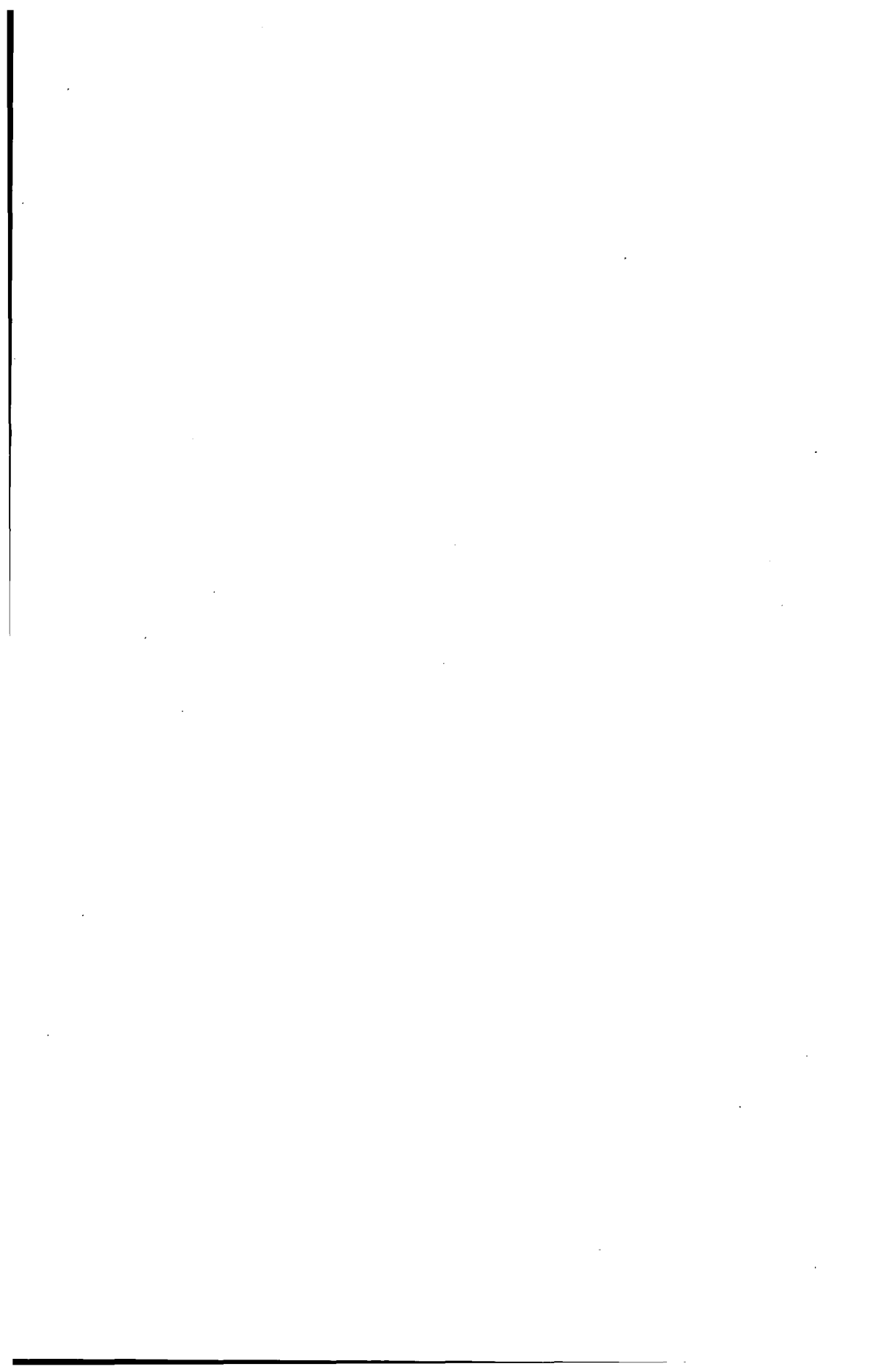


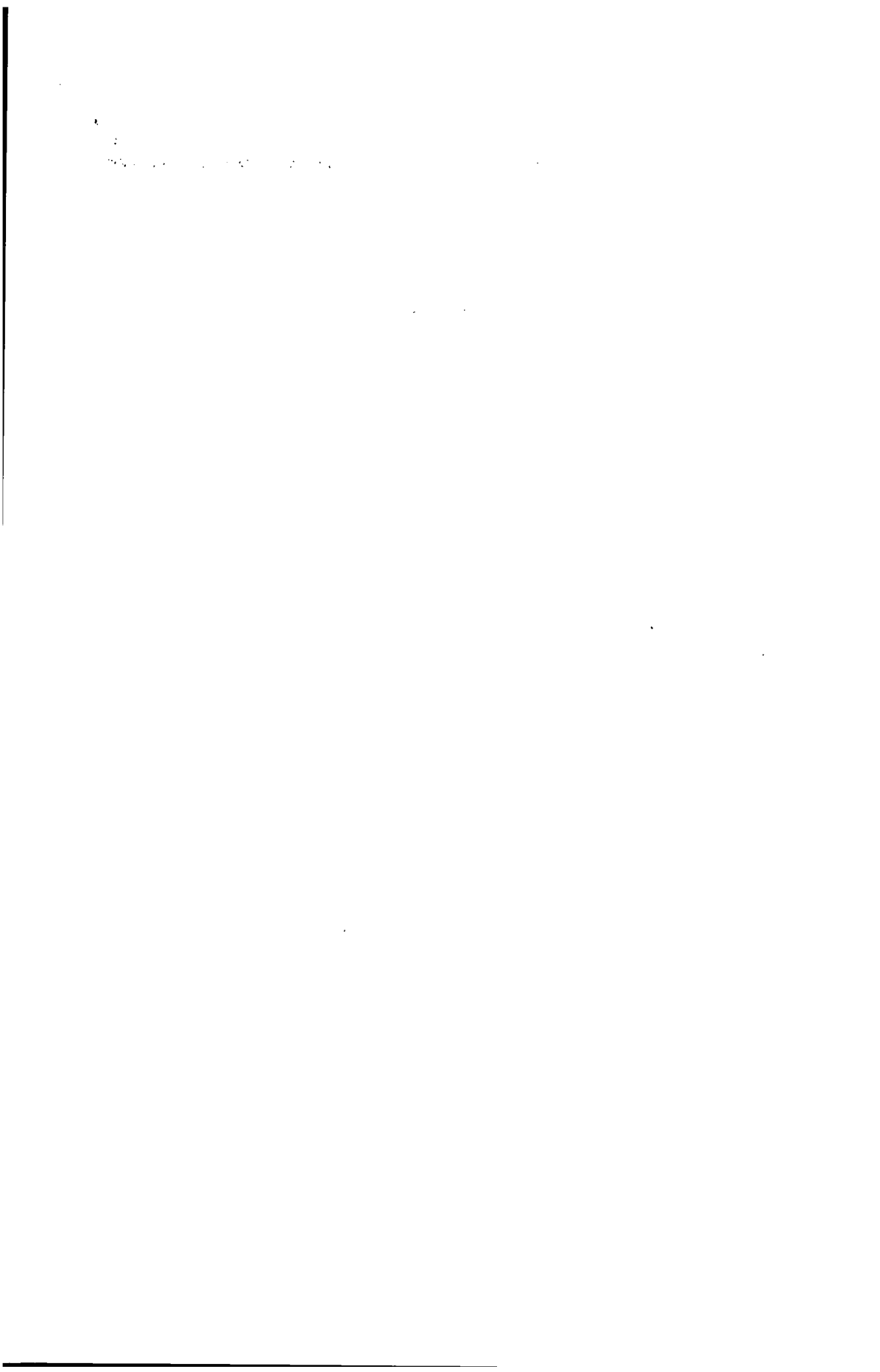
**PROPERTY OF - PROPRIÉTÉ DU
PRIVY COUNCIL OFFICE
BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ**
INFORMATION SYSTEMS & SERVICES
SYSTÈMES & SERVICES D'INFORMATION

K.G.
F9
1985
V.11
C.2
(F)





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





Rapport

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

VOLUME UN

Copyright © Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1985

Tous droits réservés

DESSIN DE LA COUVERTURE : Will Rueter

DESSIN INTÉRIEUR : Brant Cowie

*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
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa, (Canada) K1A 0S9*

Disponible également en anglais

Imprimé au Canada

N° de catalogue Z1-1983/1-1F

ISBN 0-660-91490-5 (Vol. 1)

ISBN 0-660-91489-1 (série)

au Canada : \$ 45.00

à l'étranger : \$ 54.00

Prix sujet à changement sans préavis.



À SON EXCELLENCE
LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL EN CONSEIL

QU'IL PLAISE À VOTRE EXCELLENCE

Nous les Commissaires constitués en commission royale d'après les dispositions du décret du conseil du 5 novembre 1982, révisé et modifié le 25 novembre 1982 et le 25 janvier 1983, pour enquêter et faire rapport sur les possibilités, perspectives et défis économiques à long terme qui se dessinent pour la fédération canadienne et ses diverses régions, et sur l'incidence de ces perspectives et défis sur les institutions économiques et gouvernementales et sur la gestion des affaires économiques du Canada : Avons l'honneur de présenter à votre Excellence le rapport que voici.

Le président

Donald S. Macdonald
Donald S. Macdonald

Clarence L. Barber
Clarence L. Barber

Albert Breton
Albert Breton

M. Angela Cantwell Peters
M. Angela Cantwell Peters

E. Gérard Docquier
E. Gérard Docquier

William M. Hamilton
William M. Hamilton

John R. Messer
John R. Messer

Laurent Picard
Laurent Picard

Michel Robert
Michel Robert

Daryl K. Seaman
Daryl K. Seaman

Thomas K. Shoyama
Thomas K. Shoyama

Jean Casselman-Wadds
Jean Casselman-Wadds

Catherine T. Wallace
Catherine T. Wallace

août 1985

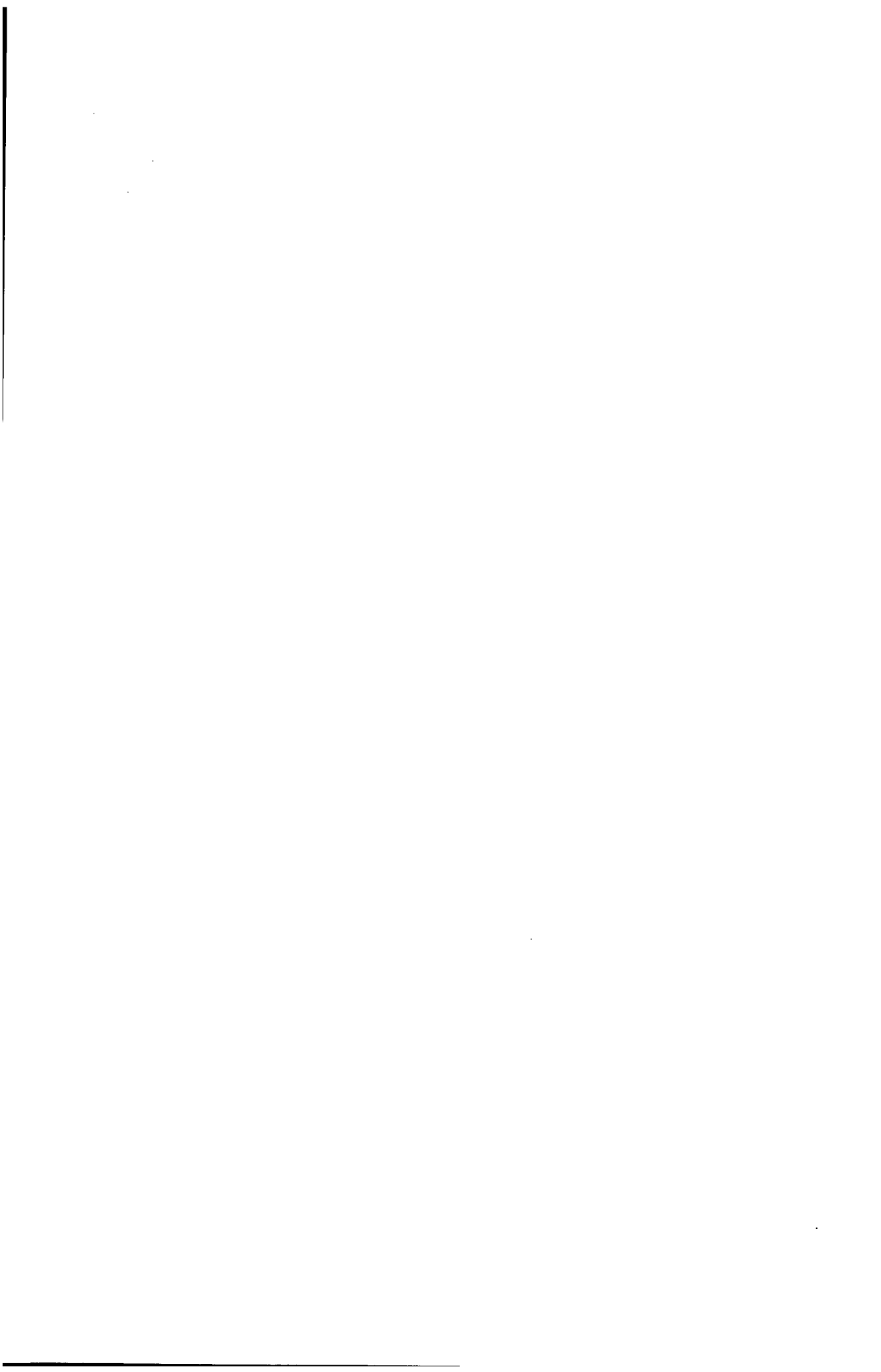


TABLE DES MATIÈRES



Des tables des matières plus détaillées figurent au début de chaque chapitre

VOLUME UN

AVANT-PROPOS *xi*

REMERCIEMENTS *xv*

PRÉFACE *xvii*

I^{ère} PARTIE — UNE PERSPECTIVE NOUVELLE 1

1 Le Canada : État, société et économie 3

2 Perspective d'ensemble 81

Conclusions et recommandations 208

II^e PARTIE — LES POSSIBILITÉS DU CANADA DANS UN MONDE OUVERT 233

3 Rétrospective 235

**4 Le Canada dans l'économie mondiale :
la situation actuelle 255**

**5 Le Canada et l'Accord général sur les tarifs douaniers
et le commerce (GATT) 303**

6 Libéralisation des échanges avec les États-Unis 325

Conclusions et recommandations 416

VOLUME DEUX

III^e PARTIE — CROISSANCE ET EMPLOI 1

Introduction 3

- 7 Performance et perspectives économiques 5**
- 8 Croissance économique, investissement, technologie
et esprit d'entreprise 73**
- 9 Politique industrielle 141**
- 10 Stabilité à court terme et emploi élevé 295**

Conclusions et recommandations 416

IV^e PARTIE — LES RESSOURCES NATURELLES ET L'ENVIRONNEMENT 433

Introduction 435

- 11 Les ressources naturelles
et le développement économique du Canada 441**
- 12 Les secteurs des ressources naturelles 455**
- 13 L'environnement, la société et l'économie 557**

Conclusions et recommandations 584

V^e PARTIE — LES RESSOURCES HUMAINES ET LE SOUTIEN SOCIAL 591

Introduction 593

- 14 L'évolution de la politique :
tendances et questions principales 601**
- 15 Le travail et la rémunération :
fonctionnement du marché du travail 643**
- 16 Politiques d'immigration 725**
- 17 Les relations patronales-ouvrières 739**
- 18 Enseignement et formation professionnelle 809**
- 19 Régime de sécurité du revenu 847**
- 20 Services sociaux 887**

Conclusions et recommandations 897

VOLUME TROIS

VI^e PARTIE — LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL 1

Introduction 3

21 Les institutions du gouvernement national 35

22 Le fédéralisme et l'union économique 107

23 Les citoyens, les communautés et l'État fédéral 313

**24 Le système constitutionnel canadien et les problèmes
communautaires non résolus 375**

Conclusions et recommandations 443

RECUEIL DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 469

COMMENTAIRES 551

ANNEXES 635

*Annexe A — Arrêtés-en-conseil et échange de lettres avec le
Premier Ministre 637*

Annexe B — Mémoires soumis à la Commission 653

Annexe C — Liste des intervenants lors des audiences publiques 677

Annexe D — Liste des études de recherche colligées 755

Annexe E — Personnel de la Commission 771

ACRONYMES 775





La Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada a été créée à l'automne 1982, à la suite d'une des périodes les plus agitées de l'histoire canadienne. L'économie du Canada venait de sortir de la plus mauvaise période de récession qu'elle ait connue, depuis les années 1930. La majeure partie de ces dix dernières années, le pays avait subi des taux d'inflation sans précédent, mais d'autres pays, eux aussi, luttèrent contre ces problèmes économiques. Cependant, nous avons aussi à mener des débats intenses, souvent matière à dissensions, sur des sujets extrêmement complexes et ardues, tels que la politique énergétique, notre nouvelle Constitution et, plus particulièrement, sur la question de savoir si le Québec resterait partie intégrante du Canada. Dans cette optique, la principale question qu'il nous fallait étudier était : « Ne pouvons-nous pas faire mieux demain? ». Notre réponse est un « oui! » retentissant.

Il est certain que notre pays a été confronté à des difficultés d'ordre économique et politique, mais les nombreuses rencontres que nous avons eues avec les Canadiens ont conforté notre vision du Canada, pays responsable, tolérant et bien administré. Nous sommes absolument convaincus que le Canada possède d'incalculables moyens pour se réaliser. Cependant, atteindre cet objectif signifie que les Canadiens doivent affronter la nécessité d'opérer des changements dans les politiques et les institutions, qui offrent, pour le moins, l'avantage de ne pas leur être totalement inconnues. Nous devons nous lancer sur des voies inexploitées, ce qui exige, en l'occurrence, un esprit ouvert, créatif, du courage et de la détermination. Ce Rapport indique, de façon quelque peu détaillée, les changements qui, à notre avis, offrent aux Canadiens la meilleure chance d'exploiter le potentiel national.

Bien que nous ayons indiqué un certain nombre d'orientations que l'avenir nous fera probablement prendre, y compris la compétitivité grandissante de l'environnement international et les perspectives d'une croissance plus modeste que celle qu'a connue l'économie, pendant l'âge d'or des années 1950

et 1960, nous n'avons pas tenté de prédire l'avenir en détail. Tout décideur du début des années 1970 reconnaîtrait qu'une prédiction aussi précise n'est pas réaliste. Sachant qu'il y a changement, mais ne sachant pas exactement dans quel sens, la politique la plus productive que nous puissions conseiller est que les Canadiens, en tant qu'individus et par le biais de nos institutions, conservent la plus grande souplesse, afin de s'adapter aux changements éventuels.

En se reportant en arrière, sur une perspective de trente-cinq ans, et au-delà des difficultés économiques que nous avons connues dans un passé récent, la Commission estime que l'économie canadienne a atteint un succès-record tout à fait appréciable. Nous pensons, cependant, que les circonstances qui ont amené ce succès, ne vont pas être aussi favorables qu'auparavant; en effet, elles ont déjà changé aux niveaux mondial et national. Les divergences qui émanent de notre expérience économique devront équilibrer les différences qui existent dans les politiques économiques et sociales.

Tandis que l'économie était le centre des préoccupations des commissaires, nous avons également à étudier le fonctionnement des institutions politiques au Canada et les moyens de l'améliorer, pour que notre pays puisse accomplir une meilleure performance économique. Les institutions politiques sont conçues pour maîtriser les conflits, inévitables, entre individus, entreprises, régions et entre pays. Le rôle de ces institutions est de canaliser les conflits, pour que nos divergences ne nous empêchent pas d'atteindre nos objectifs communs. Bien que les commissaires pensent que les institutions politiques du Canada se sont bien adaptées aux tensions des dix dernières années, nous estimons qu'elles pourraient être encore améliorées.

L'évolution de notre pays a reçu l'appui de grands alliés et d'un puissant voisin. Comme on pouvait le prévoir, le Canada n'étant pas un chef de file auprès des grandes entreprises, les Canadiens ont trop souvent pris l'habitude d'accepter une tutelle étrangère et d'adopter les idées des autres, avant de penser vraiment à ce qu'il nous fallait dans *notre* situation. Cette attitude a été qualifiée de « mentalité coloniale ». Comme l'écrivait un jour, de son vivant, Vincent Massey, dans son fameux ouvrage « On Being a Canadian » : « Nous n'avons jamais souffert d'avoir trop confiance en nous-mêmes ». Il écrivait encore :

Nous ne sommes que quelques pays au monde à pouvoir renforcer notre nationalité, sans menacer ou offenser quiconque. Un sens civique plus fort ne nous aiderait qu'à mieux accomplir notre devoir national, qui n'ira jamais à l'encontre des perspectives internationales.

Nous recommandons, dans ce Rapport, que le Canada ait, de façon plus complète, des implications au niveau international. Il nous faut avoir confiance en nous-mêmes. En fait, nous pouvons répéter les mots d'Emily Murphy : « Ne compte sur personne. Recherche ton propre espace vital et ne laisse qui que ce soit, ni quoi que ce soit, s'en emparer. »

Lors de la compilation de ce Rapport, les commissaires ont établi un vaste programme de changement. Certains aspects du changement nous seront imposés, mais nous devons chercher à en créer d'autres nous-mêmes, au fur et à mesure que nous nous dirigerons vers l'avenir. En dernier lieu et de façon

plus accentuée, ce sera aux individus de porter le fardeau du changement. Sortir des sentiers battus, pour aller vers l'inconnu et la nouveauté a toujours été, du moins en partie, une expérience douloureuse. Les institutions et les politiques gouvernementales peuvent et devraient aider à amortir le choc, car tout cela en représente un et il faut l'assumer.

Par ailleurs, le Canada tirera d'énormes bénéfices du changement des structures démodées. Nous, Canadiens, possédons d'incomparables avantages, non seulement dans le pays dans lequel nous habitons, mais aussi dans le type de société dans lequel nous vivons, grâce également aux institutions que nous avons mises en place. Si l'on considère le changement plus comme une chance que comme une menace, que l'on décide de tenter cette chance ou de la provoquer, d'adopter la ferme volonté de la mettre de notre côté, nous pourrions alors non seulement améliorer notre situation intérieure, mais aussi apporter notre contribution au monde, dans lequel les avantages dont nous jouissons, nous, Canadiens, font encore défaut à beaucoup trop de pays.

DONALD S. MACDONALD

Président

Mai 1985



REMERCIEMENTS



Pour leur avoir permis de faire usage et mention dans ce Rapport de documentation provenant de leurs ouvrages, la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada ainsi que les éditeurs souhaitent exprimer leur gratitude, aux éditeurs et particuliers suivants :

L'American Association for the Advancement of Science; la Banque du Canada; André Blais, Université de Montréal; Brookings Institution; Butterworth; Le Conseil de développement social; l'Association canadienne d'économie, *Revue canadienne d'économique*; l'Association canadienne de science politique, *Revue canadienne de science politique*; *Canadian Public Policy—Analyse de Politiques*; l'Association canadienne de producteurs de pâtes et papiers; l'Association canadienne de sociologie et d'anthropologie; *Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie*; l'Association canadienne d'études fiscales; Carnegie Endowment for International Peace; Conference Board of Canada; Donald J. Daly, Université York, *Data Resources Review*; Decima Research Limited; Du Pont of Canada Inc.; Exxon Corporation; *Financial Post*; l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture; Christopher Freeman, University of Sussex; The Globe and Mail; le Gouvernement de la Colombie-Britannique, Bureau du Premier ministre; Harvard University, Graduate School of Business Administration; Her Majesty's Stationery Office; l'Institut de recherche politiques; le Fonds Monétaire International; The Japan Times; John Laskin pour feu Bora Laskin; l'Institut d'administration publique du Canada, *Administration publique du Canada*; George Lermer, University of Lethbridge; Methuen; le Ministre des Approvisionnements et Services Canada; le Conseil national des autochtones du Canada; New York Times Syndicate; Le Conseil économique de l'Ontario; la Commission ontarienne de la main-d'oeuvre; l'Organisation de coopération et de développement économiques; Oxford University Press (Toronto); le Guide parlementaire; le Services des comptes rendus et

distribution parlementaires, la Chambre des communes du Canada; Pergamon Press; André Piatier, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris; l'Honorable Michael Pitfield; Princeton University Press; l'Association de planification privée du Canada (Institut C.D. Howe); Public Interest; Queen's University, Centre for Resource Studies; Queen's University, Industrial Relations Centre; Random House, *Review of Economics and Statistics*; Paul Samuelson, Massachusetts Institute of Technology; Nations Unies, United States Government Printing Office; University of California at Berkeley; University of Toronto, Institute for Policy Analysis; University of Toronto Press; University of Western Ontario, *Business Quarterly*; University of Windsor, *Windsor Yearbook of Access to Justice*; John Wiley and Sons Canada Limited; La banque mondiale; Yale University Press.



La Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada fut constituée par arrêté-en-conseil (C.P.1982-3438) et sa création fut annoncée publiquement le 5 novembre 1982. Sous la présidence de l'Honorable Donald S. Macdonald, cette Commission fut chargée d'enquêter et de faire rapport sur « les possibilités, perspectives et défis économiques à long terme qui se dessinent pour la fédération canadienne et ses diverses régions, et sur l'incidence de ces perspectives et défis sur les institutions économiques et gouvernementales, et sur la gestion des affaires économiques du Canada ». (Le mandat est reproduit à l'annexe A.)

De plus, la Commission devait faire des recommandations sur « les objectifs nationaux à poursuivre et les politiques de développement économique à adopter », ainsi que sur « les aménagements institutionnels et constitutionnels propres à promouvoir la liberté et le bien-être des citoyens canadiens en même temps que le maintien d'une économie forte et concurrentielle ». On demanda aux commissaires, dans l'accomplissement de leur mandat, d'examiner des questions telles que: les besoins de capitaux et la situation du marché du travail au Canada; les tendances en matière de productivité; l'amélioration du niveau de vie et le progrès social; les aspirations, contraintes et possibilités des régions; les méthodes permettant d'améliorer les rapports entre les gouvernements, les milieux d'affaires, les travailleurs et les autres groupes; la répartition des pouvoirs économiques et fiscaux entre paliers de gouvernement; la façon dont les Canadiens sont représentés dans les institutions nationales et les moyens d'assurer une meilleure représentation.

Le mandat admettait que, même si les Canadiens avaient connu une période de prospérité presque ininterrompue depuis la Seconde Guerre mondiale, les politiques du passé ne constitueraient pas un gage de succès économique pour l'avenir. On confia à la Commission la tâche de déterminer si le Canada d'aujourd'hui, tel qu'il a été façonné au gré des changements qui se sont succédés au cours de son histoire, est en bonne posture pour affronter

les grands défis que nous réserve l'avenir. Comme le Canada devra inévitablement s'adapter à un contexte mondial beaucoup plus concurrentiel, il a été également demandé à la Commission d'étudier la situation canadienne dans ce contexte plus large.

Étant donné l'ampleur et la complexité du mandat de la Commission, il parut évident, dès le départ, que seule une perspective très large pourrait convenir. C'est ce qui explique que nous nous sommes engagés simultanément sur plusieurs voies. Nous avons d'abord entrepris une série de consultations privées, sollicité des mémoires, tenu des audiences publiques et conçu un vaste programme de recherche. Toutes ces activités ont accaparé la moitié du temps qui nous avait été accordé pour compléter notre mandat. Ceci fait, nous avons publié un document de travail, entrepris une deuxième série d'audiences traitant de sujets mieux circonscrits, tenu d'autres consultations, et organisé des colloques et des séminaires spécialisés. Puis, à l'automne 1984, nous nous sommes retirés de la scène publique pour assimiler la multitude de renseignements et d'opinions que nous avons recueillis et pour ébaucher notre vision de ce que le Canada pourrait devenir au XXI^e siècle.

Les premières étapes

Peu après sa nomination, le président invita les Premiers ministres et les chefs de gouvernement de toutes les administrations provinciales et territoriales à rencontrer la Commission. Les commissaires eurent la chance d'entendre publiquement les opinions de plusieurs Premiers ministres provinciaux, ainsi que celles de membres et d'agents de leurs gouvernements. Nous leur sommes redevables de les avoir exposées de façon franche et complète. (On trouvera à l'annexe C-1 une liste des participants des provinces et des territoires aux différentes étapes des travaux de la Commission.)

Nous souhaitons en outre exprimer notre gratitude au gouvernement fédéral dont les mémoires et les présentations, lors de nos audiences publiques, se révélèrent d'une très grande utilité. Toutes les requêtes que nous avons soumises aux ministères et agences du gouvernement fédéral furent traitées avec grand soin et avec la plus grande coopération. (On trouvera à l'annexe C-2 la liste des mémoires et présentations du gouvernement fédéral.)

De la même façon, nous désirons remercier les agents des gouvernements régionaux et locaux qui ont manifesté, lors de nos délibérations, un véritable enthousiasme pour l'étude des questions de développement économique au niveau local, et un souci permanent de jouer un rôle plus ample dans l'élaboration des grandes politiques nationales (À l'annexe C-3 figure la liste des participants provenant des gouvernements locaux et régionaux.)

Au printemps de 1983, la Commission amorça une série de consultations privées. Au cours de cette série de rencontres officieuses réparties sur une période de quatre mois, le président et les autres commissaires ont rencontré 138 groupes représentant les milieux d'affaires, l'industrie manufacturière, le monde financier, les travailleurs, le secteur des ressources naturelles, l'agriculture, l'enseignement, la recherche, les municipalités, les organisations bénévoles et les communautés autochtones. Ce processus de consultation a donné aux commissaires la possibilité de rencontrer de manière officieuse plus

de 1 200 leaders canadiens et a permis un premier échange de vues sur les questions nombreuses et complexes de notre mandat.

Les travaux de la Commission ont comporté aussi une série de séminaires organisés au cours de l'été 1983 en vue de favoriser une discussion et une meilleure compréhension par le public des problèmes que nous voulions étudier. Ont participé activement à ces sessions d'étude, 31 associations d'affaires à vocation nationale, 51 organisations nationales bénévoles, et plusieurs cadres exécutifs d'importantes sociétés, institutions financières et autres institutions du secteur privé.

Au cours des premières étapes de notre mandat, nous avons voulu informer le public de notre tâche et solliciter son soutien et son aide pour la mener à bien. C'est pourquoi nous avons publié un livret d'information qui fut tiré à 300 000 exemplaires. Dans ce livret – le premier document que nous avons publié – figuraient notre mandat, notre programme d'activités et une invitation lancée à tous les citoyens de nous faire connaître par écrit leurs opinions et leurs suggestions.

Les consultations publiques

Notre première incursion dans le domaine des consultations publiques se concrétisa par une suite d'assemblées locales organisées par les universités dans les différentes parties du pays. Quelque 12 ateliers de ce genre furent tenus dans les dix provinces. Cette façon d'amener l'opinion publique à s'intéresser au travail d'une Commission royale s'avéra très fructueuse. L'attitude positive que le public manifesta dans chaque ville eut pour résultat que ces assemblées furent une excellente préparation pour nos audiences de l'automne. Nous sommes fort redevables aux universités participantes qui ont su si habilement organiser ces rencontres.

À l'automne de 1983, les commissaires ont voyagé d'un bout à l'autre du pays, tenant des audiences pendant 59 jours dans 27 villes et municipalités et cinq communautés de l'Arctique. Nous avons été encouragés par l'intérêt immense qu'ont suscité nos audiences. En réalité, les demandes pour comparaître furent si nombreuses qu'il nous a fallu en certaines occasions nous diviser en équipes afin de couvrir deux endroits à la fois. Et même en ayant recours à cette méthode, nous n'avons pu entendre tous ceux qui ont demandé à comparaître. Au total, 1 827 intervenants ont fait 759 présentations à la Commission lors de sa première série d'audiences. En plus de témoignages directs devant les commissaires, un total de 1 164 mémoires ont été déposés auprès de la Commission lors de la première tournée. (Une liste des mémoires figure à l'annexe B et on trouvera à l'annexe C-4 la liste des intervenants, ainsi que le lieu et la date de leurs présentations.)

Au moment où nous, commissaires, entreprenions nos audiences, notre attention s'est portée vers l'avenir. Nous nous interrogeons notamment sur la façon dont le deuxième plus grand pays au monde pouvait trouver la voie sur laquelle il devait s'engager pour l'avenir. Nous nous devons de noter que les mémoires que nous avons reçus et les témoignages que nous avons entendus au cours de ces audiences ont été très précieux pour notre recherche. Nous voulons exprimer notre profonde reconnaissance aux nombreux Canadiens de

tous les coins du pays qui ont consacré une partie de leur temps et, dans bien des cas, franchi de grandes distances, pour nous faire part des renseignements, des opinions et des propositions sur lesquels repose notre Rapport. Nous tenons à souligner l'importance de leur contribution à la réalisation de notre tâche. Tous les mémoires et les transcriptions des audiences publiques, lesquels ont été assemblés en 96 volumes, ainsi que tous les autres documents émanant de notre enquête ont été confiés aux Archives publiques du Canada, à Ottawa. Selon la coutume, nous avons également remis à la Bibliothèque du Parlement un ensemble complet de ces documents. De plus, les mémoires et les transcriptions sont disponibles sur microfilm, moyennant des frais, chez *Micromedia Limited* à Toronto.

À mi-chemin au cours de notre mandat, les commissaires ont publié *Défis et choix*, un document de travail qui avait pour objet de donner au public canadien un compte rendu de l'odyssée que nous venions d'accomplir. Ce document avait aussi pour objet d'attirer l'attention et de susciter un débat public sur les principales questions qui étaient ressorties lors de la première étape de nos travaux. Les défis de base ont été regroupés sous huit rubriques : les emplois et les coûts, le commerce et le développement industriel, la productivité, l'enseignement et la formation, les ressources et l'environnement, le soutien social, les relations intergouvernementales et l'union économique, et les institutions nationales. En réalité, ces rubriques ont constitué le programme de notre Rapport final.

Notre seconde série d'audiences eut lieu au printemps de 1984. Elle nous amena dans cinq villes et mobilisa 15 journées. Plus de 250 personnes participèrent à ces sessions vivantes et stimulantes qui furent limitées aux grands défis qu'on avait identifiés lors de la première série d'audiences. Des Canadiens représentant les travailleurs, le monde des affaires, les organisations bénévoles et, en réalité, tous les secteurs de la vie moderne, se rassemblèrent autour d'une table-ronde pour discuter entre eux et avec la Commission et pour tenter d'élucider les difficiles choix politiques qu'il nous faudra faire si nous voulons résoudre les grands problèmes de notre époque. (On trouvera à l'annexe C-5 une liste des personnes ayant participé aux débats publics.)

Étant donné le caractère plus spécifique de ces débats publics, les commissaires ont tenu une séance ouverte la veille de leur dernière journée dans chaque ville. Dans chacune des cinq villes, de 100 à 150 personnes se présentèrent à ces séances et, une fois de plus, les commissaires eurent la joie de constater que leur enquête suscitait un vif intérêt auprès des citoyens ordinaires. Ceux-ci purent faire part à la Commission de leurs diverses préoccupations.

En plus d'organiser ces rencontres pour recueillir les commentaires qu'inspirait le document de travail, la Commission invita le public à lui soumettre des observations et des arguments par écrit sur *Défis et choix*. Cette démarche eut pour résultat la réception de 352 autres mémoires.

Le programme de recherche

Pendant que la Commission poursuivait ses consultations, le plus vaste programme de recherche de l'histoire canadienne allait bon train. Dirigé par

trois éminents chercheurs canadiens, il comptait plus de 300 études couvrant 19 domaines d'intérêt public. Il comportait en outre un effort systématique pour favoriser une réflexion interdisciplinaire, de sorte que les perspectives distinctes d'un politologue, d'un économiste et d'un juriste ont été prises en compte dans l'analyse d'une même question telle que, par exemple, la productivité ou le commerce. (Une liste complète des travaux de recherche publiés en 72 volumes figure à l'annexe D). Comme ce fut le cas pour d'autres Commissions royales, notre programme de recherche a constitué un apport important non seulement parce qu'il a permis de pousser plus loin la conduite de notre enquête, mais aussi parce qu'il enrichira pour plusieurs années le bagage de connaissances où pourront puiser les chercheurs, les étudiants, les autres personnes intéressées et, d'une façon générale, les responsables des politiques.

Le Rapport

Tels sont donc les fondements sur lesquels repose notre Rapport : de vastes consultations publiques et la sollicitation d'opinions expertes; des audiences officielles dans toutes les régions du pays; des documents de travail et des bulletins pour renseigner les Canadiens à propos de nos activités; des débats entre chercheurs invités pour traiter plus en profondeur des grands défis de notre époque et de notre pays; et un programme de recherche fondé sur l'excellence et la réflexion interdisciplinaire pour rassembler les meilleures données et les meilleures analyses au Canada et à l'étranger.

Les commissaires ont amorcé la rédaction de ce Rapport immédiatement après la seconde série d'audiences, en juin 1984. Nous avons mis au point une méthode unique et décentralisée qui devait permettre de tenir compte et d'intégrer les multiples données que nous avons recueillies grâce à notre programme de recherche et à nos audiences publiques. Les premières ébauches furent rédigées par huit équipes coordonnées par des spécialistes, parmi lesquels figuraient des chercheurs seniors en science économique, en science politique et en droit, ainsi que des analystes du secrétariat, qui condensèrent et résumèrent la documentation recueillie au cours des audiences. Individuellement et en groupe, pendant presque un an d'intenses discussions, les commissaires révisèrent, réaménagèrent, supprimèrent et intégrèrent différentes ébauches.

Nos discussions touchèrent une multitude de sujets, que ce soit le rôle de l'État dans la société moderne ou la dégradation des sols, la paralysie des gouvernements ministériels ou le défi de la concurrence internationale. Notre principale règle a été de concevoir l'État et l'économie comme des parties intégrées de la démarche d'une société en vue de réaliser ses objectifs. Nous nous sommes tournés vers l'avenir, nous avons situé le Canada dans un contexte global et nous avons analysé les questions centrales sur lesquelles, à notre avis, les Canadiens auront à faire des choix. À la fin, nous en sommes arrivés à une certaine vision de ce pays, de son fonctionnement et de ce que peut être son potentiel. Elle est à l'image de la vie, c'est-à-dire qu'elle n'est ni simple, ni très ordonnée; c'est une vision optimiste, mais qui comporte d'immenses défis pour les Canadiens et leurs gouvernements.

Bien que les commissaires ne proposent aucune idéologie unique pouvant répondre à toutes les questions que nous réserve l'avenir, nous insistons néanmoins sur la nécessité de tenir compte des contextes plus larges et interdépendants dans lesquels nous vivons. Il est important de souligner que les aspects économique, social et politique de l'expérience canadienne s'influencent mutuellement et qu'il y a, de façon plus générale, influence réciproque entre eux et le contexte international. Il se peut que nous ne puissions donner une description très précise de cette interdépendance. Mais en essayant de la comprendre, et de comprendre en particulier ses implications pour nos arrangements institutionnels, nous apportons un minimum de cohérence intellectuelle aux particularités de notre vie publique. Il s'agit là d'un objectif central de notre rapport.

Il y a un siècle, tous les gouvernements étaient petits; aujourd'hui, il sont tous très importants. Nous ne pouvons faire marche arrière. La taille de l'État contemporain, au Canada comme ailleurs, ne provient pas d'une erreur intellectuelle, de facteurs idiosyncratiques ou des ambitions personnelles de certains hommes politiques. Plusieurs des lois adoptées dans le passé avaient plutôt pour objet de tenter des expériences qui étaient alors nouvelles. Il est cependant difficile pour les systèmes politiques de tirer des leçons du passé. L'État s'apparente davantage à une marmite sous pression qu'à un laboratoire scientifique; le temps consacré à la réflexion est une denrée politique rare. Le rôle d'une Commission royale consiste donc surtout à faire œuvre d'éducation. Elle prend du recul par rapport au processus politique, présente une perspective différente et suggère des principes généraux qui pourront guider ceux qui auront à faire les choix politiques de l'avenir.

Il y eut des moments où nous nous sentions écrasés par l'ampleur de notre tâche. Ce que nous recommandons en dernière analyse n'est pas un plan détaillé et définitif mais un ensemble de propositions cohérentes qui constituent une voie d'avenir pour le Canada. En faisant ces choix, la Commission n'a pas oublié les dilemmes institutionnels auxquels nous sommes confrontés et les rêves individuels qui nous sont chers. Le Canada est une nation tolérante, bénie et essentielle dans un monde incertain assujéti à une incessante évolution économique. Les Canadiens devront se préparer à affronter le défi que soulève cette évolution.

Enfin, les commissaires tiennent à noter que l'immense tâche qui leur a été confiée n'aurait pu être accomplie sans l'aide du personnel très compétent et dévoué qu'ils ont eu le bonheur de rassembler. Nous voulons rendre hommage à tous les membres de notre personnel, y compris les analystes, les chercheurs, les gestionnaires, les administrateurs, les bibliothécaires, les rédacteurs, les traducteurs et les commis pour l'exceptionnelle qualité de leur travail. Leurs noms apparaissent à l'annexe E et nous les remercions tous.

Compte tenu des effets remarquables d'un personnel si nombreux, il semble difficile de faire des distinctions particulières. Nous tenons cependant à exprimer notre profonde gratitude aux agents supérieurs qui ont été le plus intimement associés à l'ensemble de notre entreprise, et notamment à : Gerald Godsoe, directeur exécutif et chef des opérations; Alan Nymark, directeur des études de politiques et responsable du Rapport; Michel Rochon, secrétaire responsable des audiences; Ivan Bernier, directeur de recherche (droit et

questions constitutionnelles); Alan Cairns, directeur de recherche (études politiques et institutions gouvernementales); David C. Smith, directeur de recherche (économique) dont les responsabilités furent partagées avec deux co-directeurs, Kenneth Norrie et John Sargent, au cours de la seconde étape des travaux de la Commission; et Harry Stewart qui, à titre de conseiller senior sur les questions administratives, a tenu une comptabilité serrée.



PARTIE I



UNE PERSPECTIVE NOUVELLE

PARTIE I

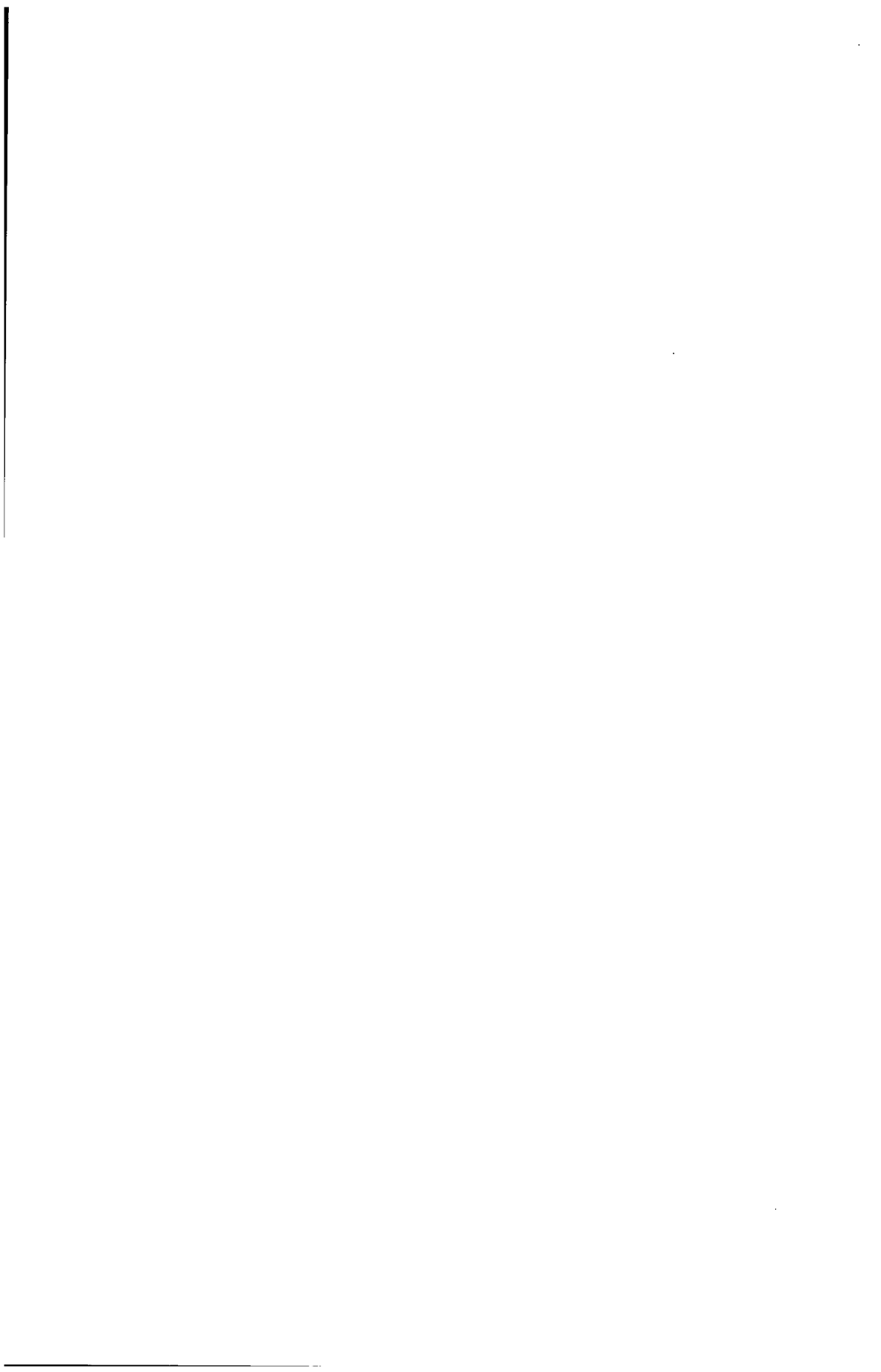
Table des matières

Chapitre 1 Le Canada : État, société et économie 3
Chapitre 2 Perspective d'ensemble 81
Conclusions et recommandations 229



Le Canada : *État, société et économie*

Introduction	5
Le peuple canadien	6
<i>Notes</i>	<i>13</i>
Le système constitutionnel du Canada	14
<i>Notes</i>	<i>24</i>
La tâche de gouverner	25
<i>Notes</i>	<i>43</i>
L'État et l'économie : le rôle interne	44
<i>Note :</i>	<i>62</i>
L'État et l'économie : le rôle international	63
Conclusions	69





Le Canada : *État, société et économie*

Introduction

La Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada a été créée le 5 novembre 1982. Devant l'étendue quasi illimitée du mandat qui nous était confié, nous, commissaires nommés, nous sommes sentis partagés entre, d'une part un grand enthousiasme à l'idée que bien peu d'aspects échapperaient à la portée de notre enquête et, d'autre part un certain sentiment d'inquiétude ou d'insécurité face à l'ampleur de la tâche qui nous attendait. Nous disposions, en effet, de peu de temps pour effectuer un tel travail. Il nous fallait donc limiter notre champ d'activité, trouver des critères d'organisation, découvrir des principes directeurs au fur et à mesure que nous examinions les multiples facettes de notre existence collective nationale, regrouper les théories de différentes sciences sociales et juridiques, et les intégrer aux diverses déclarations et affirmations des Canadiens au cours de nos séances publiques, et enfin, agencer nos efforts.

Assez paradoxalement, à la lumière de ce qui vient d'être dit, nous nous sommes lancés initialement dans plusieurs directions à la fois au moyen de deux séries d'audiences, d'un programme de recherche vaste et ambitieux, et de longues discussions. Nous nous sommes engagés dans des voies d'exploration séparées. Nous nous sommes retrouvés ensuite pour nous disperser encore, en un cycle se répétant fréquemment. De telle sorte que chacun d'entre nous devait sans doute nourrir en son for intérieur l'espoir secret que sa tâche s'apparentait à celle du sculpteur qui sait que le marbre cache la statue idéale qu'il porte en lui, à moins que ce ne soit celle du scientifique à la recherche des lois qui régissent l'univers et qui attendent qu'on les découvre pour conférer à leur existence la dignité d'une théorie fondamentale.

Nos efforts n'ont pu venir à bout de la réalité. Nous n'avons pas découvert un message unique et non équivoque, simple et s'imposant de lui-même. Les modèles que nous avons trouvés, et auxquels nous avons dû réagir, sont d'une

complexité décourageante. Les Canadiens poursuivent des objectifs multiples, tant sur le plan national que sur la scène internationale. Nous avons donc dû formuler une foule de réponses aux nombreuses questions relevant de notre mandat.

Nous espérons que notre analyse éclaircira les débats sur les divers sujets qui font partie de notre mandat et qui recouvrent pratiquement la totalité des préoccupations actuelles des gouvernements au Canada. Bien que, par exemple, nous ayons considéré que des thèmes comme la course aux armements et la prévention d'une guerre mondiale n'étaient pas de notre ressort, nous avons quand même traité de certains aspects de la politique étrangère, de l'aide aux pays moins développés, de problèmes écologiques mondiaux et tout particulièrement de notre rôle dans l'économie internationale, question qui était au cœur de notre mandat.

Si notre contribution présente quelque qualité particulière, elle tient à la portée de notre Rapport qui nous a conduits à la recherche d'interdépendances souvent négligées dans le fonctionnement quotidien du gouvernement, lequel s'écarte inévitablement d'une perspective d'ensemble. Les décisions des gouvernements sont généralement assujetties aux pressions du moment, et celles-ci ne facilitent pas l'adoption d'une perspective ouverte sur l'avenir. En tant que membres d'une Commission royale, nous avons tenté de dégager une vision d'ensemble, mais aussi une vision orientée vers l'avenir. Nous avons tenu compte des générations futures dans nos prévisions sur les politiques gouvernementales. De plus, nous n'avons pas hésité à nous éloigner d'une conception trop étroite des intérêts canadiens, laquelle trahirait un esprit de clocher et irait à l'encontre de nos obligations envers le reste de l'humanité qui partage cette planète avec nous.

Nous sommes persuadés qu'en remplissant notre mandat, nous avons beaucoup fait progresser la compréhension que nous pouvions avoir de l'avenir de notre pays. Par ailleurs, nous avons eu la preuve à plusieurs reprises que les Canadiens constituaient un peuple démocratique sans cesse porté à se perfectionner. Ce Rapport représente donc notre contribution à la continuité de ce dialogue. Avec l'aide des nombreux Canadiens qui ont participé à nos audiences, nous avons tenté de soulever de grandes questions, de dégager des préoccupations fondamentales et de suggérer des voies d'approche, tout en faisant des recommandations qui, ainsi que nous le souhaitons, contribueront au mieux-être des Canadiens.

Le peuple canadien

Nous n'avons pas abordé notre tâche avec une froide indifférence; notre analyse a pour objet de servir un peuple qui, à juste titre, fonde sa fierté sur le fait qu'il est parvenu à s'organiser en société civilisée et démocratique, humaine et prospère, dans un monde imparfait.

Nous nous sommes vite rendu compte que les citoyens du Canada, comme ceux d'autres pays, ont des préoccupations qui font fi des frontières. Que ces préoccupations portent sur l'écologie, l'économie ou la paix dans le monde, elles ne peuvent être traitées de façon réaliste que dans le cadre du système

international d'États souverains et interdépendants, et du réseau de normes et d'institutions que ces États ont créé. Bien qu'il soit possible de déceler à l'état embryonnaire un certain sens de solidarité humaine découlant de notre coexistence sur cette fragile planète, on ne peut ignorer le fait que nous vivons dans un monde balkanisé et qu'il n'existe pas d'autorité suprême pour l'ensemble de l'humanité comme telle.

Les Canadiens doivent donc œuvrer dans le cadre du système des États-nations qui divise politiquement l'humanité, afin de concilier les innombrables interdépendances transcendant les frontières, et faisant en sorte que tous les citoyens se trouvent rassemblés dans une même communauté de destin. L'intérêt national des États individuels, qui accorde une primauté quasi automatique aux besoins des populations locales, doit être tempéré par un sens du devoir envers le monde extérieur et envers notre avenir collectif.

À mesure que nous poussions notre examen au-delà de nos frontières, il a bien fallu nous rendre compte qu'en regard des autres, les Canadiens ne sont pas les derniers venus sur la scène internationale. En effet, nous faisons partie de ce petit groupe de pays contemporains où se poursuit une évolution constitutionnelle ininterrompue depuis plus d'un siècle. Il s'agit là d'une réalisation qui témoigne aussi bien de notre aptitude à diriger nos affaires internes, que de la bonne fortune de notre géographie. Quoi qu'il en soit, cette idée que nous nous faisons d'un pays jeune et nouveau n'est pas conforme à la réalité. Dans l'univers des comparaisons réelles, nous sommes de ceux qui ont survécu dans la réussite. Nous avons subi avec succès l'épreuve du temps et nous sommes un peuple fermement engagé dans son deuxième siècle d'existence nationale.

Un examen des 150 États et plus qui font partie des Nations Unies devrait nous convaincre que rien n'est plus faux que le vieux cliché selon lequel le Canada est un pays difficile à gouverner. Gouverner est une tâche difficile partout dans le monde, et nous vivons à notre façon cette épreuve universelle. Nous devrions arrêter de faire croire aux gouvernants et gouvernés des autres pays que la tâche de gouverner est particulièrement ardue chez nous, car il n'en est rien. La géographie et l'histoire nous ont dotés d'une économie moderne, d'une main-d'œuvre spécialisée et d'institutions politiques démocratiques. Nous sommes un peuple tolérant, apte aux compromis et nous avons hérité d'une société relativement paisible.

Il est donc grand temps d'accepter sans réserve le fait que nous sommes un peuple mûr et fortuné, et que nous avons réussi à faire ensemble de belles et grandes choses. Notre cheminement de colonie à nation, entrepris en 1867, est achevé. La *Loi constitutionnelle de 1982*, qui a couronné cette évolution progressive, parsemée d'événements décisifs comme la déclaration Balfour de 1926, ne fait que symboliser, avec un certain retard, une maturité que nous avons depuis longtemps atteinte, sans lui avoir toutefois donné une reconnaissance officielle. Elle nous fournit un mécanisme interne et complet pour modifier notre Constitution et met un terme à l'anachronisme qui nous obligeait à solliciter du Parlement britannique des changements relatifs au partage des pouvoirs et à d'autres questions.

Notre autonomie maintenant est totale. Pour les Canadiens, l'importance du Royaume-Uni a diminué tant en termes pratiques que psychologiques. Aujourd'hui, on ne trouve plus sur les mappemondes ces taches rouges et rassurantes d'il y a un demi-siècle qui donnaient à nos concitoyens d'origine britannique une certaine fierté et un sentiment de succès. Le Commonwealth contemporain nous offre toujours une précieuse fenêtre sur le monde, et nombreux sont les Canadiens qui éprouvent encore une affinité et des sentiments particulièrement chaleureux à l'égard du Royaume-Uni. Nous conservons les formes monarchiques, ainsi que nos liens avec la Couronne, et nous nous gouvernons grâce à des institutions parlementaires issues de notre héritage britannique. Celles-ci nous appartiennent toutefois en propre, en tant que nation indépendante.

La France est également un pays pas comme les autres. Elle revêt pour les francophones une signification politique et sentimentale particulière qui se traduit par une forte représentation des gouvernements du Québec et du Canada en France. Nos liens historiques avec la civilisation française contribuent actuellement à nous rapprocher étroitement de la francophonie en Afrique et ailleurs.

Ces rapports privilégiés avec la France et la Grande-Bretagne ont une signification particulière pour de nombreux Canadiens. Ils sont le reflet de l'histoire de notre pays dont l'origine remonte à la colonisation française et anglaise de l'Amérique du Nord il y a des siècles. Ils témoignent également de la prééminence et des avantages soutenus qui découlent de notre dualité linguistique, et de l'enrichissement culturel que celle-ci apporte. Les liens étroits que nous entretenons aujourd'hui avec la France et le Royaume-Uni ne sont pourtant pas de ceux qui existent entre élèves et maîtres ou entre enfants et parents. Il s'agit plutôt de relations entre égaux.

En outre, le Canada anglophone est devenu multiculturel; son identité tient maintenant à la langue plutôt qu'à un passé britannique commun. Les centres métropolitains du Canada anglophone accueillent une population aux caractéristiques culturelles variées et aux origines diverses. Le Canada français, lui aussi, est devenu multiculturel. Par suite des récentes politiques linguistiques du gouvernement québécois, on ne peut plus automatiquement assimiler les francophones aux descendants des quelque 65 000 *habitants* qui sont demeurés au pays après la disparition de l'Empire français d'Amérique du Nord, il y a plus de deux siècles. En un peu plus de deux décennies, la définition du Québécois francophone s'est élargie en intégrant des représentants de cultures diverses, dont des immigrants d'Haïti et des réfugiés du Viêt-nam. On tend donc de plus en plus à définir les Québécois francophones en fonction de la langue plutôt que par référence à une histoire commune.

Au Québec et dans les neuf autres provinces, chaque majorité linguistique partage l'espace provincial avec une minorité ayant l'autre langue officielle comme langue maternelle. Les relations entre les majorités et les minorités linguistiques dans chaque province sont maintenant influencées par les droits linguistiques inscrits dans la *Charte canadienne des droits et des libertés*. Cependant, les nobles objectifs qui ont inspiré la Charte sont encore loin d'être réalisés. Comme l'indique le Rapport de 1984 du Commissaire aux langues officielles, « une polarisation progressive pourrait bien aboutir, à plus

ou moins long terme, à l'extinction de la plupart des minorités francophones hors du Québec et, indirectement, à une réduction draconienne des libertés dont jouit l'anglais dans la province ». Le Commissaire parle d'un « sentiment de gêne devant le nombre de provinces anglophones qui n'assurent toujours pas "d'écoles à la minorité linguistique" et ne manifestent guère l'intention de le faire¹. » Il est donc certain que, en dépit des progrès accomplis depuis la *Loi sur les langues officielles* de 1969, il reste beaucoup à faire si nous voulons être fidèles à nos idéaux.

Nous formons également une société multiraciale, en partie à cause de l'assouplissement de nos critères d'immigration au cours des années 1960. Il s'agit d'un changement qui ne fait que refléter l'évolution multiraciale du système international que l'on observe depuis le déclin des empires européens et l'émergence simultanée des Nations Unies comme tribune pour la promotion de l'égalité raciale. Notre population est maintenant beaucoup plus un microcosme de la diversité ethnique et raciale du monde qu'elle ne l'était il y a un demi-siècle. Notre politique relativement généreuse à l'endroit des réfugiés a contribué de façon sensible à donner à notre population un caractère cosmopolite.

Tout cela nous a rendu bien différents de nos grands-parents. Il nous faut maintenant façonner une identité canadienne commune non seulement à partir des deux peuples fondateurs, mais aussi en fonction de la plus grande diversité ethnique, raciale et culturelle de notre population. Nous devons entreprendre de construire un pays dans un contexte d'éveil de l'ethnicité qui a surpris aussi bien les chercheurs en sciences sociales que les gouvernements.

Cette conscience ethnique se manifeste notamment par la confiance en soi et par l'affirmation contemporaine des peuples autochtones du Canada, qui sont sortis de leur obscurité politique d'autrefois et qui, grâce aux diverses organisations politiques, se sont davantage affirmés. Les Indiens non inscrits et les Métis participent à cet éveil de la fierté et de l'identité ethniques. Comme les frontières et les appartenances de ces deux groupes sont fluides et résultent partiellement d'un choix, leurs effectifs augmentent à mesure que s'étend la prise de conscience ethnique et que deviennent plus vraisemblables leur reconnaissance ainsi que l'octroi d'un traitement particulier de la part du gouvernement.

Plusieurs des Premières Nations indiennes, pour utiliser la terminologie d'un rapport récent de la Chambre des communes², évolueront vers diverses formes de gouvernement autonome. Cette modification politiquement et symboliquement décisive de la classe ethnique au sein du Canada pourrait également être renforcée au cours des prochaines années par la création d'une nouvelle entité appelée Nunavut, dans le cas d'une éventuelle division des Territoires du Nord-Ouest. La nouvelle administration politique à majorité inuit s'exercerait sur une population totale de quelque 15 000 personnes, et sur près d'un quart du territoire canadien.

Les clauses ethniques et linguistiques de la *Charte canadienne des droits et libertés*, ainsi que de la *Loi constitutionnelle de 1982*, attestent non seulement la diversité ethnique croissante du peuple canadien, mais aussi notre reconnaissance plus explicite et notre appréciation favorable de cette diversité. La dualité linguistique du Canada, fait quant à elle l'objet d'une

attention particulière. Les articles 16 à 23 de la Charte fournissent des garanties à nos deux langues officielles, y compris le droit à l'instruction dans la langue de la minorité. L'article 27 enjoint aux tribunaux d'interpréter la Charte « d'une manière qui favorise la préservation et l'enrichissement de l'héritage multiculturel des Canadiens. » L'article 25 protège « les droits ancestraux, acquis par traité ou autrement, ainsi que les libertés des peuples autochtones du Canada. » L'article 35 de la Loi constitutionnelle reconnaît et réaffirme « l'existence des droits ancestraux et acquis par traité des peuples autochtones du Canada », et elle définit ces derniers comme comprenant « les peuples indien, inuit et métis du Canada », accordant ainsi aux Métis l'existence constitutionnelle qui leur faisait défaut auparavant. Au paragraphe 15(1) de la Charte, il est prévu que l'égalité des droits s'appliquera « sans discrimination à cause de la race, de l'origine nationale ou ethnique (et) de la couleur », ni en fonction d'autres caractéristiques, alors que le paragraphe 15(2) autorise l'existence de programmes d'action positive en vue de l'amélioration des conditions des personnes défavorisées ou des groupes appartenant aux catégories précédentes.

Cet aperçu extrêmement sommaire de l'interaction de notre diversité ethnique croissante avec certains aspects particuliers de notre évolution politique et constitutionnelle n'a pas pour objet de nous détourner des questions fondamentales que soulèvent la gestion économique et la division des tâches entre État et marché. Il nous faut cependant tout d'abord clairement comprendre ce que nous sommes devenus et ce que nous pourrions devenir en partageant, comme nous le faisons actuellement, un même pays.

Depuis la Confédération, les Canadiens n'ont jamais possédé — et ne posséderont jamais — de frontières qui coïncident parfaitement avec les limites géographiques d'une seule et même collectivité ethnique unilingue. Au Canada, comme dans la plupart des pays du monde, l'idéal du président Woodrow Wilson, selon lequel chaque nationalité dotée de caractères ethniques historiquement définis doit posséder son propre gouvernement, ne s'applique pas. Notre appartenance collective à un même peuple doit être nourrie et soutenue par une citoyenneté canadienne commune rassemblant les nombreux traits distinctifs hérités de nos passés différents et de nos origines ethniques multiples. En plus de conserver la diversité de nos collectivités nationales et provinciales, nous devons constamment cultiver une cohésion morale et une solidarité sociale qui nous englobent tous. Nous disposons, pour accomplir cette tâche, d'une identité collective qui s'est façonnée au contact de l'histoire, des entreprises communes et de nos réalisations. Nous participons à une entreprise permanente à laquelle nous apportons notre propre contribution en fonction de nécessités toujours variables, telles que notre tissu ethnique et racial plus complexe; c'est ce qui distingue notre tâche de celle des anciens Canadiens, qui étaient citoyens d'un pays beaucoup plus jeune. La façon dont nous interprétons notre propre identité influence inévitablement les décisions fondamentales qui concernent notre avenir.

Cette obligation gouvernementale de gestion sociale est tout aussi difficile et importante que la gestion économique. Penser autrement équivaldrait à ignorer aussi bien ce qui s'est passé chez nous au cours du dernier quart de siècle que les nombreux changements survenus ailleurs dans le monde. De

nombreux événements récents, de même que les controverses qu'ils ont engendrées, témoignent de la vigueur des émotions que suscitent les questions de langue, de race et de culture. Il nous suffira de rappeler les politiques linguistiques au Québec et dans le reste du Canada; la controverse au sujet du bilinguisme dans le contrôle aérien; la menace pour l'unité nationale que constituait le nationalisme indépendantiste au Québec; la politique relative au multiculturalisme; les comités de la Chambre des communes traitant des minorités identifiables et d'autogouvernement pour les autochtones; la recherche effectuée par l'*Alliance urbaine sur les relations entre les races* ainsi que par le *Social Planning Council* du Toronto métropolitain, qui révèle l'ampleur de la discrimination dont souffrent les minorités raciales dans le monde du travail. Ces questions ne peuvent faire abstraction de nos passions et de nos identités; ce qui est en jeu, c'est notre aptitude à agir avec justice les uns envers les autres. Le gouvernement continuera à encourager cette sensibilisation aux autres, car, ce qui est en cause n'est rien de moins que notre identité en tant que peuple.

Chaque fois que le rôle de l'État s'accroît, la nécessité et la difficulté de trouver une solution acceptable se font sentir. L'État réservé et distant peut en effet survivre en répondant le moins possible à la question de l'identité d'un peuple à peine touché par ses politiques, tandis que l'État aux pouvoirs étendus de l'ère contemporaine ne le pourrait pas. Celui-ci a donc besoin de notre consentement et de notre appui pour asseoir efficacement son autorité. L'État qui confie normalement des responsabilités élevées à ses citoyens doit pouvoir compter sur un sentiment d'appartenance puissant pour que ses politiques réussissent. Dans la perspective du citoyen, le fait d'être concrètement exclu de la communauté politique est d'une gravité qui se mesure au rôle que joue l'État dans la répartition des avantages et des inconvénients de notre existence commune. Ce n'est pas un hasard si, à mesure que s'est accru le pouvoir de l'État au cours des dernières décennies, de sérieuses pressions se sont exercées à l'endroit de nos sentiments d'appartenance nationale et provinciale, et que la Charte des droits et des libertés a fait son entrée en scène au moment opportun. En même temps qu'elle nous protège de l'État, la Charte nous lie à lui en valorisant notre citoyenneté.

Comme bien d'autres sociétés démocratiques et capitalistes, le Canada a été récemment le témoin d'une véritable explosion du nombre de groupes conscients de leurs spécificités et de mouvements sociaux transcendant l'ethnie, la langue et la race, tels que : le mouvement des femmes en faveur de l'égalité des sexes; le mouvement écologiste qui attire notre attention sur la fragilité de l'écosystème de la planète; les groupes dont les styles de vie remettent en question les définitions traditionnelles de la famille et des relations entre les sexes; et les invalides, qui refusent désormais que la privation sociale et économique vienne s'ajouter à l'injustice du destin qui les a affligés d'infirmités physiques ou mentales. Ces exigences, ainsi que celles d'autres mouvements et groupes sociaux, coexistent et s'ajoutent aux clivages plus traditionnels entre les classes sociales et les régions. Qu'il s'agisse de la langue, de la race et de l'ethnie, ces clivages sont devenus relativement plus importants au point de vue politique.

L'image que nous avons de nous-mêmes en tant que nation et qui évolue avec le temps, est liée à d'anciennes définitions et comporte des caractéristiques historiques. Elle se modifie, cependant, en réaction aux multiples facteurs internes et internationaux—linguistiques, ethniques, raciaux, économiques, religieux, sexuels et autres—qui interviennent dans notre façon de nous définir nous-mêmes. L'État est l'élément-clé qui canalise cette évolution en vue de maintenir la cohérence nécessaire à son fonctionnement et à la stabilité sociale.

L'État agit comme arbitre sur la scène sociale où divers groupes luttent constamment pour promouvoir leurs intérêts. Ces groupes cherchent à utiliser l'État pour faire avancer leur cause. L'État, quant à lui, réagit selon certains paramètres établis en vue de renforcer la cohésion sociale, et selon des critères de citoyenneté qui évoluent. Au cours du dernier quart de siècle, les gouvernements du Canada et du Québec, en particulier, ont porté une attention soutenue à la modification de la vision collective de leurs citoyens respectifs. Les autres gouvernements provinciaux ont fait de même, bien qu'ils n'y aient pas toujours mis autant d'ardeur. On a eu recours à cet égard à divers moyens : les drapeaux, les politiques linguistiques, les chartes de droits, les déclarations publiques, les commissions royales, les comités législatifs, le référendum, et la modification des critères de désignation à des fonctions de grand prestige, telles que celles de gouverneur général, de lieutenant-gouverneur et de juge de la Cour suprême.

Dans les sociétés où priment les valeurs matérielles et utilitaires, il arrive souvent que l'on saisisse mal, et même que l'on sous-estime, la véritable signification de ces manifestations. Cependant, comme le fait remarquer un analyste :

À un certain niveau, les sociétés se forment par la construction d'un ordre symbolique [qui] suppose, tout d'abord, la définition d'une identité collective qui [...] finit par s'exprimer dans un système d'idées sur ce qui nous constitue comme peuple. Cette identité est représentée par les nombreux symboles qui entourent les rituels de la vie publique, le fonctionnement des institutions, et la célébration publique d'événements, de groupes et d'individus [...] les individus s'attendent à se reconnaître eux-mêmes dans les institutions publiques. Ils s'attendent à ce qu'il y ait une certaine correspondance entre leur identité privée et les contenus symboliques défendus par les autorités publiques, inscrites dans les institutions et célébrées au cours d'événements publics. À défaut de cette correspondance, ils se sentent aliénés socialement; ils ont le sentiment que la société n'est pas leur société³.

Il revient aux gouvernements de fournir à l'ensemble de leurs citoyens une signification et une raison d'être. Ce rôle symbolique de l'État se traduit par le rôle social en vertu duquel les gouvernements interviennent directement afin de modifier la répartition des personnes et des groupes dans des positions sociales définies. Les politiques qu'ils conçoivent à cet égard sont coûteuses. Elles requièrent du temps et d'importantes ressources administratives et financières. En ce qui a trait aux politiques linguistiques, il a fallu déboursier des centaines de millions de dollars pour promouvoir l'utilisation des langues

dans les écoles, dans les bureaucraties gouvernementales et, surtout au Québec, dans l'économie.

Même si ces politiques puisent souvent leur élan initial dans des réalités non économiques comme la race, l'ethnie, la langue et le sexe, elles peuvent comporter des conséquences majeures pour le fonctionnement des marchés. Elles ont pour objet de modifier, par exemple, la division du travail selon le sexe, l'utilisation des langues officielles dans la fonction publique, la composition ethnique de la main-d'œuvre et le placement professionnel des personnes souffrant d'invalidité physique et mentale. Les dispositions de la Charte relatives à l'action positive, qui viennent d'entrer en vigueur, entraîneront certainement un accroissement du rôle futur du gouvernement en vue d'améliorer les conditions des personnes et des groupes défavorisés.

Les rôles social et symbolique de l'État, que nous avons examinés, ne sont pas susceptibles de faiblir dans les années qui viennent. Leur importance ne sera pas tributaire des cycles économiques, augmentant lorsque tout va bien et diminuant lorsque la conjoncture est mauvaise, car les facteurs qui les déterminent sont d'un autre ordre. L'autorité gouvernementale s'exerce aussi bien sur la société que sur l'économie, et c'est en s'exerçant sur la première qu'elle peut avoir une plus grande influence sur le fonctionnement de la seconde.

Notes

1. Commissaire aux langues officielles, Sommaire du *Rapport annuel 1984 en bref*, Ottawa, 1985, p. 1-2.
2. Canada, Chambre des communes, Comité spécial sur l'autonomie des Indiens, *L'autonomie des Indiens au Canada: Rapport du Comité spécial*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1983.
3. Raymond Breton, « La production et l'allocation des ressources symboliques : une analyse des champs linguistiques et ethnoculturels au Canada » dans *Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie* 21, mai 1984, p. 125 (souligné dans l'original).

Le système constitutionnel du Canada

Il y a plus d'un siècle, nos prédécesseurs ont fondé un nouveau pays; ils se sont donnés pour tâche de créer une nouvelle nationalité ayant une forme particulière de gouvernement constitutionnel. Les institutions mises en place, surtout le gouvernement parlementaire et le fédéralisme, correspondaient à un mélange d'impératifs historiques et de choix délibérés. Ce que l'on constate aujourd'hui, c'est qu'elles ont donné au Canada un des systèmes de gouvernement constitutionnel les plus vivaces au monde.

Dans l'ensemble, nous, Canadiens, ne nous contentons pas de régler nos affaires publiques dans le cadre d'ententes constitutionnelles, mais laissons également celles-ci nous façonner et nous définir. L'idée que nous nous faisons de nous-mêmes, en tant que collectivité politique, est le produit d'institutions qui remontent loin dans le passé. Nos accords gouvernementaux traduisent l'évolution de nos valeurs; ils nous définissent comme peuple particulier ayant un passé et un avenir. Nous ne sommes pas de simples consommateurs et producteurs partageant fortuitement un espace commun. Nous ne sommes pas des individus isolés que le hasard des circonstances regroupe temporairement en une gare, dans l'attente impatiente de trains qui nous mèneront chacun vers des destinations distinctes. Nous sommes déjà arrivés à destination. Le Canada est notre patrie et il y a plus d'un siècle que les Canadiens s'emploient à la construire. Nous avons une histoire, même si parfois nous ne nous en rendons pas compte. Cette histoire englobe aussi ceux qui sont arrivés récemment parmi nous, qui ont accru notre diversité et qui ont multiplié nos liens avec le reste du monde.

L'histoire nous a légué des institutions qui, loin d'être un fardeau, constituent notre patrimoine, un patrimoine que nous devons faire fructifier. Il est évident que la pérennité de nos institutions s'explique en bonne partie par l'inertie, par la difficulté de réaliser des transformations majeures, par le jeu de certains intérêts, et par notre manque d'imagination collective. Mais il y a plus. La loyauté envers nos institutions est grandement tributaire du fait que nous avons un système de gouvernement qui nous convient et dont nous connaissons les rouages. Nous nous reconnaissons dans la manière dont il fonctionne. Nous nous sommes adaptés l'un à l'autre.

Il ne s'agit pas ici de prôner une allégeance aveugle, ou le culte des ancêtres, ou encore la soumission aux traditions. Nos institutions font partie d'une constitution vivante qui évolue et que nous modifions continuellement. En tout temps, les diverses dispositions relatives au gouvernement de notre société ont été, seront et devraient être remises en question, en raison des partis pris, des insensibilités et des inefficacités qui peuvent s'y glisser. Les solutions apportées étant humaines, elles demeurent imparfaites. Il n'en reste pas moins que s'est opérée pendant plus d'un siècle une profonde transformation de nos institutions gouvernementales dont on peut retracer le fil conducteur. Si Georges-Étienne Cartier et John A. Macdonald revenaient parmi nous aujourd'hui, ils éprouveraient certainement une rassurante sensation de familiarité envers nos institutions, mais ressentiraient également une certaine désorientation face aux transformations survenues depuis un siècle.

Les principales ententes institutionnelles relatives au fédéralisme et au gouvernement parlementaire ont été consolidées en 1867, lorsque la Province-Unie du Canada, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick se sont unis pour former le dominion du Canada. Le gouvernement parlementaire et le fédéralisme sont encore le fondement de notre vie politique. Le fédéralisme répartit les compétences entre les gouvernements provinciaux et le gouvernement central. Le système parlementaire, parfois appelé « gouvernement responsable », « gouvernement parlementaire » ou « gouvernement ministériel », encadre les relations qui existent entre l'exécutif et le législatif au sein du gouvernement.

Tout compte fait, le mariage du gouvernement parlementaire et du fédéralisme est une réussite. Le fédéralisme, avec sa répartition des compétences entre deux ordres de gouvernement, a permis à nos gouvernants d'exercer le pouvoir politique en tenant compte des diversités sociale, économique, ethnique et linguistique. Le fédéralisme n'est ni un luxe ni une institution dépassée et dépourvue d'utilité ou de signification morale. Selon les critères fonctionnels les plus rigoureux, le fédéralisme est un atout : il réduit le fardeau qui, autrement, reposerait sur un seul gouvernement. La présence de gouvernements provinciaux assure, mieux que celle de tout gouvernement unitaire, le respect des diversités régionales. Parce qu'il favorise la formation d'une opinion majoritaire dans les provinces sur des questions de compétence provinciale, le fédéralisme comporte également des vertus démocratiques. Il est plus facile de confier aux gouvernements provinciaux la tâche de formuler des politiques convenant à la majorité de leurs citoyens que d'adopter des politiques nationales qui sont de nature à diviser les régions. Le fédéralisme contribue à la stabilité globale du régime politique en raison du fait que les citoyens ont le loisir de recourir à un gouvernement qui corresponde à leurs convictions et à leurs objectifs politiques.

Dans sa propre sphère, chaque gouvernement est souverain. Chacun exerce sa compétence en vertu d'une répartition des pouvoirs qui n'a subi presque aucune modification de principe depuis 1867. Chaque gouvernement possède sa bureaucratie, ses propres partis, et sa propre pyramide de responsabilités politiques — de l'électorat, à la législature et au conseil des ministres. Chacun a constitué une série de sociétés d'État et d'organismes de réglementation qui échappent au contrôle quotidien des législatures et des ministres. Chaque gouvernement a son propre représentant de la Couronne, un lieutenant-gouverneur ou un gouverneur général. Chaque gouvernement réagit en fonction des particularismes sociaux, économiques et linguistiques des groupes qui vivent sur son territoire, et chacun nourrit des projets et forge des plans à l'intention de ses citoyens. Tous les gouvernements sont assujettis à la Constitution et à un système judiciaire. En cas de litige entre gouvernements, la Cour suprême joue le rôle d'arbitre.

Le fédéralisme trouve une justification spéciale dans sa contribution aux relations harmonieuses qui existent entre les collectivités francophones et anglophones du Canada. Plus de 80 pour cent des francophones vivent au Québec, où ils peuvent élire un gouvernement provincial doté de pouvoirs législatifs étendus dans des domaines essentiels à leur langue et à leur culture.

Bien que la création des provinces en 1867 ait répondu aux désirs de colonies distinctes dans les Maritimes dotées de leurs propres traditions et formes de gouvernement et aux aspirations d'une collectivité anglophone répartie sur le territoire qui constitue aujourd'hui l'Ontario, il ne fait toutefois aucun doute que les francophones du Québec ont été les plus ardents partisans et les plus grands défenseurs du fédéralisme. Cela est toujours le cas plus d'un siècle plus tard.

Les Québécois francophones cherchent à assurer leur survivance et leur pérennité culturelle en tant que minorité linguistique, dans un pays à majorité anglophone partageant un continent avec la société de langue anglaise représentée par les États-Unis. Les stratégies ayant pour objet de promouvoir la survivance des Canadiens de langue française ont changé durant le dernier siècle. Au cours des dernières décennies, le gouvernement du Québec a entrepris de jouer un rôle plus actif en ce qui concerne les orientations prises par les Québécois francophones en vue de rester fidèles aux traditions historiques qui les constituent en société distincte, tout en participant en tant que peuple moderne à la vie canadienne, nord-américaine et mondiale. La Révolution tranquille des années 1960 fut suivie d'un mouvement voué à l'indépendance qui a culminé en 1976, lors de la victoire électorale du Parti québécois, ayant pour objectif la souveraineté-association. Les années 1976 à 1980, et le référendum qui eut lieu au cours de cette dernière année, sont encore dans nos mémoires; il ne faut pas les oublier. La victoire du « non » fut une victoire pour le Canada, un plaidoyer en faveur d'un fédéralisme renouvelé.

Il est clair qu'à ce moment-là, une forte insatisfaction se faisait sentir à l'égard des ententes fédérales alors en vigueur. Sans doute y avait-il parmi les 40 pour cent de « oui » — destinés à donner au gouvernement du Québec un mandat pour négocier avec le reste du Canada les conditions d'un accord de souveraineté-association — de nombreuses voix accordées pour des considérations stratégiques. Mais il y avait également celles de partisans convaincus de la souveraineté-association. Il reste que la volonté qui s'est exprimée à cette occasion révélait le souhait d'un Canada à structure fédérale au sein duquel les provinces, en particulier le Québec, pourraient jouer un rôle de premier plan, et où les Canadiens francophones pourraient participer activement et proportionnellement à leur nombre au gouvernement central.

Nous rappelons ces événements à tous les Canadiens non seulement parce que ceux qui oublient le passé sont condamnés tôt ou tard à faire face aux mêmes situations, mais aussi parce que la coexistence harmonieuse entre Canadiens francophones et anglophones, au sein d'une même société canadienne, requiert qu'on la cultive constamment et qu'on en tienne compte dans les institutions et au plan constitutionnel. Cette exigence doit se manifester à trois niveaux :

- On doit reconnaître pleinement le rôle essentiel du gouvernement du Québec dans la promotion et l'épanouissement de sa population majoritaire francophone, laquelle compte pour plus des quatre cinquièmes des Canadiens francophones.

- Le gouvernement central doit refléter notre dualité linguistique à tous les échelons de son fonctionnement et dans la composition de son administration, afin de réaliser les trois objectifs suivants : « activement offrir des services au public, augmenter la participation équitable dans la fonction publique, et offrir un choix véritable en ce qui concerne la langue de travail¹. »
- L'ensemble du Canada, dans ses dimensions nationale et provinciale, doit accorder attention et appui aux minorités de langues officielles, soit aux francophones à l'extérieur du Québec et aux anglophones à l'intérieur du Québec. Grâce à ses dispositions linguistiques, la Charte est un instrument constitutionnel important et particulièrement bien adapté à cet égard.

Quiconque a connu les deux dernières décennies conviendra que la volonté d'attribuer aux provinces un rôle déterminant au sein du fédéralisme canadien ne se limite pas au Québec, et que la responsabilité nationale de concilier les préoccupations nationales et provinciales dans les domaines de compétence fédérale incombe aux dix provinces. Ailleurs dans ce Rapport, les commissaires proposeront certaines réformes des institutions du gouvernement central en vue de les rendre plus sensibles aux aspects provinciaux de notre réalité nationale, surtout dans les provinces les moins peuplées. Les citoyens et les gouvernements provinciaux de l'Ouest et de la région atlantique ne sont pas toujours convaincus que le gouvernement national, où les deux provinces centrales ont numériquement un rôle dominant, accorde à leurs problèmes toute l'attention qu'ils méritent. Quelles que soient les réformes que nous adoptons, de telles frustrations régionales ne disparaîtront jamais complètement. Le fédéralisme nous permet de vivre ensemble, dans une fructueuse collaboration, comme peuple uni. Il n'empêche cependant pas les divergences provinciales de surgir sur la scène nationale, où nous devons les concilier et les intégrer aux objectifs que nous poursuivons en commun en tant que Canadiens. Nous pourrions faire plus, mais il serait futile de chercher à éliminer totalement les différends entre les régions.

Dans ce contexte, les commissaires ont accordé une importance particulière à la recherche d'une harmonie entre francophones et anglophones et aux relations Québec-Ottawa. Peut-être avons-nous ainsi négligé les relations entre les autres gouvernements provinciaux, leurs propres collectivités et le gouvernement central. Peut-être également n'avons-nous pas suffisamment approfondi l'aspect multiculturel que fait apparaître la présence de groupes divers au sein des collectivités tant francophones qu'anglophones au Canada. Si tel est le cas, ce n'est pas parce que nous avons voulu diminuer l'importance de ces questions. Il s'agit là d'éléments aussi vitaux pour le Canada que les autres aspects du problème; nous les aborderons d'ailleurs longuement en d'autres parties de ce Rapport. Notre position, en tant que commissaires, tient tout simplement au fait que, dans notre évaluation des aspects provinciaux, linguistiques et ethniques de la réalité canadienne, nous ne présumons pas que les facteurs soient tous « démocratiquement » d'importance égale. L'hypothèse serait naïve et paralysante dans ses conséquences. Notre histoire d'avant la Confédération, l'*Acte constitutionnel de 1867*, les passions qui accompagnent

les questions linguistiques et les tensions que les dernières décennies ont vu surgir entre Québec et Ottawa, entre francophones et anglophones sont autant d'éléments dont il faut tenir compte. Ils révèlent que la conciliation des réalités francophone et anglophone de notre pays — un défi qui ne manque pas de frapper tout étranger étudiant notre société — doit demeurer une préoccupation primordiale de l'art de gouverner au Canada.

Le fédéralisme au Canada ne se limite pourtant pas à nos diversités provinciales. L'*Acte constitutionnel de 1867* avait pour objet de favoriser la création d'une communauté nationale pourvue d'un gouvernement central pouvant réaliser des objectifs canadiens. Il n'a jamais été question que les Canadiens confient leur identité et leurs préoccupations provinciales aux instances politiques nationales, ce qui ne s'est d'ailleurs jamais produit. On ne s'attendait pas, non plus, à ce que les Canadiens abordent les affaires nationales et les négociations qu'elles exigent en s'emmurant dans leur individualisme provincial. On s'attendait plutôt à ce que, dans les affaires nationales, les Canadiens soient — et ils l'ont été — plus que la somme de leurs différences provinciales. En contrepartie, la dimension canadienne n'est pas étrangère à la conception que les citoyens de la Colombie-Britannique, de la Nouvelle-Écosse et du Québec se font de leurs rôles civiques provinciaux. C'est en tant que Canadiens que nous avons mis au point un système complexe de paiements de péréquation destinés à assurer aux citoyens des provinces « moins fortunées », dont les ressources fiscales sont plus restreintes, un minimum garanti de services provinciaux sans majoration excessive des impôts des provinces concernées. La Charte des droits, inscrite dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, malgré ses dispositions d'exception², offre des gages additionnels de notre identité canadienne commune; elle garantit un certain nombre de droits que les tribunaux peuvent enjoindre aux gouvernements fédéral et provinciaux de protéger. Elle fixe donc des limites aux interprétations divergentes que les provinces peuvent adopter des droits des citoyens canadiens.

Le processus politique du fédéralisme n'impose donc pas de frontières hermétiques entre nos identités nationale et provinciales, ni entre les gouvernements national et provinciaux dont l'autorité dans des domaines précis comme le commerce, la propriété et les droits civiques, procède de la répartition des pouvoirs. En outre, à cause de l'accroissement des interventions gouvernementales, aussi bien aux niveaux national que provincial, l'interdépendance des gouvernements est devenue une préoccupation constante des dirigeants politiques. Le fédéralisme classique des gouvernements autonomes dans le cadre de juridictions strictement définies, présuppose que les rôles des gouvernements soient bien circonscrits. Il est improbable que nous revenions à une telle situation. Les commissaires n'estiment pas pour autant que la répartition des pouvoirs soit dépassée ou moins pertinente, mais simplement que les gouvernements ne puissent plus s'ignorer l'un l'autre dans la recherche de leurs objectifs propres. Nous souhaitons et nous recommandons une collaboration plus fructueuse entre les gouvernements national et provinciaux que celle qu'on a pu observer au cours d'un passé récent.

L'explication que donnent les commissaires de l'esprit du fédéralisme canadien, comprenant les relations entre les gouvernements national et provinciaux, de même qu'entre les collectivités du Canada, est assez complexe, ce qui n'est d'ailleurs guère surprenant s'agissant d'un aussi vaste sujet. Notre position fondamentale, que l'on trouvera exposée de façon détaillée plus loin dans le Rapport, est que le fédéralisme comme tel ne sera pas moins nécessaire et approprié dans l'avenir qu'il ne l'a été par le passé. Nous croyons également, étant donné la coexistence de gouvernements national et provinciaux forts, qu'il est nécessaire d'améliorer les mécanismes intergouvernementaux pour rendre plus efficace l'action politique dans les domaines où il y a chevauchement des compétences. Il est non seulement nécessaire de suppléer aux ententes intergouvernementales actuelles, mais aussi de sensibiliser davantage le gouvernement national aux diversités régionales du Canada grâce à un Sénat élu. Cette modification constitutionnelle accroîtrait le pouvoir des citoyens des provinces moins peuplées dans les affaires nationales et obligerait le gouvernement central à mieux tenir compte des aspirations et des intérêts des régions. Il ne faut pas que les intérêts provinciaux soient exclusivement représentés par les gouvernements provinciaux. Depuis la Seconde Guerre mondiale, l'un des points faibles d'un certain nombre de gouvernements qui se sont succédés au niveau fédéral a été leur inaptitude, pour diverses raisons, à tenir compte des dimensions provinciales de notre réalité nationale.

En tant que porte-parole d'une communauté nationale façonnée par plus d'un siècle d'histoire, le gouvernement central a la responsabilité supplémentaire de jouer un rôle de premier plan dans le régime fédératif. Ce rôle implique un leadership fédéral capable de promouvoir des normes nationales et un traitement égal pour tous les citoyens canadiens, même lorsqu'il s'agit de questions de compétence provinciale. Ce rôle n'est pas nouveau. Il est délicat et peut être assumé avec maladresse. Il n'en est pas moins crucial. S'il n'avait pas été bien exercé dans le passé, il est évident que notre système fiscal, nos régimes sociaux, et nos droits seraient beaucoup plus fragmentés qu'ils ne le sont aujourd'hui.

Notre fédéralisme, même s'il partage les responsabilités entre deux ordres de gouvernement, ne nous empêche pas de nous gouverner dans le cadre de juridictions qui sont toutes caractérisées par un gouvernement responsable. Ce régime lie l'exécutif et le législatif de chaque gouvernement selon un modèle qui nous apporte tout autant un leadership décidé qu'une démocratie attentive à nos besoins, grâce à l'obligation à laquelle est tenu l'exécutif politique d'obtenir l'appui majoritaire des députés des législatures pour demeurer au pouvoir. Ces députés détiennent leur autorité en vertu d'un processus électoral démocratique qui permet aux citoyens de voter dans leurs circonscriptions pour des candidats appartenant à des équipes politiques rivales convoitant le pouvoir.

On peut aisément attirer l'attention sur les raisons ou les facteurs qui font en sorte que le gouvernement parlementaire responsable ne corresponde pas en réalité aux descriptions idéales des manuels politiques : l'influence constante de l'argent dans la vie politique; la nature peu représentative des

corps législatifs; le nombre croissant des groupes de pression, qui ont leurs entrées auprès de la bureaucratie et des conseils des ministres; les excès de partisanerie dans les débats; le déséquilibre entre l'information rigoureuse dont disposent les conseils des ministres et celle, moins étoffée, dont disposent les législatures; les moyens de manipulation que les médias modernes et les techniques de sondage sophistiquées donnent à ceux qui assument le pouvoir; la mesure dans laquelle l'administration de l'État échappe à l'examen et au contrôle efficace des élus du peuple; les difficultés que doivent affronter les législatures face à la complexité et aux innombrables décisions politiques qui s'imposent dans la société contemporaine, et bien d'autres encore. En tant que citoyens, notre attitude face à ces carences a été et doit être de nous efforcer constamment de renouveler et consolider les institutions en vertu desquelles nous nous gouvernons. Les résultats seront toujours mis en regard de l'idéal que nous cultivons sur la façon de nous gouverner dans le cadre des structures parlementaires. D'où nos efforts périodiques pour faire en sorte que le système réponde aux conditions nouvelles dans lesquelles nous vivons. En fait, en dépit des transformations intervenues dans le rôle des gouvernements depuis la formulation, au XIX^e siècle, de la théorie du gouvernement responsable, le système s'est constamment bien adapté à une réalité en constante évolution. En formulant leurs recommandations, les commissaires cherchent à contribuer à cette adaptation en proposant des modifications appropriées.

Les efforts que les Canadiens ont consacrés à minimiser le fossé entre le réel et l'idéal sont véritablement impressionnants. D'une part, nous cherchons à être plus ouverts et démocratique; d'où le choix de critères justes pour le redécoupage des circonscriptions électorales placées sous l'autorité de commissions impartiales; d'où également le progrès continu observé en matière de droit de vote, depuis les timides débuts il y a plus d'un siècle, et en matière de contrôle des dépenses électorales. D'autre part, nous recherchons une plus grande efficacité politique en simplifiant les procédures parlementaires et en réorganisant l'exécutif afin d'améliorer l'aptitude du Cabinet à coordonner ses décisions et d'assujettir l'administration gouvernementale au contrôle politique.

L'objet de ce chapitre n'est pas de relater dans le détail les diverses initiatives prises en vue de réviser et de mettre à jour notre démocratie parlementaire, et d'éviter ainsi le divorce entre son fonctionnement réel et nos idéaux. Ce qui importe, c'est que nous, Canadiens, n'abandonnions pas la partie. Nous pratiquons la démocratie dans le cadre du régime parlementaire. Nous cherchons constamment à l'améliorer et envisageons rarement de la remplacer. Nous ne la considérons pas comme un bien de consommation courante dont on peut se départir après usage. Le système parlementaire incarne des valeurs fondamentales, à la fois historiques et politiques, qui confèrent aux Canadiens leur vocation particulière comme peuple politique. Le système parlementaire est le principal outil auquel nous recourons pour essayer de limiter la puissance envahissante de l'État contemporain et pour la subordonner à nos besoins.

Notre réalité est donc caractérisée par une interdépendance profonde entre parlementarisme et le fédéralisme. On ne peut les dissocier. Ce sont les

éléments que nous avons adoptés pour allier leadership et démocratie à l'intérieur de deux ordres de gouvernement qui se répartissent l'autorité sur un même peuple. Chez nous coexistent 11 systèmes de gouvernement, soumis à 11 corps électoraux, qui nous gouvernent en tant que peuple vivant sous un régime fédératif. Le fédéralisme répartit les pouvoirs. Le gouvernement responsable détermine les modalités de leur exercice. Ensemble, ils déterminent qui a autorité sur qui et pour quelle fin, et assurent que le pouvoir sera attribué, exercé et contrôlé selon des conventions et des ententes léguées par l'histoire.

Parlementarisme et fédéralisme sont constamment remis en question et toujours susceptibles d'être améliorés. Il ne faut pas cependant les envisager comme s'il s'agissait de quelque chose dont on peut faire table rase car nous ne pouvons refaire notre histoire.

Toutefois, le fédéralisme et le gouvernement responsable ne sont plus les deux seuls piliers de l'ordre constitutionnel canadien. La *Charte canadienne des droits et des libertés* de 1982 a ajouté un troisième pilier qui, par son intégration à notre « constitution vivante », influera sur le fonctionnement aussi bien du fédéralisme que du gouvernement parlementaire.

Comme beaucoup de changements constitutionnels profonds, la Charte est l'aboutissement d'une évolution intérieure et internationale qui date de plusieurs décennies. Parmi les principaux facteurs qui ont guidé cette évolution, il y a l'idée toujours plus affirmée que l'État peut aussi bien être un tyran qu'un serviteur du peuple. Buchenwald, Belsen et l'Archipel du Goulag, qui évoquent autant de crimes commis contre l'humanité à notre époque, confirment les propos de Lord Acton : « Le pouvoir a tendance à corrompre, et le pouvoir absolu corrompt de façon absolue. »

Les excès des gouvernements démocratiques ont été mineurs, si on les compare avec ceux de l'Allemagne nazie sous Hitler ou de l'Union soviétique sous Staline. La démocratie est clairement le premier et principal rempart contre l'abus des pouvoirs. Néanmoins, les injustices infligées aux Canadiens d'origine japonaise durant la dernière guerre, l'affaire Gouzenko et les procès secrets d'espionnage de 1945-1946, l'octroi de pouvoirs quasi judiciaires à divers organismes administratifs de l'État, et les causes des années 1950 portant sur les libertés individuelles au Québec, tout cela a inspiré à bon nombre de Canadiens la conviction que la suprématie parlementaire devait être tempérée par un corps judiciaire indépendant dont la fonction aurait consisté à protéger les droits constitutionnels des citoyens. À ces influences intellectuelles, émanant de l'expérience canadienne est venue s'ajouter une nouvelle conscience internationale des droits, inspirée par les Nations Unies et renforcée par la fin du colonialisme en Afrique et en Asie.

Le relatif déclin du soutien envers la suprématie parlementaire qui a accompagné le militantisme en faveur de l'enchâssement des droits dans la Constitution, signifie que l'attrait du modèle britannique de gouvernement a diminué à mesure que s'est accru l'autonomie du Canada en tant que puissance moyenne durant les années qui ont suivi la dernière guerre. En 1949, on a mis un terme aux appels au civil devant le comité judiciaire du Conseil privé et la Cour suprême du Canada est devenue la cour de dernière instance. Les conditions étaient alors réunies pour créer une jurisprudence

proprement canadienne, ce qui était un préalable à l'adoption d'une charte qui correspondrait aux besoins canadiens.

La diversité ethnique plus grande de la population canadienne a accru le risque de discrimination et justifie davantage le recours à une charte pour enseigner aux Canadiens les vertus et la nécessité de la tolérance. Plus généralement, la Charte, en définissant les Canadiens comme égaux dans leurs droits, se trouve à renforcer les liens de solidarité fondés sur une citoyenneté commune. Sa contribution anticipée au développement d'une solidarité nationale devint de plus en plus évidente à mesure que s'accusait la diversité ethnique qu'elle était censée couvrir.

L'amenuisement de l'appui accordé à la suprématie parlementaire, d'une part, et le mouvement en faveur de l'enchâssement des droits dans la Constitution, d'autre part, ont évolué de façon constante depuis la Seconde Guerre mondiale. La première mesure importante fut l'adoption en 1960 de la Déclaration canadienne des droits de M. Diefenbaker. Celle-ci ne s'appliquait qu'aux domaines de compétence fédérale, n'était pas inscrite dans la Constitution et n'a été que faiblement appliquée par les tribunaux durant les deux décennies qui ont précédé la Charte de 1982. Néanmoins, la Déclaration des droits de 1960 a orienté les discussions vers la notion d'une charte à caractère constitutionnel. Précisément à cause de ses faiblesses, elle a fait ressortir la nécessité d'un instrument plus puissant lors de l'étape suivante de l'évolution de la protection des droits. Le passage de la Déclaration de 1960 à la Charte de 1982 illustre le caractère évolutif du processus politique au Canada.

La Charte de 1982 s'inspire en partie de la même philosophie des libertés individuelles que celle sur laquelle reposait la Déclaration de 1960, mais les fins visées ont été élargies pour tenir compte des événements politiques des dernières années. Le nationalisme québécois, et notamment le mouvement indépendantiste qui a abouti à la victoire électorale du Parti québécois en 1976, a mis l'intégrité politique du Canada en danger. Le Premier ministre fédéral et ses collègues craignaient, à juste titre, qu'à moins que les Québécois francophones ne soient incités à continuer de s'identifier au gouvernement fédéral et à maintenir leur sentiment d'appartenance à la communauté canadienne, le pays ne commence à se désintégrer. La *Loi sur les langues officielles* de 1969, qui s'inspirait du Rapport de la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme, offrait une solution juridique à l'intérieur des institutions fédérales. Une charte protégeant les droits linguistiques et scolaires fut perçue comme un moyen supplémentaire de renforcer les communautés francophones à l'extérieur du Québec et, par là-même, l'idée d'un Canada français débordant les cadres de cette province. On vit là aussi un moyen d'appuyer la minorité anglophone au Québec. Il s'agissait avant tout d'empêcher que ne coïncident les frontières linguistiques et les limites territoriales, éventualité que les gouvernements libéraux perçurent dès 1968 comme une menace à l'intégrité du Canada. En outre, la catégorie plus générale de droits sur laquelle reposait la Charte était censée renforcer le sens de la citoyenneté sur lequel se fonde toute communauté nationale, et ceci au moment même où un provincialisme agressif, préconisé par les gouvernements

de plusieurs provinces, tendait à définir le Canada comme un agrégat de collectivités provinciales.

Tout au long de cette période de tensions politiques, un mouvement en faveur des droits individuels en vint à concevoir une charte comme un instrument susceptible de faire avancer ses objectifs, grâce à un document enchâssé dans la Constitution. Cela valait notamment pour les mouvements de femmes, d'autochtones, de personnes handicapées, et pour les diverses minorités ethniques et raciales. Une telle charte pouvait leur permettre d'améliorer leur statut dans la société et leur rôle dans l'économie. L'appui de ces groupes fut utile au gouvernement fédéral, et celui-ci soutint leurs revendications. L'idée même d'une charte finit ainsi par recevoir l'appui politique de nouvelles forces sociales, organisées en groupes, et dont l'émergence politique était liée à des transformations plus vastes au sein de la société canadienne; les mêmes tendances se manifestaient d'ailleurs au milieu d'autres démocraties capitalistes avancées.

Le processus politique complexe qui a donné naissance à la Charte de 1982, de même que la teneur de celle-ci, feront l'objet d'une analyse détaillée plus loin dans ce Rapport. Sa portée constitutionnelle mérite toutefois un bref examen ici même.

À la dialectique gouvernementale et au dialogue fédéral-provincial auxquels notre fédéralisme avait historiquement accordé la prééminence, la Charte oppose le dialogue rival entre citoyen et État. Comme corollaire à ce changement, elle ajoute au rôle constitutionnel de la Cour suprême, arbitre du régime fédéral, un rôle supplémentaire d'arbitrage des relations entre citoyen et État. Il s'agit d'un changement qui affectera l'image de la Cour, en fera une institution plus présente, et donc plus importante, et influencera les critères de sa future composition en tant que corps judiciaire dont les fonctions seront amplifiées et l'importance constitutionnelle accrue.

Les futurs juges de la Cour suprême devront connaître non seulement les paramètres constitutionnels du fédéralisme, mais aussi les principes d'une jurisprudence dominée par une conception plus philosophique des droits. Dans l'exécution des fonctions que leur confère la Charte, les juges seront amenés à la longue à formuler une philosophie de la démocratie, de la citoyenneté et de la communauté qui conviendra aux clivages multiples de la société canadienne et au rôle plus important des gouvernements fédéral et provinciaux dans nos vies.

La Charte remet sérieusement en question la suprématie parlementaire, en dépit des dispositions de dérogation stipulées à l'article 33 qui permettent aux gouvernements de contourner certaines de ses dispositions selon des procédures autorisées. À l'inverse, elle accorde davantage d'importance au citoyen par rapport au gouvernement et elle offre un vigoureux soutien à la théorie selon laquelle c'est le peuple qui détient les droits. Dorénavant, les personnes et les groupes qui poursuivent des objectifs politiques particuliers pourront choisir une autre voie que celle du Parlement et des législatures provinciales.

Ainsi la Charte, malgré sa clause *nonobstant* que l'on peut considérer comme une concession à la suprématie parlementaire, constitue une donnée

fondamentale qui vient s'ajouter aux instruments régissant les relations du citoyen avec l'État. Non seulement elle élève le statut du citoyen, de façon symbolique autant que pratique, en établissant un domaine des droits du citoyen qui échappe au contrôle de l'État, mais elle impose aussi des obligations précises à l'État en matière de droits linguistiques. Finalement, son paragraphe 15(2), qui est entré en vigueur en avril 1985, donne une légitimité constitutionnelle à toute action de l'État — en fait, il incite à une telle action — en vue d'améliorer les conditions des personnes ou des groupes défavorisés. En réponse à cette invitation, les deux ordres de gouvernement s'engageront dans l'organisation microsociale en vue de corriger l'ordre social produit par l'histoire : dans le secteur public, dans l'enseignement et, probablement, par obligation contractuelle, dans le secteur privé.

Bien que la Charte soit le résultat de près d'un demi-siècle de réflexions et d'expériences, son intégration à notre système constitutionnel prendra des décennies³.

Notes

1. Commissaire aux langues officielles, *Sommaire du Rapport annuel 1984* : avant-propos.
2. L'article 33 de la Charte autorise le Parlement ou la législature d'une province à déclarer dans une loi que la loi, en totalité ou en partie, aura « force de loi », nonobstant les dispositions de la Charte relatives aux libertés fondamentales (art. 2), aux droits juridiques (art. 7 à 14) et à l'égalité des droits (art. 15). Une telle déclaration reste en vigueur pour une durée maximale de cinq ans et peut être renouvelée pour des périodes quinquennales supplémentaires.
3. Pour une discussion sur le sujet, voir R. Rainer Knopff et F.L. Morton, « Le développement national et la Charte » dans *Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société au Canada*, vol. 33 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

La tâche de gouverner

L'étendue et la complexité du gouvernement contemporain au Canada ont transformé les relations entre gouvernement et société, bousculé nos traditions de gouvernement responsable, et sérieusement compliqué le fonctionnement du fédéralisme canadien. Depuis un demi-siècle, le rôle des gouvernements fédéral et provinciaux s'est amplifié, tandis que le contexte international a pris beaucoup d'importance dans la poursuite de nos objectifs. Pour diriger leurs affaires collectives de façon efficace et démocratique à l'avenir, les Canadiens devront comprendre l'ampleur qu'a prise l'action gouvernementale, les rôles multiples de l'État, les divers contextes dans lesquels ces rôles s'exercent, la prolifération des institutions qui a accompagné cette expansion de l'action gouvernementale, et les défis que cela pose à notre conception traditionnelle du gouvernement comme serviteur du peuple.

Une bonne partie du Rapport porte sur ces questions. Bon nombre de nos recommandations ont pour objet de redéfinir les liens qui existent entre le gouvernement et la société, d'améliorer la performance de nos politiques dans certains domaines précis, et de réformer ces institutions fondamentales que sont le Parlement et le fédéralisme, grâce auxquelles nous pouvons gérer démocratiquement nos affaires collectives au niveau national comme international.

Au XIX^e siècle, tous les gouvernements étaient de taille réduite, alors qu'aujourd'hui, ils ont tous acquis des dimensions plus considérables. On ne peut pas retourner à la simplicité d'antan. La dimension de l'État contemporain au Canada, comme partout ailleurs, n'est pas la conséquence d'erreurs intellectuelles, de particularismes, ou d'objectifs personnels de certains hommes politiques. On peut observer dans les différents pays capitalistes démocratiques une évolution comparable qui révèle qu'en général, les Canadiens sont aux prises avec des facteurs systémiques profonds qui enlèvent presque tout relief aux variantes nationales.

Les commissaires souscrivent aux récents propos d'un auteur selon lequel « de façon bien concrète, plusieurs questions portant sur les gouvernements ne peuvent jamais être réglées de façon définitive; elles font partie de l'existence normale¹. » Bien que notre marge de manœuvre soit restreinte, elle n'est pas négligeable. Étant donné l'influence que les gouvernements exercent sur notre vie quotidienne, l'effet cumulatif d'une série de démarches marginales dans une bonne direction peut avoir une portée positive. Les liens actuels entre les gouvernements et les populations au Canada sont le résultat de centaines de décisions, prises les unes à la suite des autres et en vue de répondre à des situations particulières, et ce sans que nécessairement l'on se doute de leurs conséquences à long terme.

Toute législation est une forme d'expérimentation de l'avenir. Toutefois, les systèmes politiques ne savent pas toujours profiter des expériences du passé. L'activité gouvernementale tient davantage de la marmite sous pression que du laboratoire scientifique. Les délais de réflexion sont un luxe que l'on ne peut pas toujours se permettre en politique. En outre, les programmes en vigueur seront toujours défendus par ceux qui en profitent ou qui, du moins, s'y sont habitués. D'autre part, il arrive rarement que l'on s'entende sur des

critères d'évaluation appropriés. Dans de telles circonstances, une commission royale a une valeur qui est surtout éducative : il s'agit de prendre du recul par rapport au processus politique et d'envisager les choses dans une perspective à long terme pour dégager des critères et des principes généraux susceptibles d'éclairer nos choix politiques pour l'avenir. Telle est du moins, l'orientation adoptée par la présente Commission.

Ailleurs dans le Rapport, les commissaires analysent la croissance des gouvernements et évaluent les conséquences de ce phénomène dans certains domaines particuliers. Nous ne reviendrons pas sur cette question dans ce chapitre introductif. Il convient cependant de faire, à ce stade, quelques observations sur la croissance du gouvernement au Canada afin de préparer les discussions thématiques des sections suivantes. Comme nous l'avons mentionné plus haut, il serait utopique de croire que l'ère des gouvernements tentaculaires est révolue. C'est une réalité à laquelle il faudra nous habituer. Il nous faudra aussi effectuer un rapprochement entre les impératifs d'un gouvernement tentaculaire et ceux du parlementarisme et du fédéralisme, auxquels est venue s'ajouter, récemment, la *Charte des droits*. Un tel rapprochement nécessite une explication préliminaire du caractère complexe que revêt l'expression « gouvernement tentaculaire ».

À presque tous les égards, le gouvernement joue un rôle beaucoup plus actif au Canada qu'il y a un demi-siècle. Néanmoins, en termes comparatifs, le total des dépenses gouvernementales au Canada, qui était de 45,8 pour cent du produit national brut en 1982, correspond à la moyenne des autres pays développés selon les normes de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). C'est aux niveaux provincial et municipal que l'accroissement des dépenses a été sensible. La part du gouvernement fédéral dans le total des dépenses gouvernementales, après transferts intergouvernementaux, a chuté de 51,9 pour cent en 1950 à 38,8 pour cent en 1980, alors que la part des gouvernements provinciaux et des municipalités a monté de 48,1 pour cent à 59,1 pour cent. Le Régime de pensions du Canada (RPC) et le Régime de rentes du Québec (RRQ) comptaient pour 2,1 pour cent en 1980.

Il ne s'agit là toutefois que d'une évaluation approximative de l'activité gouvernementale qui doit être complétée par d'autres indices, tels que le nombre des emplois publics, la réglementation, les prêts et les garanties, la participation dans les entreprises, et les sociétés d'État, si nous voulons comprendre l'importance du rôle de l'État dans l'économie et la société. Comme deux auteurs l'ont fait récemment remarquer, ces diverses mesures « ne peuvent être *additionnées*, car elles n'ont pas de commune mesure² ».

Toute évaluation exhaustive est rendue plus difficile en raison des nombreuses interdépendances entre les gouvernements du Canada d'une part et la société et l'économie d'autre part, interdépendances qui modifient le comportement des agents privés d'une multitude de façons. Ce comportement fait de plus en plus l'objet de calculs politiques. Les agents privés poursuivent des objectifs dans un cadre assez complexe fait d'incitations et de « contre-incitations » qui, contrairement à ce qui se passait dans l'univers de nos arrière-grand-parents, sont de plus en plus le produit de politiques et de programmes gouvernementaux.

Il serait pourtant utile de donner certains indices de la croissance des gouvernements, et donc des liens qu'ils ont avec notre société et notre économie, pour révéler l'ampleur actuelle du phénomène. Ainsi, les paiements de transfert aux individus, exprimés en pourcentage du revenu personnel total, sont passés de 7,2 pour cent en 1950 à 12,5 pour cent en 1980; les salaires versés par le gouvernement, y compris la solde des militaires, en pourcentage du total des salaires versés, sont passés de 12 pour cent en 1950 à 24,4 pour cent en 1980.

Il y a eu augmentation évidente du nombre des sociétés d'État au cours des dernières décennies, même si les données sur ce sujet ne sont pas tout à fait claires. Deux auteurs ont récemment dénombré 454 sociétés publiques fédérales, au mois de mai 1980, mais ils ont ajouté qu'un « grand nombre d'entre elles [demeurent] non identifiées ». Une autre étude fait état de 233 sociétés provinciales de la Couronne en 1980, dont 75 pour cent ont été fondées depuis 1960, et 48 pour cent depuis 1970, bien que le pourcentage des capitaux ainsi créés (33 pour cent entre 1960 et 1980; 13 pour cent entre 1970 et 1980) eut été bien inférieur. Dans l'ensemble, le mandat des sociétés d'État est plus diversifié qu'autrefois; elles assument de plus en plus des fonctions de gestionnaires dans le secteur des ressources naturelles. Il se peut que les sociétés fédérales et provinciales de la Couronne produisent jusqu'à un dixième du produit national brut³.

Aux sociétés de la Couronne est venu s'ajouter récemment un nouveau mode d'intervention dans le secteur privé. Il s'agit des prises de participation dans les entreprises par certains organismes provinciaux et fédéraux. Selon une évaluation récente, il y avait en 1983 plus de 300 entreprises mixtes au Canada. En 1982, la Caisse de dépôt et de placement du Québec détenait des actions dans 183 sociétés; un an plus tard, son portefeuille était de plus de trois milliards de dollars⁴. L'*Alberta Heritage Fund*, qui vient tout juste de commencer à acheter des actions, a clairement le potentiel, étant donné ses avoirs, de se tailler une place significative dans l'économie.

La réglementation de l'État a, elle aussi, augmenté. De nombreux organismes de réglementation sont de véritables gouvernements en miniature. À leurs fonctions initiales de surveillance sont venues s'ajouter des responsabilités de promotion et de planification dans des secteurs sensibles de l'activité socio-économique et culturelle⁵. Entre 1970 et 1979, le gouvernement fédéral a décrété plus de règlements qu'au cours des trois décennies précédentes. Près d'un tiers des règlements provinciaux en vigueur en 1978 avaient été décrétés depuis 1960; dans une évaluation portant sur l'année 1978, soit avant le Programme énergétique national (PEN), on avait estimé que 29 pour cent du produit national brut, calculé au coût des facteurs, était assujéti à une réglementation directe⁶.

L'État-providence, dont nous n'avons connu que des manifestations épisodiques avant la Seconde Guerre mondiale, est devenu un ensemble complexe de programmes destinés à nous protéger collectivement contre les risques normaux de l'existence, comme la maladie et la vieillesse, et contre certains risques particuliers résultant de fluctuations économiques, comme le chômage. Les agents du secteur privé sont liés à l'État par tout un ensemble

d'incitations et de « contre-incitations », de possibilités et d'obligations. Subventions innombrables, prêts garantis, quotas, dispositions fiscales, aide technique et aide à la recherche, règlements sur l'environnement, sont autant d'instruments et de politiques qu'il serait trop long d'énumérer et qui interviennent dans le processus de décision économique.

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, l'État joue un rôle social considérable en prenant des mesures toujours plus inspirées par la notion d'égalité. Il rajuste les rapports entre les deux sexes au travail et dans le contexte matrimonial. Il impose des pratiques relatives au français et à l'anglais dans des domaines précis où ces pratiques n'auraient pas cours s'il ne les imposait pas. Il cherche à relever le statut social et le revenu des handicapés physiques et mentaux. Il redéfinit les rapports entre les groupes ethniques, ainsi que leurs statuts sociaux respectifs. Il entérine et protège les droits des citoyens au moyen de lois, de chartes, et de bureaux de justes méthodes d'emploi. En assumant de telles fonctions sociales, l'État influence délibérément ou par inadvertance nos propres conceptions sur nous-mêmes. Il nous informe sur les groupes qui progressent et sur ceux qui perdent du terrain, ainsi que sur ceux qui n'ont pas été traités équitablement et qui ont besoin d'un appui officiel pour se redresser. L'État poursuit des objectifs particuliers à caractère fonctionnel, comme l'installation de rampes d'accès pour les infirmes en chaise roulante, et l'accession de divers groupes à des emplois recherchés grâce aux programmes d'action positive. Ce faisant, il contribue également à l'évolution des idées officielles relatives à la justice sociale que les controverses et les conflits permettent de dégager.

À mesure que se sont multipliés les rôles de l'État dans ce domaine, les instruments utilisés pour les remplir sont devenus plus raffinés. Le développement de nouveaux instruments et techniques d'administration transforme le contexte des relations entre le citoyen et l'État. Ces moyens d'action ne sont jamais neutres, et les gouvernements contemporains, doués comme ils le sont d'intelligence et de volonté, contribuent à leur prolifération. Nous avons tendance à oublier que la retenue de l'impôt à la source est un phénomène assez moderne, qui ne remonte qu'à 1942. La mise au point de cet instrument efficace, en plus de conférer aux entreprises privées le rôle de percepteurs non officiels de l'impôt, augmente considérablement la capacité des gouvernements de prélever des revenus de la société. Autrefois, surtout au XIX^e siècle, notre fiscalité nationale dépendait beaucoup des droits de douane; cela tenait principalement au fait que l'on pouvait les administrer avec beaucoup de facilité aux frontières et qu'il n'existait relativement aucun autre instrument pour obtenir des fonds.

L'utilisation et la signification des instruments sont étroitement liées à l'élaboration de théories nous permettant de comprendre leur influence sur l'économie et la société. Le budget de l'État était un instrument fiscal beaucoup plus banal avant que Lord Keynes ne nous apprenne à nous en servir comme instrument pour gérer l'économie. La théorie keynésienne a, dans l'après-guerre, redéfini le rôle de l'État à l'égard des masses qui possédaient désormais le droit de suffrage. (Cette thèse se situait, entre 1939 et 1945, dans le contexte de la question de l'économie de guerre, un contexte qui contrastait avec le chômage massif qui avait sévi durant la crise des

années 1930.) Il s'agit d'une question d'application générale. Le rôle futur de l'État, le choix d'instruments particuliers d'intervention, et l'importance relative des institutions au sein du gouvernement refléteront partiellement les conclusions d'un universitaire anonyme aux prises avec un théorème récalcitrant. Pour être efficace, le gouvernement doit allier connaissance et volonté d'agir. Sans la première, la deuxième devient une menace plutôt qu'un espoir.

Les théories nouvelles ou reformulées, les valeurs et les principes qui ont cours modifient notre perception du gouvernement et de ses responsabilités. Le corps électoral a maintenant une conception plus étendue de l'égalité; les nouveaux programmes gouvernementaux y trouvent leur justification. La Charte de 1982 propagera dans la société canadienne l'idée que les citoyens possèdent des droits et elle modifiera aussi les rapports entre les citoyens et les gouvernements, tout en magnifiant le rôle et l'image de la Cour suprême. L'expression « action positive », rarement utilisée autrefois, a maintenant acquis une légitimité spéciale du fait de son association avec la Charte. Non seulement l'action positive fournit-elle aux gouvernements un nouveau langage pour justifier des interventions ponctuelles et bien rodées sur les marchés du travail, mais elle constitue également un moyen politique et un thème mobilisateur pour les groupes qui peuvent en profiter.

Un système politique puise à un certain nombre de valeurs et d'idées et il doit évoluer avec elles. La démocratie ne se contente pas de subir ce genre d'évolution; elle la cultive. Cette stimulation de l'expérimentation et de l'innovation ne s'exerce pourtant qu'à la marge. Elle est contrée par l'inertie massive des gouvernements tentaculaires. Les idées et les valeurs d'hier sont déjà bureaucratisées et inscrites dans des programmes qui résistent au changement. Presque tout ce que font les gouvernements représente la continuation de programmes antérieurs. Les nouveaux programmes ne constituent jamais qu'une petite proportion de l'activité totale du gouvernement. Ainsi, les gouvernements en place sont inévitablement des instruments de conservatisme, plus enclins à l'habitude qu'à l'innovation. En outre, étant donné les nombreux liens que les programmes établissent entre le gouvernement et la société, presque tous les nouveaux programmes concernent des activités qui font déjà l'objet de diverses politiques.

Les institutions et les politiques des gouvernements canadiens ne sont pas uniquement reliées à nos préoccupations intérieures. En effet, l'État national, dans sa dimension géopolitique, fait partie d'un environnement global d'influences culturelles, économiques, politiques, militaires et écologiques. Tantôt ces influences affectent ses citoyens et suscitent des demandes d'intervention de l'État, tantôt elles engendrent des responsabilités de gestion internationale pour l'État. Les affaires purement intérieures constituent une proportion de moins en moins importante des préoccupations contemporaines des gouvernements canadiens. En effet, les forces extérieures semblent être tellement puissantes, surtout lorsqu'on songe aux sociétés multinationales et au capital itinérant, que de nombreux universitaires durant les années 1960 avaient prédit la fin de l'État. Cette prédiction était prématurée. L'État a juridiction sur le territoire, il possède la souveraineté, il suscite la loyauté et il dispose d'un éventail de moyens plus étendu que toute organisation

internationale, qu'elle soit gouvernementale ou privée, y compris l'entreprise multinationale. L'État, en tant que forme dominante de l'organisation politique, possède de grandes facultés de survie, ne serait-ce qu'à cause de l'absence de toute autre solution. La survie de l'État atteste d'un phénomène trop souvent ignoré : ceux qui cherchent à créer de nouvelles institutions doivent souvent, pour arriver à leurs fins, recourir aux institutions mêmes qu'ils cherchent à remplacer. Ceux qui contrôlent ces institutions ont une tendance et une capacité remarquables de donner à toute réforme une tournure qui convient à leurs intérêts.

On peut donc s'attendre à ce que l'État canadien survive, et qu'il incarne l'autorité politique pour nos descendants dans un avenir à moyen terme. En regard des institutions internationales existantes, y compris les Nations Unies, l'État, du moins dans sa version canadienne, a fait ses preuves. Malgré les défis que lui imposent les multiples pressions internationales, au Canada comme ailleurs, l'État demeure la source la plus efficace d'autorité mobilisatrice et de consensus que possède l'humanité. Nous nous y sommes habitués. Nulle autre entité plus vaste que l'État ne suscite à ce point la loyauté et le sentiment d'appartenir à une communauté. L'État restera donc la principale institution de gouvernement dans le monde dans un avenir prévisible.

L'interdépendance ne débouche pas sur l'homogénéisation, ni sur la disparition des identités nationales. Comme un auteur nous le rappelle, ces tendances sont freinées par :

[...] les traditions culturelles distinctives que divers peuples apportent au monde contemporain, et par le réseau de conventions institutionnelles historiquement déterminées avec lesquelles ils entrent dans l'ère contemporaine. Ces traditions et ces formes semblent être remarquablement adaptables. De plus, une variation accentuée des conventions économiques et politiques semble être compatible avec la direction d'une société industrielle moderne⁷.

Néanmoins, l'État lui-même ne se retrouve dans un milieu international plus ouvert que depuis un demi-siècle seulement; il doit composer avec des contraintes internationales plus fortes et plus nombreuses que ses prédécesseurs. C'est d'autant plus vrai lorsqu'un État, comme le Canada, est libéral et démocratique, qu'il dépend considérablement du commerce international, comme c'est notre cas, qu'il utilise une langue internationale (ou deux), et qu'il possède un haut niveau de vie, de sorte que ses citoyens ont facilement accès aux moyens de communication électroniques qui ignorent les frontières. En outre, des sociétés modernes et riches comme la nôtre comptent de nombreuses sous-cultures : scientifique, universitaire, professionnelle, juvénile, sportive, et ainsi de suite. Ces sous-cultures sont liées à celles d'autres pays par un réseau de marchandises, de valeurs, d'idées et de styles qui circulent rapidement sans égard aux frontières internationales. À tous ces points de vue, le Canada compte parmi les pays les plus ouverts. Il l'est d'autant plus du fait de la proximité d'un voisin capitaliste et dynamique, dont les aptitudes technologiques s'allient à la culture de consommation de masse la plus développée au monde. En outre, en tant que pays d'immigration, nous avons toujours été étroitement liés à des pays étrangers auxquels

nous avons emprunté des valeurs, des idéologies et diverses conceptions de la vie. La diversification accrue de l'immigration au cours des dernières décennies n'a fait qu'ajouter à cette tendance et a multiplié nos liens avec d'autres cultures.

Il est instructif d'observer les sources internationales ou les appuis externes que reçoivent divers mouvements sociaux qui alimentent notre politique intérieure en valeurs et idées nouvelles. Ainsi, le mouvement canadien de promotion de la condition féminine est l'expression nationale d'une action internationale atteignant toutes les sociétés industrielles occidentales, qui a pour objet de modifier la division du travail et, plus généralement, la division de l'ensemble de la société, selon le sexe. La littérature et les leaders de ce mouvement traitent de la condition commune des femmes, laquelle, sous réserve d'importantes variantes nationales, se caractérise par une position de seconde classe, parfaitement inacceptable de nos jours.

De la même façon, les autochtones canadiens se réunissent à l'occasion de tribunes, conférences et associations internationales où ils rencontrent leurs homologues d'ailleurs. Ceux-ci partagent les mêmes aspirations et redécouvrent eux aussi leur identité ethnique. La politique des autochtones canadiens est, au vrai sens du mot, internationale; ils ont exercé des pressions auprès du Royaume-Uni et ils ont lancé des appels aux Nations Unies et à ses organismes spécialisés. Les Inuit sont liés à leurs frères ethniques dans le cadre de la Conférence Circumpolaire, qui regroupe des Inuit du Groënland, de l'Alaska et du Canada. La *Déclaration universelle des droits de l'homme* des Nations Unies, ainsi que de nombreux accords et dispositions spéciales que l'on ne manque pas d'utiliser à des fins de politiques internes, soutiennent et encouragent l'affirmation de leurs droits et l'obligation de les respecter. Les aspirations politiques, les diverses conceptions de l'identité, la confrontation des valeurs et les nouvelles définitions des rapports hommes/femmes, jeunes/vieux, parents/enfants ou citoyens/État ignorent les frontières nationales.

Les frontières politiques ont toujours été perméables aux valeurs et aux idées, mais il est certain que ce phénomène a plus d'ampleur aujourd'hui. Il a en effet investi de nouvelles sphères sociales et donne une vigueur accrue aux exigences sociales auxquelles font face les divers gouvernements nationaux. En somme, l'internationalisation des mouvements sociaux et de la vie politique est intimement liée à l'émergence de nouvelles questions et de nouveaux intérêts qui, dans les pays démocratiques, rendent le rôle des gouvernements contemporains plus complexe.

Les sources internationales de la politique intérieure informent également la sphère économique. Elles procèdent de la nouvelle économie internationale, conçue au lendemain de la Seconde Guerre mondiale en vue de favoriser l'interdépendance entre les pays au moyen d'organismes tels que le GATT (*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*), le Fonds monétaire international (FMI), et la Banque mondiale. Aujourd'hui, la nouvelle économie politique internationale se manifeste par divers regroupements régionaux de pays, notamment la Communauté économique européenne (CEE), par la puissance économique du Japon, par la diffusion des méthodes industrielles modernes et des compétences technologiques dans un nombre

croissant de pays nouvellement industrialisés (PNI), par l'accroissement des barrières non tarifaires (BNT) à mesure que les tarifs disparaissent, par la sensibilité apparemment accrue des affaires financières canadiennes aux événements financiers mondiaux, et par la redistribution du pouvoir entre les États individuels, au sein de l'économie internationale, suite aux phénomènes précédents. Ces développements s'inscrivent tous dans un contexte où les économies des pays participants sont devenues de plus en plus interdépendantes. À cette interdépendance correspond maintenant une dispersion du pouvoir de l'État et de sa puissance économique plus grande que celle observée au cours des premières années de l'après-guerre. Pour obtenir une croissance soutenue, on a accepté l'interdépendance économique, fondée sur une division internationale du travail plus prononcée. Il s'agissait donc d'accepter une réduction du contrôle des économies nationales en contrepartie d'une croissance plus forte. Pour des pays qui, comme le Canada, dépendent beaucoup du commerce extérieur, les coûts et les avantages sont immenses.

L'interdépendance intensifie les liens entre les économies nationales et assujettit celles-ci aux diverses forces économiques du système international. Dans cette économie politique internationale, les gouvernements doivent apprendre à coordonner leurs actions à l'échelle internationale, afin d'exercer un contrôle politique collectif sur l'économie internationale. Ils doivent s'abstenir d'exporter leurs problèmes, pour éviter la surenchère de représailles. Ils doivent soutenir les forces qui favorisent l'adaptation de leur économie. Ils doivent enfin éviter à leur population respectives une injuste répartition des coûts que peut comporter une interdépendance économique qui, par ailleurs, profite en principe à tous. La nécessité des rajustements internes varie en proportion directe du degré d'intégration à l'économie mondiale. Cette adaptation économique nécessaire est gênée par des forces politiques et par des intérêts économiques intérieurs qui résistent aux changements qu'appelle une concurrence étrangère toujours plus aiguë.

L'ordre économique international est un ordre politique soumis à des gestionnaires multiples. Il est maintenu et manipulé par des États individuels dont l'influence sur son fonctionnement global dépend étroitement de leur puissance économique, du degré de leur dépendance commerciale et de leurs conventions politiques internes. Bien que l'ordre économique international résulte d'un ensemble de règles ayant pour objet de contenir les politiques des États qui sont préjudiciables à l'objectif partagé de croissance économique, il n'en découle pas pour autant que ceux-ci renoncent à promouvoir leurs propres intérêts. Les gouvernements n'observent jamais le jeu des forces internationales sans se soucier de l'effet qu'elles auront sur leur société, leur économie et leur peuple, et donc, indirectement, sur le prestige et le pouvoir des États individuels dans le système international.

Les États cherchent constamment à améliorer leur position au sein de l'économie internationale en adoptant des politiques intérieures susceptibles d'améliorer leur compétitivité, en cherchant à faire modifier les règles qui régissent les opérations économiques transnationales, en formant des associations de libre-échange ou des unions économiques autorisées par celles-ci, et en mettant au point de nouveaux instruments pour la poursuite d'objectifs qui ne peuvent plus être atteints avec des outils classiques, comme

les tarifs douaniers, dont l'utilité est réduite par l'Accord du GATT. Il est donc trompeur de présenter l'ordre économique international – et libéral – de l'après-guerre comme un ordre de marché. Il s'agit d'un ordre politique où les gouvernements nationaux occupent une place de premier plan au cœur d'un système où ils accordent aux forces du marché beaucoup de liberté de fonctionnement. Les États, comme les individus, ne vivent pas de pain seulement. Leurs objectifs internationaux sont multiples. Des objectifs économiques sont sacrifiés à d'autres objectifs, alors que les États troquent des priorités concurrentes dans une économie politique internationale où s'entrecroisent le pouvoir politique et les forces économiques.

Les forces du marché sont exposées, non seulement à ce qui reste d'obstacles au commerce, mais aussi aux divisions politiques et idéologiques du monde, que ce soit celle entre le nord et le sud, que celle entre le bloc soviétique et l'alliance occidentale. Durant les premières décennies de l'après-guerre, le GATT lui-même, et la politique américaine à son égard, ont été étroitement associés au Plan Marshall et à son objectif de reconstruction des économies de l'Europe occidentale, ruinées par la guerre. Il s'agissait d'introduire dans l'ordre libéral du capitalisme occidental, soutenu par les États-Unis, d'anciens ennemis et des alliés affaiblis. De nos jours, ce régime international orienté vers la libéralisation des échanges que représente le GATT compte également comme membres à part entière plusieurs des économies collectivistes d'Europe de l'Est.

Le Canada a joué un rôle important dans l'ordre international de l'après-guerre. Suite à la Seconde Guerre mondiale, en effet, il y a eu une période où nous avons réellement bénéficié d'une situation de prééminence. L'Europe était engagée dans sa reconstruction, ses empires s'écroulaient, et de nombreux nouveaux États en voie de développement émergeaient du colonialisme. Nous étions actifs au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et aux Nations Unies et notre participation aux opérations de maintien de la paix nous avait acquis une réputation enviable. Nous avons joué un rôle innovateur pour transformer l'Empire britannique en un Commonwealth multiracial. Enfin, nous avons noué des relations plus étroites avec des pays en voie de développement auxquels nous avons prêté notre assistance.

Toutefois, les conditions ont changé. Quatre décennies se sont écoulées depuis la Seconde Guerre mondiale. Le système international est plus complexe, et il y a beaucoup plus d'acteurs. Il a eu baisse du statut relatif des superpuissances; grâce à leur population ou à leur puissance économique, de nombreux États sont devenus des membres influents sur la scène mondiale. Il existe cependant une catégorie encore plus considérable d'États petits et faibles; plusieurs d'entre eux sont désespérément pauvres et leurs gouvernements subissent des menaces périodiques de la part de leurs propres forces militaires ou de citoyens aliénés.

L'interprétation du système international contemporain et de la place qu'y occupe le Canada est un grand sujet de discussion parmi les universitaires. Ici comme ailleurs, les théories implicites ou explicites qui guident les comportements jouent un rôle critique. Les commissaires ont été impressionnés par une analyse récente, effectuée par deux chercheurs canadiens, selon laquelle le

Canada se définit comme une « puissance principale ». Leur analyse repose sur l'hypothèse :

Que le déclin des États-Unis et la diffusion du pouvoir dans le système international qui en est résulté ont projeté le Canada dans la position d'une puissance principale sur la planète. Les puissances principales, comme les grandes puissances d'autrefois, se situent à l'échelon le plus élevé de la hiérarchie globale de la puissance et poursuivent leurs propres intérêts de façon autonome, plutôt que comme médiateurs parmi d'autres ou comme courtiers pour ces autres. Pourtant, ce petit ensemble d'États, contrairement aux anciennes grandes puissances, ont aussi la tâche de créer – de concert, et sur la base de leurs propres valeurs distinctives – un ordre global à une époque où nul État individuel et nul ensemble de principes universels ne peut assurer la tâche⁸.

Le peuple canadien ne se reconnaît pas vraiment dans cette description et manque fondamentalement de confiance en lui-même. De plus, notre voisinage avec les États-Unis nous place dans une situation peu indiquée pour juger convenablement de notre statut international. Toutefois, si nous élargissons notre perspective de façon à y englober les quelque 150 États et plus qui font aujourd'hui partie du système international, notre statut relatif paraît bien différent et manifestement éminent. Selon cette perspective d'ensemble, nous faisons clairement partie d'un petit groupe choisi d'États situés au sommet de toutes les pyramides. Bien entendu, cela ne signifie pas que nous pourrions modeler le milieu international à notre image. Même les superpuissances en sont incapables. Ce que cela signifie, c'est que nous n'avons pas à nous priver d'initiatives unilatérales; nous pouvons poursuivre nos objectifs internationaux par des moyens bilatéraux aussi bien que multilatéraux.

Le Canada jouit d'atouts particuliers lorsque vient le temps de participer au système international. Nous n'avons jamais été une puissance impériale dont l'histoire gênerait nos relations internationales dans un monde multiracial. Notre proximité des États-Unis, ainsi que nos multiples liens politiques, économiques et culturels avec ce pays nous permettent d'avoir une relation unique avec la plus grande puissance militaire au monde. Nous disposons de cette liberté relative que procure le fait de ne pas être une superpuissance, sans pourtant souffrir de l'impuissance qui caractérise les États plus petits et plus faibles dans le système international. Nous jouissons d'une bonne réputation internationale. En outre, nos deux langues ainsi que notre mosaïque culturelle multiplient nos liens sur la scène internationale. Notre politique étrangère ne doit pas être uniquement guidée par la recherche de profits particuliers, mais doit aussi tenir compte de l'impression générale que nos prises de position internationales exercent sur les autres gouvernements et pays. Une bonne image de marque augmente notre capacité de réaliser nos objectifs internationaux.

En tant que peuple démocratique, nous cherchons à donner au système universel le sens de la civilité et de la tolérance, ainsi que la capacité de résoudre pacifiquement les tensions internationales. Les rôles internationaux que nous avons joués ont contribué à façonner notre identité nationale. Dans un monde de plus en plus interdépendant, composé d'une multitude d'États

aux capacités et aux ambitions les plus diverses, le Canada peut jouer un rôle important. Comme le soutient éloquemment un de nos documents de recherche, le Canada, qui est l'un des plus vastes États côtiers au monde, doit jouer un rôle majeur dans la gestion mondiale et la mise en valeur des océans⁹. Grâce aux progrès de la technologie océanique, il s'agit là d'un des domaines les plus prometteurs du droit international. Le nouveau droit de la mer implique une extension de l'autorité et de l'administration publique des États à des régions maritimes immenses et passablement éloignées. Nous recommandons également qu'une attention soutenue soit accordée aux pays en voie de développement. Établir dès maintenant des liens étroits fondés sur l'aide et le commerce procurera aux futures générations de Canadiens des avantages importants en créant un environnement mondial plus stable et en nous assurant de futurs partenaires commerciaux.

Il est évident qu'en assumant de tels rôles à l'échelle internationale, nous ne devons pas et ne pouvons pas négliger notre propre intérêt national. À ne jouer que les bons Samaritains, les gouvernements démocratiques risqueraient de ne pas être réélus. Toutefois, il est de notre avantage que la paix règne dans le monde. Une performance économique accrue des pays en voie de développement nous profitera à long terme, car nous dépendons du commerce. Des contacts multiples qui débordent l'Amérique du Nord contribueront à nous différencier politiquement de nos voisins américains, auxquels nous sommes économiquement liés. L'intérêt national est une notion très souple.

Comme nous le mentionnons plus loin, l'évolution récente de l'économie politique internationale incite la Commission à conclure qu'il faudrait réévaluer la position internationale du Canada. Notre pays partage avec les autres la responsabilité de préserver le libéralisme de cet ordre économique international, à la création et au développement duquel il a contribué. Notre gouvernement a la responsabilité de faire à l'égard de son propre peuple ce que tout gouvernement doit faire, soit manœuvrer au sein de ce système de façon à y maximiser les avantages par rapport aux inconvénients.

En examinant la croissance du rôle de l'État dans les rouages internes de notre société et de notre économie en même temps que la croissance de son rôle international, plusieurs faits saillants ressortent. Aussi bien au plan intérieur qu'international, le nombre des intervenants augmente. Prenons un exemple assez simple : en 1945, le nombre des membres des conseils des ministres des neuf provinces et du gouvernement central, était inférieur à 118 ministres. Quarante ans plus tard, avec dix provinces, il y en a 269. Il y a eu en outre augmentation sensible du nombre des sociétés d'État et des organismes de réglementation échappant au contrôle politique direct des ministres et des parlementaires.

Au sein de chaque gouvernement, et surtout des plus importants, on essaie inlassablement de créer des mécanismes de coordination et des organismes centraux pour freiner les tendances à la fragmentation. Il y a donc un contraste frappant entre la situation présente et la période qui a précédé la Seconde Guerre mondiale, au cours de laquelle les décisions politiques des conseils des ministres ne faisaient même pas l'objet d'un rapport officiel¹⁰.

Au plan international, il y a eu évolution similaire; on est passé d'une relative simplicité à une plus grande complexité. Jamais autant d'États n'ont

poursuivi autant d'objectifs dans un si grand nombre de domaines que maintenant. Les Nations Unies dont la Charte a été signée par 51 pays en 1945, compte aujourd'hui plus de 150 États membres. Le GATT auquel participaient 23 pays en 1947, comporte maintenant 89 États membres, sans compter 30 autres pays qui souscrivent *de facto* aux règlements du GATT. Un réseau toujours plus étendu d'organisations internationales, d'institutions et d'alliances régit maintenant les relations entre les États, relations que l'on veut soumettre à des objectifs militaires, économiques, culturels, écologiques, scientifiques, humanitaires et autres. La croissance a été tellement accusée que certains chercheurs doutent de l'aptitude de nos gouvernements nationaux à surveiller et à contrôler la multiplicité des instruments internationaux qu'ils ont créés¹¹. Le nombre des organismes intergouvernementaux et internationaux a presque doublé au cours de chaque décennie, depuis le début du siècle, et s'élève maintenant à environ 300¹². Le nombre des organismes internationaux non gouvernementaux est passé, quant à lui, de 134 en 1905 à 2 600 en 1980¹³. Ces chiffres ne tiennent pas compte des sociétés transnationales qui ont proliféré depuis la Seconde Guerre mondiale; les plus vastes d'entre elles disposent d'autant de moyens d'influer sur certaines parties du système international que les États plus petits et plus faibles.

Cette croissance explosive, qui se poursuit toujours, atteste l'interdépendance entre les États et les peuples, et les efforts en vue d'assujettir cette interdépendance à des règlements. Il existe une division du travail entre les organismes internationaux et beaucoup d'entre eux ont des vocations très précises. Néanmoins, l'humanité est confrontée à une tâche d'administration publique et de réglementation internationale, qui est unique dans l'histoire et déborde les limites de la souveraineté classique des États.

Un des exemples les plus frappants de la complexité de la diplomatie internationale contemporaine est représenté par la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS III) qui a duré quatorze ans et demi, soit de l'été 1968 à décembre 1982. Les sessions de cette conférence, qui a fait suite à deux conférences antérieures plus petites, UNCLOS I et UNCLOS II, tenues respectivement en 1958 et en 1960, ont regroupé entre 2 000 et 3 000 délégués. Plus de 150 délégations y étaient représentées. Le volumineux traité qui en est résulté comportait 320 articles et neuf annexes; il a été signé par 134 États. Près d'une douzaine d'États l'ont ratifié et il est prévu que d'ici à la fin des années 1980, une majorité de pays, y compris le Canada, seront liés par le Traité comme parties prenantes, en vertu du droit des traités. Il s'agit en fait d'une « constitution océanique », d'un cadre juridique indispensable qui s'appliquera pratiquement à toutes les futures activités maritimes¹⁴.

Les complexités institutionnelles intérieures et internationales se renforcent les unes les autres. Les deux ordres de gouvernement au Canada sont actifs au plan international, car les divisions internes du fédéralisme canadien trouvent à s'exprimer au plan international. En plus de s'intéresser aux tarifs douaniers qui relèvent exclusivement du gouvernement central, la politique économique extérieure s'intéresse aux barrières non tarifaires (BNT). Comme celles-ci dépendent dans bien des cas de la compétence des provinces, la répartition des

pouvoirs au sein du fédéralisme canadien a des répercussions sur notre politique étrangère. La multiplication des BNT reflète le déclin de l'utilité des tarifs dans l'Accord du GATT. Elle témoigne également de la volonté des divers secteurs de l'économie nationale de se protéger contre la libéralisation du commerce que les deux ordres de gouvernement ont contribué à édifier.

Les universitaires parlent de l'importance croissante de la dimension internationale en politique intérieure, de même que des sources nationales de la politique internationale. Aux préoccupations traditionnelles de « haute politique », qui comprennent la paix, la sécurité et les objectifs géopolitiques des États et que l'on poursuit selon les règles de la diplomatie classique, viennent s'ajouter, quand elles ne les dépassent pas, les préoccupations plus « terre à terre » telles que le commerce, les placements et le système des finances internationales. Une étude commandée par la Commission analyse les différents efforts consentis par les États occidentaux en vue de réorganiser leur ministère des Affaires étrangères de manière à coordonner plus efficacement leurs politiques extérieures¹⁵. Une autre étude, centrée sur le Canada, a montré qu'un nombre élevé de ministères participent à la politique économique extérieure, qu'il existe des rivalités entre eux et qu'il est très difficile d'énoncer et de mettre en œuvre une politique cohérente¹⁶.

Les différents rôles gouvernementaux que nous avons décrits et les facteurs qui sous-tendent leur croissance ne sont pas sans affecter nos institutions parlementaires et notre régime fédéral. Plusieurs des tensions et des difficultés qu'affrontent les institutions politiques canadiennes sont le produit de cette croissance. Les institutions fondamentales de notre régime constitutionnel, à l'exclusion de la Charte, sont issues d'une époque où les choses étaient plus simples. Il est évident que leur performance et que les valeurs qu'elles incarnent seraient moins sérieusement menacées si nous pouvions « comprimer » l'État. En fait, les commissaires croient que dans des domaines choisis, il est souhaitable et faisable de procéder à une simplification du rôle du gouvernement dans la société et dans l'économie. Toutefois, étant donné la diversité des rôles assumés par les gouvernements, nous ne pouvons envisager un désengagement massif. Nous devons par conséquent examiner les effets de la croissance des gouvernements sur le fédéralisme et la démocratie parlementaire.

Au fur et à mesure qu'augmentait la taille des gouvernements, des efforts ont été déployés pour coordonner les politiques à l'intérieur même des divers gouvernements au Canada, entre les deux ordres de gouvernement au sein du régime fédératif canadien et entre les États au plan international. Cela n'a cependant pas empêché une plus grande dispersion des pouvoirs politiques et bureaucratiques entre un nombre croissant de dirigeants officiels jouissant de degrés divers d'autonomie. Comme tous les politiciens et les bureaucrates le savent, et comme nos diverses études l'ont clairement démontré, aucun gouvernement ne possède une parfaite unité. Bien au contraire, au Canada comme ailleurs, l'activité gouvernementale est le fait d'une kyrielle de ministères, bureaux et organismes qui tout à la fois rivalisent et collaborent entre eux. Au sein de chaque bureau ou ministère, des conceptions partielles du bien public sont combinées à des ambitions bureaucratiques pour produire des politiques qui ne portent pas toujours strictement sur les questions

envisagées. Nous admettons ces faits; les nier équivaldrait à nier la loi de la gravité terrestre. Les bureaucraties, publiques et privées, ne feraient pas l'objet de théories administratives divergentes si les considérations de carrière, de sécurité d'emploi, ou de « chasse gardée » n'avaient pas de prise sur elles.

Viennent ensuite se superposer à ces subdivisions de l'État fédéral — qui tantôt se font concurrence et tantôt coopèrent — les détenteurs de la plus haute autorité d'État, à savoir, notamment, le Premier ministre, ses homologues provinciaux, les titulaires des divers ministères et les hauts fonctionnaires. Chacun a sa propre conception du rôle de l'État dans la société et dans l'économie, et des rôles respectifs des gouvernements fédéral et provinciaux. Chacun a une conception de l'avenir qui laisse transparaître une volonté de préserver et, dans certains cas, d'augmenter le prestige et le pouvoir de son gouvernement. Comme les recteurs des anciennes universités et les prélats des vieux ordres ecclésiastiques, les élites politiques et bureaucratiques au sommet des pyramides nationale et provinciales sont en faveur de la continuité et de la survie. Dans la poursuite de ces objectifs et de bien d'autres, ils sont freinés par le processus démocratique. Néanmoins, ce serait ignorer la réalité du pouvoir que de nier qu'ils disposent d'une certaine mesure d'autonomie qui leur permet de poursuivre leur propre conception du bien public. L'État démocratique est plus qu'un miroir de la société. Il est beaucoup plus qu'un tiroir-caisse qui ponctue de sa sonnerie l'équilibre instable du pouvoir entre les intérêts divergents au sein de la société et de l'économie. Ces données inéluctables du processus démocratique et du pouvoir de l'État constituent les facteurs essentiels du contexte institutionnel dans lequel nous, commissaires, cherchons à promouvoir les valeurs démocratiques et la contribution du gouvernement à la performance économique.

En 1945, le gouvernement canadien était, selon les normes de l'époque, restreint et compact; un petit groupe officieux de mandarins maintenait une certaine cohésion. Au sein du régime fédéral, les provinces étaient encore affaiblies par la Grande Crise et la guerre. Le Canada était alors une puissance moyenne faisant partie de cette poignée d'États épargnés par la guerre qui, sous l'égide des États-Unis, ont reconstruit le monde occidental d'après-guerre. Depuis lors, il y a eu multiplication des États sur la scène internationale, déclin relatif de l'hégémonie américaine, et accroissement des tendances centrifuges au sein du fédéralisme canadien à mesure que les gouvernements provinciaux étendaient leurs compétences et leurs ambitions. Il y a eu également dispersion et fragmentation du pouvoir au sein des gouvernements au Canada et ailleurs.

La multiplication des différents foyers du pouvoir au sein de chaque gouvernement au Canada et sur la scène internationale signifie que la poursuite des objectifs intérieurs ou internationaux requiert maintenant un rapprochement de groupes plus ou moins stables ayant des objectifs divergents, des aptitudes variables, des pouvoirs différents et des attitudes qui vont de la suspicion à la confiance. Pour tout intervenant donné, la poursuite des objectifs qu'il s'est fixés appelle la création, la modification et la gestion des institutions et des rapports existant entre elles. Dans l'économie politique internationale, cette complexité entre en interaction avec les concentrations

du pouvoir économique au sein des sociétés multinationales et des institutions financières internationales.

À la différence de la fin des années 1940, l'univers du pouvoir et de l'autorité, aussi bien au plan intérieur qu'international, est maintenant beaucoup plus diffus. Il comporte un plus grand nombre de centres d'activité et des programmes d'action plus diversifiés. Il s'agit d'un monde où les tâches de gestion exigent des rapports multiples entre les chefs de l'exécutif politique aux plans intérieur et international. S'il est justifié d'appeler le fédéralisme canadien un « fédéralisme exécutif », le système international peut alors lui-aussi être dénommé à juste titre « internationalisme exécutif ». Cette tendance vers la prépondérance de l'exécutif est inhérente aux exigences internes et internationales auxquelles sont confrontés les gouvernements modernes. De façon plus générale, les hauts fonctionnaires emploient une bonne partie de leur temps à traiter avec leurs homologues dans d'autres bureaux du même gouvernement ou dans d'autres gouvernements. Les structures gouvernementales sont interdépendantes. Elles s'appuient l'une sur l'autre pour mettre en œuvre des programmes. C'est ce qui a donné naissance à une politique interorganisationnelle dans les affaires nationales et internationales, laquelle suppose un jeu complexe de collaboration et de concurrence. Il est vrai que la compétition entre les divers intervenants implique que les décisions ne peuvent être monopolisées par une élite. Toutefois, il n'est pas toujours certain que, dans l'ensemble, ces réseaux circulaires d'institutions soient à la hauteur des tâches qui leur sont confiées. Il n'est pas certain, non plus, que des rouages démocratiques conçus pour un monde moins complexe puissent garantir que ces mécanismes demeureront comptables de leurs activités dans les affaires intérieures et internationales. C'est d'ailleurs pourquoi les commissaires recommandent que l'on oblige les organismes à mieux rendre compte de leurs activités et que l'on accentue leurs tendances vers une plus grande démocratisation.

La croissance des gouvernements au Canada modifie la répartition du pouvoir entre les administrateurs et les hommes politiques, de même qu'entre les conseils de ministres et les législatures, et entre les secteurs public et privé. Le pouvoir monte vers les conseils des ministres et descend vers les hauts fonctionnaires; il se déplace horizontalement vers les sociétés d'État et les organismes de réglementation qui échappent à la supervision quotidienne des élus du peuple. Le pouvoir se déplace vers les spécialistes et ceux qui contrôlent l'information. Tout accroissement des rôles du gouvernement a tendance à rendre la fonction publique plus indispensable, plus puissante et plus autonome. L'administration quotidienne des diverses dispositions d'une politique instituée des années plus tôt échappe inévitablement au contrôle politique dans des circonstances normales. La simple surcharge des calendriers législatifs due au volume des activités gouvernementales, à laquelle s'ajoute le déséquilibre qui existe entre les ministres et les députés en matière d'accès aux ressources, va à l'encontre des principes d'un régime parlementaire reposant sur une discussion éclairée. En effet, l'obligation des ministres de rendre des comptes aux députés et aux citoyens se trouve amoindrie.

Cette obligation est encore plus réduite du fait de la prolifération de groupes de pression qui contournent souvent les instances parlementaires et les partis politiques et traitent directement avec les administrations dispersées de l'État contemporain. Les commissaires s'inquiètent de cet état de chose, même s'ils admettent qu'il est quasi inévitable. À cet égard, nous formulerons plus loin dans ce Rapport des recommandations en vue de contrôler ces excès par un renforcement du système parlementaire.

Le fédéralisme est également affecté par la coexistence de deux ordres de gouvernement, chacun doté d'un arsenal impressionnant de ressources, et chacun intervenant à partir de perspectives divergentes en regard de la société et de l'économie du pays. Les gouvernements fédéral et provinciaux n'ont jamais pu complètement s'ignorer l'un l'autre. En effet, l'*Acte de la Confédération de 1867* comportait diverses clauses qui présupposaient cette interdépendance partielle. Ils partageaient les domaines concurrents de l'agriculture et de l'immigration, sous réserve d'une primauté du fédéral en cas de conflit. Le gouvernement fédéral était tenu de verser aux provinces des sommes destinées à combler l'écart entre les revenus qu'elles pouvaient prélever et les dépenses qu'elles devaient supporter. Il avait le pouvoir d'abroger toute loi provinciale dans l'année qui suivait sa promulgation et de nommer les lieutenants-gouverneurs, lesquels pouvaient exercer leur pouvoir de réserve à l'égard de la législation provinciale. Finalement, le Parlement du Canada avait le pouvoir de décider qu'un ouvrage, même s'il était entièrement situé à l'intérieur d'une province, était d'intérêt national et devait être soumis à la juridiction fédérale. Malgré ces exceptions, les gouvernements national et provinciaux œuvraient avec un fort degré d'autonomie et d'indépendance l'un par rapport à l'autre, du moins pour l'époque.

De la Seconde Guerre mondiale jusqu'à ce jour, un réseau complexe d'ententes et de comités, fondé sur divers précédents et couronné par la Conférence des Premiers ministres, a déterminé une vaste mise en commun des ressources fiscales et des compétences entre les gouvernements, malgré la répartition des pouvoirs dans certains domaines. Le pouvoir fédéral de dépenser a permis au gouvernement central d'influer sur les priorités provinciales en offrant des fonds en vertu de programmes de subventions conditionnelles orientés à des fins précises. L'État-providence a été essentiellement une création conjointe des deux ordres de gouvernement. Les arrangements fiscaux entre le fédéral et les provinces, ainsi que les paiements de péréquation, avaient pour objet d'harmoniser les efforts en matière de fiscalité et d'augmenter les revenus des provinces moins fortunées au nom de l'équité. Des réseaux de spécialistes partageant les mêmes connaissances ont travaillé ensemble à partir de leurs positions distinctes dans les différents gouvernements pour faire progresser des programmes communs. Une politique de développement régional conçue en 1973 dans le cadre des ententes générales de développement par le ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) a permis une collaboration intime entre les hauts fonctionnaires fédéraux et les gouvernements provinciaux. Des bureaux et organismes des Affaires intergouvernementales ont été mis sur pied au cours des années 1970 afin de régir l'interdépendance des gouvernements au

sein du régime fédéral. Plusieurs gouvernements provinciaux ont établi des bureaux à Ottawa pour y surveiller les événements susceptibles d'affecter leurs intérêts.

À la même époque ont eu lieu d'importants conflits difficiles à résoudre, notamment en matière d'énergie, de ressources naturelles et de politiques économiques extérieures. Dans un domaine après l'autre, les deux ordres de gouvernement, jouissant d'une autorité fondée sur une répartition des pouvoirs dont la forme avait très peu changé depuis 1867, se sont mis à empiéter l'un sur l'autre dans plusieurs secteurs. Dans certains cas particuliers, des politiques contradictoires entreprises simultanément ont désavantagé les deux ordres de gouvernement. Une forte concurrence interprovinciale a également eu lieu, surtout lorsqu'il a fallu attirer les investissements et mettre en œuvre des politiques préférentielles d'achats gouvernementaux, mais très peu de mécanismes interprovinciaux pour réguler cette concurrence.

Au-delà des gouvernements, la concurrence fédérale-provinciale n'a pas épargné non plus la société et l'économie de notre pays. Dans un État unitaire, l'affaissement du marché donne lieu à un simple transfert des prises de décisions depuis le secteur privé vers le secteur public. Au sein d'un régime fédéral où les deux ordres de gouvernement se font concurrence, les questions autrefois laissées au jeu du marché ou à d'autres instances non politiques pour qui la répartition fédérale des pouvoirs n'avait en pratique aucune pertinence, deviennent prisonnières de la concurrence fédérale-provinciale. La sphère des activités échappant au système politique, et donc au système fédéral, s'amenuise constamment, à mesure que les différends entre les instances fédérales et provinciales affectent toujours plus profondément les aspects du comportement économique et social qui relevaient autrefois du domaine privé.

Une bonne partie du Rapport a pour objet d'évaluer les conséquences de cette situation imprévisible lors de la Confédération, et de suggérer des réformes les cas échéant. Cependant, nos réformes doivent être compatibles avec notre préoccupation première de préserver le principe d'un gouvernement responsable qui consiste à rendre compte des décisions et des activités. La conclusion d'ententes, souvent en privé, dans le domaine intergouvernemental a pour effet de diminuer la capacité des législatures de contrôler les conseils des ministres. Toutefois, les commissaires ne souhaitent pas que cette capacité soit affaiblie par une excessive prolifération de mécanismes intergouvernementaux qui permettraient aux détenteurs du pouvoir exécutif d'échapper davantage à l'examen public et au contrôle parlementaire. Ainsi, tout en admettant la nécessité de renforcer les mécanismes intergouvernementaux et de préserver le caractère privé des négociations, nous suggérons des réformes pour faciliter à la fois l'examen par les autorités législatives des questions intergouvernementales et les rapports des citoyens avec les institutions que nous proposons pour consolider l'union économique.

L'une des qualités traditionnelles du fédéralisme est qu'il se prête aux expériences et favorise la communication des résultats des expériences fructueuses d'un gouvernement à un autre. En effet, si le fédéralisme répond à de nouvelles attentes, c'est notamment en raison de la concurrence active que des hommes œuvrant dans des gouvernements différents se livrent pour se

mériter des appuis. Ainsi, l'affrontement au sein du fédéralisme remplit la même fonction que dans les régimes parlementaires : il oblige les gouvernements à demeurer à l'écoute de la population. Considérés de cette façon, même les débats acrimonieux entre le Québec et le gouvernement central, qui ont abouti au référendum de 1980 et qui ont été suivis des événements conduisant à la *Loi constitutionnelle de 1982*, ont eu le mérite de contribuer à long terme à des relations plus harmonieuses entre francophones et anglophones à l'intérieur du fédéralisme canadien.

Par conséquent, les commissaires croient qu'il est facile d'amplifier les effets négatifs et de sous-estimer les fonctions positives de ce qui apparaît superficiellement comme un affrontement inacceptable entre gouvernements rivaux d'un même peuple. À l'instar des États qui réglementent leur concurrence sur les marchés internationaux, il convient de mettre au point des arrangements institutionnels dans le domaine des relations intergouvernementales. Nous formulerons des recommandations à ce sujet dans un chapitre subséquent, reconnaissant amplement la primauté des valeurs liées à la démocratie parlementaire au sein de chaque ordre de gouvernement.

Nos postulats démocratiques nous incitent à croire que la croissance de l'État est directement reliée aux demandes des citoyens, et que son importance est fonction de leur satisfaction. Aucune de ces deux hypothèses n'est valable en soi. Lorsque l'État arrête des politiques, elles proviennent en bonne partie de la dynamique interne du gouvernement et se teintent de buts politiques et bureaucratiques que les citoyens pourraient ne pas partager. Quant à l'adéquation de ces politiques aux problèmes qu'ils sont censés résoudre, celle-ci est souvent influencée, parfois négativement, par la structure interne de l'État. Les politiques gouvernementales ont parfois des effets inattendus; ils sont attribuables à l'ignorance relative de ceux qui souvent conçoivent et mettent en œuvre des programmes complexes qui entrent en interaction de façon imprévisible, avec les multiples buts privés des parties intéressées.

Rien dans l'analyse ci-dessus n'a pour objet de nier qu'il y a, ou qu'il doit y avoir, une division du travail entre les citoyens et les élites politiques et administratives responsables des gouvernements. Notre démocratie n'est pas directe, elle est représentative. Ce que la Commission tient à affirmer, c'est qu'il est toujours nécessaire d'examiner attentivement nos arrangements constitutionnels et institutionnels, ainsi que la substance des politiques particulières. Les défauts des premiers peuvent en effet déterminer les limites des secondes.

Chaque génération de Canadiens a dû réinterpréter le parlementarisme et le fédéralisme à la lumière de circonstances nouvelles. Or, non seulement cette obligation nous incombe également, mais il nous faudra de plus adapter ces deux types d'institutions à la Charte dont vient d'hériter notre régime constitutionnel.

Notes

1. Richard Rose, *Understanding Big Government: The Programme Approach*, Londres, Sage, 1984, p. iii.
2. John L. Howard et W.T. Stanbury, « Measuring Leviathan: The Size, Scope and Growth of Governments in Canada » dans *Probing Leviathan: An Investigation of Government in the Economy*, sous la direction de George Lermer, Vancouver, Fraser Institute, 1984, p. 91.
3. *Ibid.*, p. 92 et p. 164 et 165.
4. *Ibid.*, p. 93 et 181.
5. Richard Schultz et Alan Alexandroff, « La régulation économique et le système fédéral » dans *La régulation économique et le système fédéral*, vol. 42 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
6. Howard et Stanbury, « Measuring Leviathan: The Size, Scope and Growth of Governments in Canada » dans *Probing Leviathan: An Investigation of Government in the Economy*, sous la direction de George Lermer, Vancouver, Fraser Institute, 1984., p. 92 et 155.
7. Alex Inkeles, « The Emerging Social Structure of the World » dans *World Politics* 27, juillet 1975, p. 495.
8. David B. Dewitt et John J. Kirton, *Canada as a Principal Power: A Study in Foreign Policy and International Relations*, Toronto, Wiley, 1983, p. 4.
9. Douglas M. Johnston, « Le Canada et le nouveau droit international de la mer » dans *Le Canada et le nouveau droit international de la mer*, vol. 54 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
10. A.D.P. Heeney, « Cabinet Government in Canada: Some Recent Developments in the Machinery of the Central Executive », dans *Canadian Journal of Economics and Political Science*, printemps 1946, p. 285.
11. Andrew M. Scott, *The Dynamics of Interdependence*, Chapel Hill, N.C., University of North Carolina Press, 1982, p. 195.
12. *Ibid.*, p. 152.
13. Bruce Russett et Harvey Starr, *World Politics: The Menu for Choice*, San Francisco, W.H. Freeman, 1981, p. 55.
14. Douglas Johnston, « Le Canada et le nouveau droit international de la mer ».
15. Robert Boardman, « Le service extérieur et les responsables de l'élaboration de la politique étrangère : points de vue du Canada et de l'étranger » dans *L'élaboration de la politique économique extérieure : questions choisies*, vol. 30 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
16. Gerald Wright, « Le jeu politique au niveau de la bureaucratie et la politique économique extérieure du Canada » dans *L'élaboration de la politique économique extérieure : questions choisies*, vol. 30 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.

L'État et l'économie : le rôle interne

Les gouvernements démocratiques, au Canada comme ailleurs, s'interrogent à nouveau sur la relation entre États et marchés, les uns et les autres étant assujettis à leurs propres critères d'organisation. Une des questions centrales pour la Commission concerne la répartition convenable des tâches entre l'État et l'économie. Notre but est d'éclairer ce débat, de démêler les questions complexes qu'il soulève, et de proposer des critères qui permettront d'établir une relation harmonieuse entre ces deux puissants systèmes interdépendants dans le domaine desquels nous assumons nos responsabilités à titre de citoyens, de consommateurs et de producteurs.

Dans la sphère de l'État, nous sommes citoyens, gouvernants et gouvernés, détenteurs de droits et d'obligations. Pour le marché, nous sommes consommateurs et producteurs, travailleurs et gestionnaires, prêteurs et emprunteurs. Dans le premier cas, nous nous gouvernons nous-mêmes, nous opposons l'ordre à l'anarchie, et nous décidons du partage des avantages et des inconvénients de notre existence collective comme Canadiens et citoyens d'une province. En tant que citoyens, nous rejoignons également, par l'intermédiaire de l'État, le système international auquel le Canada participe avec d'autres pays en poursuivant des objectifs nationaux et internationaux. Le système mondial n'a d'autre source d'ordre politique que le réseau d'ententes créé par les gouvernements, et les normes communes auxquelles ils souscrivent par prudence, crainte et respect pour leur contenu. Nous sommes également liés au système international par des marchés qui facilitent les opérations économiques transnationales mutuellement profitables. Il arrive aussi que ces mêmes marchés nous transmettent des influences moins désirables comme l'inflation et les fluctuations du cours des denrées.

Pendant plusieurs siècles, les marchés du monde occidental ont été façonnés par le système des prix, qui transmet des signaux aux acheteurs et aux vendeurs de marchandises, de services, de main-d'œuvre et de capitaux. Aujourd'hui, dans les économies mixtes et dans les États-providence des démocraties industrielles occidentales, la plupart des décisions économiques — vendre et acheter, investir, offrir son propre travail ou embaucher — sont prises par des particuliers dans des situations de marché libre. Le marché répartit les ressources de façon impersonnelle en vue de leur exploitation la plus profitable dans un contexte où le consommateur est souverain.

Les marchés fonctionnent plus efficacement dans certains milieux qu'en d'autres. Toutefois, ils peuvent aussi apparaître de façon spontanée dans les circonstances les moins propices. Le marché noir et l'économie clandestine se développent au sein des économies collectivistes, suppléant aux directives trop rigides de l'État. Bien qu'illégales, plusieurs transactions de marché noir sont en effet mutuellement profitables et augmentent l'efficacité des économies collectivistes. Dans les sociétés démocratiques où la liberté du marché est considérable, certaines transactions telles que celles portant sur la drogue, les jeux de hasard, la prostitution et d'autres activités sont proscrites. Cependant, les marchés prolifèrent là aussi, souvent à un prix énorme, dans des conditions sordides, et dans un contexte de criminalité. Ces marchés sont indéracinables.

Les marchés et les États ont des principes d'organisation différents. Les États constituent des concentrations d'autorité coercitive gouvernant des groupes particuliers de citoyens à l'intérieur de frontières fixes. Les États sont le produit de l'histoire et ont une remarquable capacité de survie. En assurant le maintien de la loi et de l'ordre, ils offrent le minimum de sécurité nécessaire à la poursuite de buts privés au sein de la société et de l'économie. Ce sont eux qui fournissent aux passions du nationalisme des exutoires constructifs ou destructifs.

Les États constitutionnels démocratiques, y compris le Canada, s'imposent de nobles objectifs qui limitent leurs moyens d'action. Ils cherchent à civiliser le pouvoir, à assujettir le gouvernement à la loi, à accorder à leurs citoyens des droits que ceux-ci pourront invoquer pour se protéger contre les empiètements abusifs du pouvoir. Ils leur donnent la possibilité non seulement d'influencer l'orientation des politiques publiques grâce à des arrangements et des procédures démocratiques, mais aussi de changer de temps à autre la composition de la classe politique au pouvoir. Dans les régimes constitutionnels libéraux, comme celui du Canada, les dirigeants cèdent le pouvoir lorsque l'électorat manifeste sa préférence pour un autre groupe de dirigeants. Les systèmes politiques prévoyant une passation ordonnée du pouvoir conformément aux souhaits de l'électorat ne sont malheureusement pas la norme dans le monde contemporain. Il s'agit d'une exceptionnelle réalisation humaine, qui est à la politique ce que les règles du Marquis de Queensberry sont à la boxe, et que nous, Canadiens, considérons à tort comme tout à fait normale. Le concept d'une opposition loyale à laquelle le respect est dû, même si elle fait ouvertement campagne pour remplacer le gouvernement au pouvoir, est une invention sociale unique contribuant plus que toute autre au respect de la dignité humaine, de la civilité et de la liberté.

L'économie de marché, caractérisée par la décentralisation et par la capacité de réagir rapidement aux changements de prix, est également une invention sociale importante. Elle est extrêmement souple, elle réagit bien et elle coordonne, sans recours à la force, une multitude de décisions économiques privées. Ce n'est pas Henry Ford, mais Karl Max, qui, dans le *Manifeste du parti communiste*, fait la remarque suivante au sujet de la bourgeoisie :

Elle a été la première à montrer ce dont était capable l'activité humaine. Ses exploits dépassent de loin les pyramides d'Égypte, les aqueducs romains et les cathédrales gothiques; elle a entrepris des expéditions qui relèguent dans l'ombre tous les anciens exodes des nations et les croisades [...].

La bourgeoisie, durant son règne d'à peine un siècle, a créé des forces productives plus massives et plus colossales que toutes les générations précédentes prises ensemble. L'assujettissement à l'homme des forces de la nature, les machines, l'application de la chimie à l'industrie et à l'agriculture, la navigation à vapeur, les chemins de fer, la télégraphie électrique, le défrichage de continents entiers pour l'agriculture, la canalisation des rivières, des populations entières arrachées au sol—quel siècle précédent a même pu imaginer que de telles forces productives sommeillaient au sein de l'entreprise sociale!?

À la différence des États, qui sont géographiquement fixes et historiquement enracinés, l'économie de marché est hostile aux frontières nationales, elle crée constamment de nouveaux produits et elle va toujours de l'avant. Sa tendance naturelle est d'organiser et de répartir l'activité économique selon des critères indépendants de l'espace physique, et cette tendance est en contradiction avec l'immobilité des États et leur souci d'assurer la stabilité sociale de leurs citoyens.

Les marchés libres, comme les États démocratiques, sont des arrangements institutionnels essentiels, non seulement pour le progrès économique, mais aussi pour la promotion de la liberté et de la dignité humaine. La logique, aussi bien que l'histoire, confirme que la démocratie politique et les libertés individuelles s'affaiblissent lorsque le secteur privé de l'économie ne jouit pas d'une autonomie appréciable, et sont incompatibles avec une économie dépourvue de toute autonomie.

Les États démocratiques et les marchés libres dépendent les uns des autres. En plus de ses fonctions économiques, le marché exerce des fonctions politiques très utiles pour la société et réduit ainsi considérablement les exigences des citoyens à l'égard de l'État. La principale contribution politique des marchés est que ces derniers confient aux agents privés les processus essentiels de prise de décision relatifs à la production et à la consommation, dans un cadre qui, en général, répond bien aux désirs des consommateurs. Par conséquent, ils réduisent les besoins d'information et les obligations de gestion des gouvernements. D'autre part, les marchés génèrent la production économique d'où l'État pourra extraire les ressources nécessaires à la poursuite de ses divers objectifs. Enfin, ceux-ci contribuent à la liberté politique en offrant un domaine d'autonomie, hors de la portée de l'État, où les particuliers peuvent se réfugier lorsqu'ils n'ont plus la faveur des autorités politiques. Les économies de marché décentralisent et répartissent le pouvoir. Dans les sociétés démocratiques, les partis d'opposition et les marchés libres sont des phénomènes intégralement liés. L'autonomie relative des marchés réduit les sanctions dont dispose l'État et renforce l'aptitude des citoyens à critiquer les politiques de l'État en leur donnant les appuis sociaux et économiques nécessaires à l'exercice de la liberté politique. Il importe de rappeler ces grandes vérités. Au cours de nos audiences, nous avons constaté que certains témoins représentant des intérêts économiques privés puissants, mais dont les succès étaient fortement tributaires de la discrétion du gouvernement, craignaient d'exprimer publiquement leurs opinions sur les politiques gouvernementales de peur des conséquences qui pourraient en découler.

Les marchés ont également besoin des États, car ils ne peuvent se développer que s'il y a ordre, respect de la loi, respect du droit de propriété, application des contrats, fiabilité des poids et des mesures, stabilité de la monnaie, infrastructure pour le transport et autres services que les marchés ne fournissent qu'avec difficulté. Les aptitudes humaines qu'il faut acquérir pour s'insérer efficacement dans le fonctionnement du marché exige un système d'instruction et de formation comme complément à la socialisation de base assurée par la famille. Or, ce système ne peut être administré que par l'État.

Dans le monde moderne, marché et État sont intimement liés l'un à l'autre. L'État assume de nombreux rôles, dont certains ont des conséquences importantes sur l'économie, même lorsqu'ils n'ont pas pour but explicite de modifier le rendement économique. En outre, la relation entre l'État et le marché comporte une dimension internationale, aussi bien qu'intérieure, comme nous le verrons ci-dessous.

Les relations de l'État et du marché soulèvent des questions qui sont au cœur de la politique démocratique et des politiques économiques. Les Canadiens avaient une certaine conception du rôle de l'État lors de la Confédération. Les principaux buts économiques de la Confédération étaient d'agrandir le marché intérieur grâce à une union politique comportant l'abrogation des barrières tarifaires entre les colonies, d'étendre les frontières du nouveau dominion jusqu'au Pacifique, de peupler les Prairies avec des immigrants, de créer une infrastructure pour le transport grâce à la nouvelle technologie des chemins de fer, et d'améliorer la cote du crédit canadien sur les marchés de Londres. Le gouvernement national s'est donc vu octroyer les principaux pouvoirs économiques, comme le voulaient les Pères de la Confédération.

Aux chemins de fer et à l'immigration, qui étaient alors les principaux outils de direction économique, on ajouta en 1879 la politique nationale des tarifs. Cette politique avait pour objet d'encourager le développement d'une industrie nationale dans un contexte d'intégration économique de l'est et de l'ouest du pays, contexte à l'intérieur duquel le principe des avantages économiques comparatifs devait déterminer la répartition géographique et la nature de l'activité économique au Canada.

La suite de l'histoire économique du Canada, dans le cadre de la politique nationale, a été maintes fois rappelée. Il n'est cependant pas nécessaire pour l'instant de nous y attarder, car nous aurons l'occasion d'y revenir un peu plus loin dans ce Rapport. Toutefois, il importe de noter que la politique nationale fut une source de dissension entre les régions. Les provinces maritimes et celles de l'Ouest y virent une forme d'exploitation au profit du cœur industriel du pays situé en Ontario et au Québec. Les protestations s'exprimèrent avec la plus grande virulence dans les trois provinces des Prairies, qui se dotèrent de divers partis régionaux hostiles au pouvoir de l'Ontario et du Québec sur la scène politique nationale. Ce pouvoir reposait sur le poids de leur population et sur la discipline des partis politiques qui faisait que les minorités régionales ne disposaient jamais d'assez de voix au sein des caucus des partis nationaux. Ce sentiment d'exploitation et de dépendance coloniale était aggravé par le fait que le gouvernement national avait conservé son pouvoir sur les terres et les ressources naturelles des trois provinces des Prairies, « aux fins du dominion », et ceci jusqu'en 1930. Les agriculteurs de l'Ouest et leurs gouvernements provinciaux comprenaient bien que les forces du marché dans le cadre de l'économie canadienne étaient assujetties à des contraintes qui reflétaient la répartition du pouvoir politique entre les régions et la répartition de compétences entre deux ordres de gouvernement.

La crise des années 1930 qui provoqua la chute de la République de Weimar en Allemagne et qui ébranla la démocratie dans d'autres pays, fut perçue au Canada à la fois comme une crise du fédéralisme et une crise du

capitalisme. La crise du fédéralisme détermina la création en 1937 de la Commission royale sur les relations entre le dominion et les provinces (la Commission Rowell-Sirois), dont le rapport fut rendu public en 1940. De nombreux observateurs voyaient dans la crise du capitalisme une crise du fédéralisme. Selon eux, la répartition du pouvoir propre au fédéralisme rendait celui-ci incapable de réagir efficacement à la crise du capitalisme.

Dans les années 1930, le débat sur le rôle économique de l'État acquit une intensité exceptionnelle dans notre histoire. En 1935, le Premier ministre conservateur, R.W. Bennett, annonça aux Canadiens, dans ses fameux discours radiodiffusés sur le *New Deal*, que le capitalisme s'écroulait et que seule une intervention de l'État pouvait le sauver. La *Co-operative Commonwealth Federation* (CCF), nouvellement créée, préconisait une augmentation massive du rôle de l'État qui se traduirait par la création de commissions de planification et par des nationalisations. Le Crédit social, s'inspirant des théories monétaires d'un ingénieur écossais, le major C.H. Douglas, définissait le problème en termes d'insuffisance chronique de la demande attribuable à un vice fatal du système financier, vice qui ne pouvait être rectifié qu'en donnant un pouvoir d'achat supplémentaire aux consommateurs. En Colombie-Britannique, le Premier ministre, Duff Pattullo, institua une version provinciale du *New Deal* de Franklin D. Roosevelt, avec pour slogan *Work and Wages* (« Travail et salaire »). Terre-Neuve, alors dominion indépendant, fournit une émouvante illustration de la relation entre l'économie et la démocratie politique. Acculée à la faillite, sa population fut obligée de renoncer à l'autonomie politique, après que le rapport d'une Commission royale terre-neuvienne déposé en 1933 (le Rapport Amulree) eut conclu qu'il y avait incompatibilité entre l'insolvabilité fiscale et la démocratie. Pendant quinze ans, de février 1934 jusqu'à son adhésion au Canada en 1949, Terre-Neuve fut gouvernée par une Commission gouvernementale et retourna au statut de colonie pure et simple dirigée à partir de Whitehall.

Le ferment intellectuel de la Grande crise s'attenua partiellement avec la Seconde Guerre mondiale, au cours de laquelle le rôle de l'État au Canada se modernisa. Suite à la prise en charge par le gouvernement central de l'effort de guerre, prise en charge rendue plus facile par la centralisation des pouvoirs fiscaux en 1941, le plein emploi fut rétabli, des ressources massives furent consacrées à la guerre, l'industrie fut stimulée par les contrats de guerre, et le niveau de vie s'éleva. Parallèlement à cette évolution qui semblait faire la preuve de l'efficacité de la gestion économique du gouvernement central, surtout par contraste avec la Grande crise des années 1930, les idées de Lord Keynes et de Lord Beveridge faisaient leur chemin parmi les responsables politiques et les grands commis de l'État. Keynes, dont les théories avaient été conçues en fonction d'un État unitaire, traitait principalement d'une économie fermée qui n'entretenait ni échanges commerciaux ni échanges financiers avec le monde extérieur; pour simplifier à l'extrême, sa théorie proposait une budgétisation anti-cyclique destinée à niveler la demande globale et à maintenir le plein emploi. Quant à Beveridge, il posa les fondements intellectuels de l'État-providence moderne en justifiant la création d'un régime universel de sécurité sociale ayant pour objet la protection contre le chômage, la maladie et la vieillesse.

Conjuguées à d'autres courants de pensée, ces idées constituèrent un cadre intellectuel permettant de conférer au gouvernement fédéral un rôle de leadership dans l'économie d'après-guerre et dans l'édification d'un État-providence. Ces politiques intérieures étaient liées à l'élaboration, sous l'égide du FMI et du GATT, d'un ordre économique international libéral, hors du bloc soviétique et des pays en voie de développement. À l'intérieur de cet ordre, les barrières au mouvement international des marchandises et du capital devaient être progressivement réduites. Pratiquement tous les architectes de la politique économique d'après-guerre estimaient que l'ouverture de l'économie internationale était compatible avec la gestion économique intérieure.

Les marchés capitalistes ne sont pas seulement des instruments efficaces pour l'activité économique, ce sont aussi des systèmes de pouvoir. Il en est ainsi non seulement en ce qui concerne les relations entre les gestionnaires, les patrons et les salariés, mais aussi en ce qui concerne la distribution du revenu que le marché engendre entre les particuliers et les classes sociales. Le revenu dans une société, surtout lorsque les possibilités de subsistance sont limitées, est un instrument majeur de pouvoir, car il détermine notre aptitude à mobiliser des ressources pour notre usage personnel et, par conséquent, notre aptitude à vivre dans la dignité.

La démocratie politique a des effets profonds sur les systèmes du marché. Les intervenants qui sont regroupés dans des marchés comme salariés et gestionnaires, consommateurs et producteurs, ou acheteurs et vendeurs sont également des citoyens ayant des droits démocratiques. À ce dernier titre, et en utilisant les mécanismes politiques de la démocratie, les citoyens modifient la distribution du pouvoir et du revenu qu'opère le marché; ils ont recours à l'État pour imposer des critères de justice qui modifient les résultats du marché. C'est donc cela l'État-providence : la réalisation d'une philosophie de partage qui subordonne les résultats du marché et notre rôle d'agent économique à des principes de solidarité et de vie communautaire. Des millions de Canadiens comptent sur les mesures de sécurité du revenu de l'État-providence pour préserver leur niveau de vie et leur bien-être. En 1982, les transferts gouvernementaux aux individus comptaient pour près de 11 pour cent du revenu moyen. Ils représentaient cependant plus de 60 pour cent des revenus du cinquième de la population la moins favorisée.

Ainsi, la répartition de la richesse qu'engendrent les marchés capitalistes est délibérément modifiée par des prestations accordées aux citoyens ainsi que par la fourniture, souvent gratuite, de divers biens complémentaires en dehors du système de marché. Le pouvoir hiérarchique au sein des entreprises et des industries est équilibré par les syndicats, est assujéti à des lois sur la sécurité au travail et est généralement limité par une nouvelle catégorie de droits des travailleurs qui encadre les pouvoirs discrétionnaires de l'employeur. De nos jours, il est dans l'intérêt de l'employeur de limiter l'exercice de son pouvoir. Pour arriver à une plus grande productivité, il faut des rapports de travail harmonieux, d'où une tendance à partager le pouvoir entre la direction et les salariés. Les travailleurs étant plus spécialisés, la motivation au travail devient plus importante à mesure que les emplois requièrent de plus en plus de créativité, d'innovation et de talent. Les relations conflictuelles sont tenues

pour nuisibles à la productivité, car on se rend compte de plus en plus qu'il y a interdépendance profonde entre le capital et la main-d'œuvre.

Dans l'ordre le plus général, le rôle de l'État en matière d'aide sociale rend compatibles l'économie capitaliste et la démocratie politique. On hésite généralement à aborder cette question, car les modalités particulières qui ont pour objet de tenir compte des valeurs relatives à l'efficacité économique, à la dignité humaine, et à l'évolution des concepts de justice, y compris les rapports qui existent entre le risque, l'innovation et la récompense, sont sujets à controverse. L'expérience doit nous servir de modèle. Une société démocratique ne cesse jamais d'apprendre, de profiter de ses expériences passées, et de mettre de nouvelles politiques à l'essai. Mais on ne peut raisonnablement remettre en question l'État-providence que dans ses applications marginales. Les principes de solidarité commune et d'entraide qui en sont le fondement restent inattaquables. L'État-providence est nécessaire pour résoudre les problèmes et les conflits sociaux qui sont inhérents à toute grande société industrialisée. Ces problèmes ne peuvent être résolus par la philanthropie. Sans État-providence, ni la stabilité sociale, ni l'intégration sociale ne seraient possibles. Sans la contribution – stabilisante et propice à l'intégration – de l'État-providence, le soutien à l'autonomie relative des marchés capitalistes s'écroulerait.

Pendant, l'État-providence est un ensemble complexe de politiques et de valeurs sociales dont il faut faire ressortir les principaux traits si on veut en évaluer la performance. Les commissaires ont donc conclu que les politiques sociales canadiennes devaient être au service de quatre grands principes :

- une distribution équitable des avantages fondée sur des concepts évolutifs de justice sociale qui nous font préférer des résultats différents de ceux qu'engendrent les mécanismes du marché;
- la sécurité d'une certaine protection contre des risques, tels que la maladie ou les bouleversements résultant d'une économie dynamique;
- la possibilité de participer à la vie économique afin d'améliorer notre sort et de renforcer notre sens de l'identité qui, dans le monde moderne, est étroitement lié au travail;
- le partage, qui est l'expression morale de notre sentiment d'appartenance communautaire, et sur lequel se fondent à la fois notre sens de justice et notre volonté d'entraide et de répartition équitable des possibilités d'emploi.

Les moyens que nous mettons au service de ces principes sont importants, car ils mobilisent nos ressources financières. Par conséquent, il n'est que juste que nous appliquions des critères d'efficacité dans le choix de nos instruments de politique sociale et que, à priori, nous préférions des instruments qui imposent le minimum de contraintes et d'efficience aux mécanismes du marché.

Il s'ensuit que le débat sur l'État-providence, dans les démocraties capitalistes libérales comme le Canada, n'est pas entièrement libre. Il se concentre sur les moyens, et non sur les buts. Le capitalisme est évidemment compatible avec des régimes autoritaires où les droits des syndicats sont réprimés, où de graves inéquités dans la répartition du revenu et des privilèges sont tolérées et où enfin le pouvoir coercitif de l'État est omniprésent. Mais nous, Canadiens, n'avons pas choisi cette voie. Notre répartition des rôles

entre l'État et le marché satisfait à des critères respectueux des traditions démocratiques et, donc, conformes aux préoccupations des citoyens. Nous n'avons pas non plus opté pour une économie dirigiste qui assujettit le marché au contrôle absolu de l'État. Notre tradition de « l'État positif », tout en attribuant un rôle influent aux gouvernements dans l'économie, a néanmoins toujours présumé qu'il appartenait aux agents du secteur privé de prendre la plupart des décisions économiques.

Ainsi, la polémique sur le rôle de l'État au Canada se situe à mi-chemin entre deux extrêmes. Une bonne partie du présent Rapport porte sur cette controverse, mais les commissaires n'oublient pas qu'il y a consensus général en faveur de l'État-providence et d'une économie mixte. Nous ne nions pas, non plus, l'importance des changements d'options politiques, du choix des instruments, et des objectifs à retenir parmi les diverses hypothèses se situant à « mi-chemin ». Nous croyons, au contraire, que dans plusieurs secteurs, la répartition actuelle des rôles entre l'État et le marché, laquelle est le produit de décennies de modifications cumulatives, ne contribue ni à nos objectifs économiques ni à nos objectifs politiques.

Ainsi, en ce qui concerne certaines dispositions fondamentales de l'État-providence, les commissaires ont conclu qu'une réforme en profondeur est à la fois possible et souhaitable dans plusieurs domaines. De même que d'autres programmes qui forment un tout organique et complexe, notamment ceux auxquels participent les deux ordres de gouvernement, et qui avec le temps évoluent de façon cumulative, l'État-providence est normalement caractérisé par certaines contradictions et par des conséquences défavorables non prévues initialement.

La sécurité du revenu, une des composantes essentielles de notre État-providence, est l'un des domaines où les commissaires croient qu'il est nécessaire d'envisager une restructuration fondamentale. Notre but n'est pas la suppression de cet aspect de l'État-providence, mais une meilleure adéquation des instruments utilisés par les gouvernements aux objectifs que les Canadiens poursuivent. Nous avons déjà établi les buts fondamentaux de l'État-providence; pour ce qui est de notre analyse et de nos propositions, nous les présentons dans la Partie V du Rapport intitulée « Ressources humaines et soutien social ».

En ce qui a trait à la sécurité du revenu, nous ne nous limitons pas à de simples retouches marginales, mais proposons des modifications radicales et substantielles. Nos recommandations se traduisent essentiellement par notre projet de Régime universel de sécurité du revenu (RUSR). Nous croyons que la mise en œuvre d'un RUSR comportant un revenu garanti à caractère universel, qui serait assujéti à des taux de « récupération fiscale » relativement faibles pour les revenus gagnés, constitue le meilleur fondement pour les régimes de sécurité du revenu du Canada. Le niveau convenable des prestations du RUSR évoluera avec le temps.

Le remplacement de la plupart de nos régimes actuels de sécurité du revenu et de plusieurs de nos exemptions et déductions fiscales permettrait au gouvernement du Canada, en 1985, d'offrir un revenu garanti de base de 2 750 dollars par adulte, et de 750 dollars par enfant; les prestations seraient réduites au taux de 20 dollars par 100 dollars de revenu supplémentaire. Nous

estimons que ces niveaux sont généralement suffisants, en 1985, en regard d'un programme fédéral de supplément du revenu.

Le RUSR simplifierait considérablement notre système de sécurité du revenu. Il pourrait remplacer les programmes suivants : le supplément garanti du revenu, les allocations familiales, les crédits d'impôt pour enfants, les exemptions pour personnes mariées, les exemptions pour enfants, la part fédérale de l'assistance sociale au titre du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) et, dans un avenir plus ou moins rapproché, les programmes fédéraux d'aide à l'habitation. Si l'exemption personnelle de l'impôt sur le revenu était également éliminée, le revenu annuel garanti pourrait atteindre 3 825 dollars par adulte et 765 dollars par enfant. Comme pour la plupart des autres politiques complexes, nos recommandations sur la sécurité du revenu se répercuteraient sur les relations fédérales-provinciales. Certaines des modifications fiscales qui accompagneraient la mise en place du RUSR entraîneraient une augmentation sensible des recettes fiscales des provinces. Les commissaires estiment que ces recettes supplémentaires doivent être affectées à la sécurité du revenu, ne serait-ce que parce que le RUSR n'est pas destiné à fournir des prestations suffisantes à toutes les personnes qui ne disposent pas d'autres gains ou revenus.

Dans nos calculs, nous avons pris pour hypothèse que cette « manne » fiscale qu'obtiendraient les gouvernements provinciaux par suite des modifications fédérales servirait également à financer des programmes de supplément du revenu. Cependant, nous reconnaissons que des négociations fédérales-provinciales assez complexes seraient nécessaires pour atteindre cet objectif. Nous admettons également que pour certaines familles qui n'ont pas d'autres revenus, les garanties du RUSR ne seraient pas tout à fait suffisantes. Étant donné que la part provinciale des paiements d'assistance sociale en vertu du Régime d'assistance du Canada demeurerait sous le contrôle des provinces, nous tenons pour acquis que ces provinces continueraient à offrir des suppléments spéciaux aux personnes dont les besoins seraient déterminés en vertu des critères en vigueur. Ainsi, selon l'option retenue par les commissaires, les paiements provinciaux ajouteraient, en moyenne, de 3 500 dollars à 4 500 dollars environ aux niveaux de base, ce qui permettrait aux familles canadiennes les moins nanties de disposer d'un revenu annuel de 12 500 dollars à 13 500 dollars. Nous référons les lecteurs à la Partie V « Ressources humaines et soutien social » pour une discussion plus détaillée.

Nous ne sous-estimons nullement le caractère radical de ces propositions, ni la probabilité qu'elles devront être introduites progressivement comme certaines autres de nos propositions, ni même leurs répercussions sur les relations fédérales-provinciales. Toutefois, nous sommes convaincus que la gamme de programmes qui constitue notre actuel régime de sécurité de revenu est inefficace et compliquée, qu'elle incite à ne pas rechercher du travail et qu'elle est inéquitable. Certains vont jusqu'à douter qu'elle puisse durer. Ces affirmations sont quelque peu audacieuses, mais nous les étayerons dans la Partie V du Rapport. En outre, notre système de sécurité du revenu coûte, selon une évaluation pour 1984 - 1985, 61,6 milliards de dollars aux gouvernements fédéral et provinciaux, ce qui équivaut à plus de 13 pour cent du produit national brut. De telles dépenses ont des effets graves sur notre

économie et, à un niveau plus personnel, sur des millions de Canadiens. Les citoyens et les gouvernements du Canada doivent éviter que des dépenses de cette envergure soient mal adaptées à leurs objectifs. Une Commission royale manquerait à ses responsabilités si elle ne cherchait pas à éclairer les Canadiens sur les problèmes que cela soulève et si elle ne faisait pas de recommandations susceptibles d'assurer un avenir meilleur.

Les relations entre l'État, l'économie et la société sont tellement complexes, intimes et profondes quant à leurs répercussions sur notre façon de vivre qu'il faut les soumettre périodiquement à un examen attentif. Il est certain qu'en démocratie il y a place pour des rajustements « à la pièce », ne serait-ce que parce que les modifications cumulatives permettent de minimiser les bouleversements des modèles sociaux et parce que cette progression en douceur facilite l'apprentissage social. Toutefois, cet apprentissage exige que l'on évalue jusqu'à quel point les politiques antérieures ont atteint leurs objectifs, surtout lorsqu'on les juxtapose à d'autres politiques connexes qui ont été introduites à des moments différents et, souvent, sans que l'on ait suffisamment vérifié leur correspondance avec ce qui a été fait auparavant.

Les commissaires estiment que le système de sécurité du revenu est devenu tellement complexe et embrouillé que tout effort d'amélioration le concernant serait difficilement réalisable et irait jusqu'à produire des résultats contraires à ceux escomptés. Celui-ci est maintenant tellement interdépendant que toute tentative de modifier isolément l'une ou l'autre de ses parties provoquerait non seulement de la résistance de certains prestataires, mais aurait également des conséquences néfastes sur d'autres parties du système. En outre, il s'avère impossible de lui donner une cohérence morale en procédant à quelques rajustements ici et là. Ce qu'il faut, c'est un leadership politique faisant appel à une conception élargie de l'intérêt public qui s'emploiera à simplifier et à rationaliser l'ensemble des programmes actuellement en vigueur en fonction des objectifs globaux visés par la sécurité du revenu. Les commissaires croient que c'est ce que les Canadiens souhaitent dans ce domaine de la politique sociale.

Les milieux gouvernementaux et politiques sont beaucoup plus aptes à entreprendre des expériences qu'à profiter de leurs leçons. Les commissaires ont essayé de remédier à cette lacune dans le domaine de la sécurité du revenu et ailleurs.

Au cours des trois décennies qui se sont écoulées entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et les années 1970, la prospérité des Canadiens s'est accrue; les taux de chômage et d'inflation étaient peu élevés, du moins selon les normes contemporaines. L'État-providence fut complété vers la fin des années 1960. De la période Diefenbaker jusqu'à maintenant, le développement économique régional a pris de l'importance. Les provinces ont entrepris de jouer un rôle plus marqué dans la promotion du développement économique et ont disposé d'une part toujours plus grande du total des dépenses gouvernementales. Elles n'ont plus voulu que leur avenir économique continue à être déterminé uniquement par le marché ou par les politiques fédérales. Par conséquent, les politiques économiques qui présupposaient un régime fédéral centralisé, dominé par le gouvernement national, ont subi un certain déclin, notamment en ce qui concerne leur mise en œuvre.

La période de bouleversements qui débute avec le premier choc pétrolier de 1973 et qui se poursuit toujours constitue la toile de fond des considérations de la Commission. Selon les divers critères classiques en fonction desquels nous jugeons la performance économique, la dernière décennie est caractérisée par des carences marquées lorsqu'on la compare au premier quart de siècle qui a suivi la guerre. Une faible croissance de la productivité combinée à une inflation galopante a conduit de nombreux Canadiens à s'interroger sur le sentiment de prospérité illimitée qui avait prévalu durant les célébrations du Centenaire, en 1967. La récession de 1981-1982 a laissé un goût amer à cause du chômage; de plus, on peut prévoir qu'il faudra encore plusieurs années avant que l'on puisse créer suffisamment d'emplois pour donner du travail aux milliers de Canadiens actuellement au chômage.

Comme d'autres économies capitalistes, nous avons dû faire face entre autres : à un taux de chômage atteignant des niveaux beaucoup plus élevés que ceux qui étaient tolérés auparavant; à un ralentissement sensible de la croissance de la productivité; à la longue coexistence d'un chômage élevé et d'une inflation extrême; à des déficits prolongés et importants des budgets gouvernementaux; à des taux d'intérêt inimaginables ainsi qu'à de nombreuses faillites commerciales; à l'instabilité financière et à des fluctuations des devises; à des secteurs économiques et à des régions gravement touchés par la crise. Plusieurs de ces problèmes très sérieux au Canada semblent résulter d'importantes mutations structurelles et de l'effet cumulatif de changements sous-jacents à la société et à l'économie. Il ne s'agit donc pas simplement des conséquences d'un grave bouleversement cyclique que nous pourrions surmonter grâce aux expériences précédentes. Leur plus dur aspect a été sans doute la montée du chômage. En dépit d'une augmentation impressionnante, à long terme, du nombre total des emplois, une opinion très répandue soutient que le chômage—qu'il découle d'une déficience de la demande dans l'économie, ou de facteurs structurels de base—serait susceptible de persister à des niveaux inacceptables jusqu'aux premières années de la prochaine décennie.

Dans plusieurs parties de ce Rapport, surtout dans les Parties III et V, la Commission essaie d'expliquer ces développements, de suggérer des politiques pour y remédier et d'une façon générale de réévaluer les relations entre l'État et le marché, aussi bien au plan intérieur qu'international. Notre préoccupation à long terme doit être de rétablir des taux de croissance plus élevés de la production et de l'emploi. À cette fin, nous préconisons une plus grande ouverture à la concurrence internationale et, en particulier, la conclusion avec les États-Unis d'un accord de libre-échange qui couvrirait les barrières non tarifaires (BNT). La prémisse sur laquelle reposent ces recommandations est que l'économie canadienne doit devenir plus concurrentielle et que les politiques intérieures qui retardent cette adaptation doivent faire place à des stratégies qui encouragent ce rajustement. Notre position en matière internationale et notre position sur les politiques intérieures sont complémentaires. Il nous faut mettre fin à ces habitudes d'intervention gouvernementale dans l'économie qui risquent de décourager l'esprit d'entreprise, de retarder le processus d'assouplissement et d'aller à l'encontre d'une allocation adéquate des ressources.

Le rendement économique décevant de la dernière décennie, de même que le climat international plus ardu, ont particulièrement attiré l'attention sur le rôle du gouvernement dans le renforcement des perspectives de croissance et d'emploi. Les « chocs » des prix de l'énergie, les crises des marchés financiers, le recours au protectionnisme et la remise en question par le Japon et par certains pays nouvellement industrialisés (PNI) de la suprématie industrielle de l'Europe occidentale et de l'Amérique du Nord, nous obligent à repenser les politiques et les programmes gouvernementaux en matière de développement. En outre, la course technologique a éveillé des craintes séculaires au sujet de la marginalisation des travailleurs dans la recherche d'une productivité accrue. De plus en plus, on discute de la politique ou de la stratégie industrielle qu'un pays doit se donner.

La Commission a reçu de nombreux mémoires sur le sujet; ils reflètent des opinions très variées, qui vont d'une attitude de « laisser faire » à un interventionnisme très poussé. Essentiellement, ceux qui sont intervenus au cours de nos audiences ont exprimé leurs opinions sur le rôle de l'État dans la mobilisation et l'orientation des ressources humaines, financières et naturelles qui déterminent notre capacité de production. Ces opinions embrassent tout autant les jugements techniques sur ce qu'il convient de faire pour améliorer le rendement de notre économie que les jugements de valeur sur l'ordonnance des objectifs de notre société. Dans une petite économie ouverte comme celle du Canada, on ne peut aborder les questions de politique industrielle sans toucher à l'unité même de notre pays. La politique commerciale, la politique régionale, l'enseignement et la formation professionnelle, les relations industrielles, le cadre de la réglementation, le régime fiscal, l'attitude envers les investissements étrangers, tous ces facteurs, ainsi que bien d'autres, sont autant d'éléments d'une politique industrielle.

Étant donné la complexité du sujet, il ne faut pas s'étonner qu'un consensus national sur la politique industrielle soit si difficile à atteindre. On retrouve la même diversité d'opinions chez nos principaux partenaires commerciaux. Chacun d'entre eux a fait l'essai de diverses approches pour renforcer sa compétitivité, mais aucun ne semble avoir trouvé la formule idéale. Le Canada doit rechercher ses propres solutions industrielles, celles qui conviennent le mieux à la nature fédérale de son gouvernement, à sa forte dépendance des exportations de ses ressources naturelles et à la dispersion géographique de son industrie et de ses marchés.

La plupart des Canadiens sont naturellement portés à croire que nos gouvernements fédéral et provinciaux doivent coordonner leurs activités de façon à donner à nos industries l'avantage concurrentiel qu'il leur faut pour s'imposer sur les marchés intérieurs et internationaux. Une telle coordination peut exister dans un monde rationnel, mais à l'extrême elle entrerait en contradiction fondamentale avec l'esprit d'une économie de marché. Choisir les secteurs où nous croyons détenir un avantage par rapport à d'autres pays, c'est prendre pour acquis que les gouvernements sont tout autant, sinon plus, aptes que les marchés, à juger des changements rapides qui interviennent au niveau des demandes des consommateurs et des processus de production. Cette hypothèse se trouve cependant contredite par l'expérience et ne cadre

pas avec la souplesse et l'adaptabilité qui nous sont si manifestement nécessaires pour soutenir efficacement la concurrence.

Au risque de se voir accuser d'appuyer une politique industrielle interventionniste et orientée vers des buts précis, rien n'interdit à l'État de jouer un rôle influent. En réalité, il ne s'agit pas de savoir s'il faut élaborer ou non une politique industrielle car, implicitement ou explicitement, une politique industrielle résulte des décisions que les gouvernements prennent en matière de fiscalité, de politiques commerciales et d'allocations de ressources humaines, financières et naturelles. Tout comme pour la politique sociale, les gouvernements canadiens ont mis au point leurs politiques de développement économique au cours des années d'après-guerre, en procédant graduellement, sans plan préconçu. Bien qu'ils aient introduit de telles politiques en se proposant de soutenir une catégorie particulière d'industries, ils ont trop souvent négligé l'évidence : tout soutien gouvernemental implique des ressources fiscales et autres, aux dépens d'autres Canadiens. En outre, les conséquences négatives d'une économie dynamique, telles que l'existence d'entreprises inefficaces et vacillantes ont été trop souvent amorties comme au détriment de possibilités plus productives et plus créatrices d'emplois bien rémunérés. Les industries qui périssaient ont été secourues au lieu d'être incitées à s'adapter aux nouvelles réalités. La concurrence internationale intensifiée exige donc que les politiques industrielles canadiennes soient plus sensibles à la nécessité de rehausser la productivité et la compétitivité de notre économie. Autrement dit, les politiques industrielles doivent davantage s'harmoniser avec les forces du marché qu'elles ne l'ont fait auparavant. Cette conclusion implique un changement fondamental de la politique industrielle, aussi bien au niveau fédéral que provincial. Les commissaires désirent également souligner qu'un tel remaniement se réalisera dans un contexte économique où les ressources naturelles joueront un rôle relativement moins important.

Le secteur des ressources naturelles a énormément contribué au bien-être économique, à la vie culturelle, ainsi qu'aux traditions et institutions politiques du Canada. Pourtant, au cours des dernières années, il est devenu évident — mais on le savait déjà — que ces ressources ne sont pas illimitées, que nos marchés étrangers ne peuvent être indéfiniment garantis, que la croissance de la demande est peu susceptible d'atteindre les niveaux de l'après-guerre et que les produits de substitution deviennent de plus en plus importants.

Cela ne veut pas dire que nos industries de ressources naturelles sont appelées à disparaître. Par rapport à d'autres pays, le Canada reste en effet bien doté en ressources naturelles et les perspectives pour le pétrole, le gaz naturel, certains minéraux, l'hydro-électricité et les céréales de l'Ouest sont satisfaisantes. La valeur comptable de la production dans ce secteur devrait donc continuer d'augmenter tandis que, sa part de production devrait relativement baisser. Ce déclin signifie qu'en général, les Canadiens ne devront pas espérer pour l'avenir un accroissement net des emplois dans ce secteur et qu'ils trouveront plutôt du travail dans les usines ou les bureaux.

La perspective d'un certain déclin de ce secteur ne justifie pas que l'on néglige de s'attaquer aux difficultés qui s'y présentent ou que l'on refuse de

prêter attention à ses revendications. Les industries de ressources sont encore essentielles à la vie économique de nombreuses régions du Canada. En outre, nous avons l'obligation de léguer à nos descendants des industries de ressources viables fondées sur un patrimoine naturel aussi sûr et sain que possible. Le succès du Canada dans la production de ressources naturelles tient autant à l'ingéniosité humaine qu'aux richesses des ressources elles-mêmes, et de nombreuses difficultés de ce secteur peuvent être surmontées, ou du moins atténuées, en faisant appel à cette ingéniosité.

Nous, commissaires, sommes conscients d'adopter une perspective à long terme. Notre tâche principale consiste à améliorer la performance de l'économie canadienne, notamment en ce qui concerne la croissance, jusqu'au XXI^e siècle et au-delà. Toutefois, notre stratégie pour les années à venir porte sur trois grands problèmes, lesquels pourront difficilement être résolus à moyen ou même à long terme :

- renforcer la croissance économique au moyen de politiques ayant pour objet d'accroître l'efficacité et la productivité, et rendre ainsi notre économie plus concurrentielle;
- ramener le taux de chômage au niveau le plus bas auquel puisse être maintenu de façon plus ou moins stable un taux d'inflation acceptable et réduire le taux auquel cette stabilité est réalisable;
- minimiser les fluctuations du cycle commercial de façon à susciter un contexte de stabilité pour la croissance et les possibilités d'emplois.

Ces questions ont fait l'objet de longues discussions durant nos audiences et une grande partie de notre programme de recherche a été consacrée à leur analyse. Comme nous l'avons déjà signalé, les Parties III et V de notre Rapport tentent d'élucider la nature de ces questions et proposent des mesures pour y remédier. Mis à part les problèmes structurels relatifs à la productivité, à l'efficacité et à la compétitivité dans le contexte d'une économie mondiale progressant au ralenti, la concomitance d'un chômage élevé et d'une forte inflation au cours de la décennie écoulée constitue une véritable énigme qui soulève de sérieuses difficultés. L'énigme persiste, même si le taux d'inflation a été ramené à des niveaux plus acceptables.

Il importe donc de nous concentrer sur cette question. Pour des raisons de précision, les ouvrages de science économique ont recours à un terme bizarre, « NAIRU », qui est le sigle anglais de l'expression *non-accelerating inflation rate of unemployment*, soit en français le « taux de chômage à inflation stationnaire » ou « TCIS ». Ce terme désigne le taux de chômage, dans une économie de libre marché, en-dessous duquel le taux sous-jacent de l'inflation est susceptible de grimper de façon accélérée. Pendant une grande partie de l'après-guerre, on a estimé que ce taux de chômage se situait au Canada entre 3 et 5 pour cent, mais par suite d'une accumulation de transformations structurelles, institutionnelles, démographiques et sociales au sein de la main-d'œuvre et de l'économie en général, on croit aujourd'hui qu'il se situe entre 6,5 et 8 pour cent. Les commissaires trouvent ces taux inacceptables et recommandent diverses mesures destinées à réduire aussi bien le chômage structurel que conjoncturel. Une politique d'expansion de la demande est considérée comme contre-indiquée lorsque le chômage se situe en-dessous de

ce niveau. S'il y avait expansion de la demande en pareilles circonstances, il y aurait probablement augmentation et accélération du taux d'inflation sans réduction durable du chômage. Cependant, notre taux de chômage de 11,2 pour cent, à la mi-mars 1985, est encore bien supérieur au taux estimatif du TCIS mentionné ci-dessus.

Dans notre Rapport, nous cherchons également à diagnostiquer et à élucider les limitations maintenant largement reconnues des politiques fiscales et monétaires au niveau macro-économique, lesquelles ont pour objet de contrôler la demande globale de façon à supprimer les fluctuations à court terme de l'emploi et des prix. De façon plus générale, surtout à la lumière de l'expérience acquise depuis la fin des années 1960, on doute fortement de l'aptitude du gouvernement à faire des « mises au point » du fonctionnement de l'économie interne du Canada au moyen de mesures discrétionnaires touchant la masse monétaire, la fiscalité et les taux de change. Cette moindre efficacité de la politique macro-économique à court terme s'explique en partie par le fait que la structure de l'économie canadienne est beaucoup plus intégrée à l'économie mondiale et aussi, notamment, par les interrelations étroites des marchés internationaux du capital. Il y a en outre des phénomènes complexes qui interviennent au plan intérieur. En plus d'avoir à résoudre les problèmes bien connus que posent les délais relatifs à la disponibilité des données, à l'identification des difficultés, à la mise en œuvre des politiques économiques et aux réactions du marché, nous sommes maintenant confrontés à des attitudes institutionnelles de plus en plus rigides, à des prix contrôlés et au pouvoir du marché, à un système financier plus diversifié et plus complexe, de même qu'aux insaisissables subtilités de la psychologie, de la confiance et des attentes, que celles-ci soient rationnelles ou non. Nous examinons assez longuement ces questions dans la Partie III et nous concluons, en matière de politique de stabilisation cyclique, qu'au-delà de la nécessité de rétablir globalement la confiance financière et économique, le fonctionnement des marchés du travail est un facteur déterminant des niveaux moyens de chômage que nous pouvons atteindre. Nous concluons aussi que pour réduire le taux de chômage, même au niveau de l'évaluation courante du TCIS, il faudra ajouter aux mesures classiques de nouveaux mécanismes pour adoucir le cycle.

En ce qui concerne donc la question de la tendance moyenne du chômage à plus long terme, notre pays devra prêter une attention particulière au fonctionnement des marchés du travail et à leurs caractéristiques institutionnelles. À mesure que l'on a pris conscience du déclin relatif de l'efficacité de la politique macro-économique à court terme, on a choisi, du moins chez certains économistes, de s'intéresser davantage aux éléments structurels de l'économie. Les recherches faites dans ce domaine ont permis d'établir que le marché du travail recèle certaines rigidités qui réduisent l'adaptabilité de l'économie, ce qui entraîne des taux de chômage plus élevés et des taux de croissance moindres, pendant les périodes de récession, que ceux qu'on observerait en l'absence de telles rigidités. Ainsi, par exemple, diverses caractéristiques de notre Régime d'assurance-chômage, que nous examinons en détail dans les paragraphes qui suivent, freinent sérieusement les ajustements des marchés du travail et accentuent les taux de chômage.

En vue de corriger les sérieuses lacunes du Régime d'assurance-chômage (A-C), les commissaires recommandent une importante réorganisation du Régime, liée à la mise en œuvre de nos recommandations sur la sécurité du revenu. Nous cherchons à rendre le système de l'A-C plus conforme aux principes de l'assurance. Cette réforme facilitera les changements qu'exige notre avenir économique—changements que l'actuel système décourage parfois. Nos recommandations comportent des modifications de la structure des prestations, ainsi que le recours aux cotes d'expérience dans la détermination des primes de l'A-C; les primes seraient proportionnelles au risque de chômage, lequel serait calculé, entreprise par entreprise. Ces changements entraîneraient une réduction radicale du coût des prestations d'environ 4 milliards de dollars selon les taux de chômage enregistrés en mars 1985. Il est très important de souligner que l'adoption simultanée de l'A-C modifiée et du RUSR que nous proposons assurera des revenus plus adéquats aux Canadiens à faible revenu qui font partie de la population active. Les Canadiens les plus pauvres, ceux qui n'ont aucun lien avec la population active, verraient eux aussi leurs revenus augmenter.

Les commissaires croient que la réduction des entraves aux processus d'adaptation doit être accompagnée de mesures ayant pour objet d'accroître la mobilité de la main-d'œuvre. Notre Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR), financé en partie par les économies de l'A-C, offrira une aide aux Canadiens, à condition que ceux-ci consentent à se déplacer ou à se recycler pour avoir de meilleures chances de trouver du travail. Pour être admissible au PTAR, il faudra consentir à adopter un comportement favorable à l'adaptation.

Le PTAR offrirait un soutien nettement élargi aux programmes transférables de subventions salariales, aux indemnités de déplacements, aux programmes de formation, et aux retraites anticipées. On pourrait également l'utiliser pour compenser les pertes d'actifs, telles que le logement, lorsque celles-ci sont liées au déclin d'une ville. Bien que les composantes individuelles du programme ne soient pas nouvelles, la portée financière du programme d'adaptation que nous proposons est beaucoup plus élevée que les dépenses gouvernementales actuelles. Nous pouvons envisager une masse financière pour le PTAR d'environ 4 milliards de dollars par an, dans le cadre d'une approche intégrée et cohérente en matière de formation et de mobilité de la main-d'œuvre. C'est là une de nos principales recommandations en vue de réduire le TCIS et d'améliorer l'efficacité de l'économie. Sa mise en œuvre devrait aussi permettre une hausse des revenus des particuliers et une réduction du taux de chômage.

Ici, comme ailleurs dans notre Rapport, nous ne cherchons pas uniquement à bien expliquer à nos concitoyens les détails des réformes que nous proposons; nous voulons aussi, et même surtout, leur expliquer la philosophie et les principes sur lesquels elles reposent. Les tentatives de réduire le TCIS au moyen du PTAR, la réforme de l'A-C ainsi que d'autres mesures appellent de profondes modifications des politiques et des orientations sociales et industrielles auxquelles devront participer les deux ordres de gouvernement et le secteur privé. Ces transformations ne s'effectueront pas du jour au lendemain et leurs répercussions ne se feront pas sentir immédiatement.

Pourquoi les commissaires ont-ils formulé de telles recommandations et pourquoi les Canadiens les écouterait-ils? Au fond, notre position est exactement contraire à celle que l'on a attribuée à un sénateur américain qui, lorsqu'on lui a demandé ce qu'il avait fait pour la postérité, avait répondu : « Rien! Et la postérité, qu'a-t-elle fait pour moi? » Nous ne saurions souscrire à pareil propos. Nous nous préoccupons autant de la prochaine génération de travailleurs que de la présente génération; nous nous préoccupons particulièrement du chômage parmi les jeunes d'aujourd'hui. Les commissaires croient profondément que, ayant beaucoup reçu, grâce notamment au travail de ceux qui nous ont précédés, l'obligation nous incombe de nous soucier de ceux qui entrent maintenant sur le marché du travail, de ceux qui y sont déjà et des générations futures.

Les diverses rigidités que recèlent nos marchés du travail et notre structure industrielle ne sont pas inhérentes aux économies modernes; certaines d'entre elles ne se retrouvent nulle part ailleurs; d'autres sont plus répandues au Canada que dans certains autres pays industrialisés. On retrouve ces rigidités dans les lois ou dans les politiques du gouvernement, ainsi que dans les méthodes du secteur privé sanctionnées par les gouvernements. Diverses modifications de politiques qui auraient probablement pour effet de réduire le TCIS, comprenant nos recommandations relatives à l'A-C et le RUSR ainsi que notre proposition d'encourager les ententes de partage des bénéfices, seront exposées avec plus de détails dans des chapitres ultérieurs.

Même s'il est vrai que la modification de pratiques particulières peut produire des avantages très importants pour la société dans son ensemble, cela n'est pas toujours vrai en ce qui concerne les individus qui en font partie. À court terme, ces derniers sont souvent aux prises avec des modèles de comportement dissimulés dans des milliers de foyers de décision décentralisés. Les individus ne peuvent pas changer le système et l'action privée est difficile à coordonner. Par conséquent, le leadership des gouvernements est essentiel. Au Canada, ce leadership est souvent difficile du fait que l'autorité est partagée par 11 gouvernements.

Les politiques qui nous permettraient de réduire le TCIS et celles qui amélioreraient notre croissance nous mènent dans la même direction : à savoir vers une plus grande confiance dans la souplesse des marchés et dans des politiques qui facilitent la concurrence et l'adaptation. Ainsi, à diverses occasions, l'aide fournie aux industries qui périllicitaient a été extrêmement coûteuse à l'État. En 1979, chaque emploi sauvegardé grâce à des tarifs et à des quotas dans l'industrie du textile et du vêtement a coûté 34 500 dollars à l'économie, et ce alors que le revenu annuel moyen des travailleurs du textile n'était que de 10 000 dollars. La Commission recommande que, plutôt que de subventionner des entreprises en perte de vitesse et de retarder leur adaptation, l'on verse directement des sommes aux travailleurs, tout en ayant recours à des programmes pour faciliter la formation et la mobilité de la main-d'œuvre.

Le changement est partout présent dans la vie économique moderne. Le rapport entre souplesse et rigidité au sein de l'économie exerce une influence directe sur le succès ou l'échec de la réaction de l'économie au changement. Notre analyse nous a convaincus que certaines politiques actuellement en

vigueur entravent le processus d'adaptation et contribuent à maintenir le TCIS à un niveau inutilement élevé. De telles politiques sont contre-indiquées si c'est bien la croissance économique que nous recherchons. Elles sont également inéquitables, car elles augmentent le chômage et réduisent la dignité humaine en contribuant à une mauvaise répartition des possibilités de travail et de revenu. Ainsi, le système actuel d'assistance sociale, en réduisant radicalement les prestations lorsque le bénéficiaire gagne un revenu quelconque, décourage la réinsertion sur le marché du travail, au détriment à la fois de l'individu et de la société; l'aspect anti-incitatif est cependant probablement moins sérieux lorsque le taux de chômage est très élevé.

L'augmentation du taux du TCIS, ainsi que les politiques que nous proposons pour le réduire, doivent être situées dans un plus vaste contexte, reposant essentiellement sur notre interprétation du processus politique dans les systèmes démocratiques. Se concentrer sur le marché du travail peut subtilement nous induire à croire que nous observons le fonctionnement de l'économie et que l'on peut donc l'expliquer par la simple analyse économique. Nous convenons que l'analyse économique est un outil puissant pour expliquer les coûts des entraves sur les marchés du travail et pour suggérer des réformes. Toutefois, les commissaires estiment que pour expliquer l'origine de ces rigidités et envisager les moyens de les surmonter, il faut adopter une perspective plus ample où l'évolution des marchés du travail est replacée dans le contexte socio-politique qui les a vu naître. Ce n'est que si l'on tient compte de ce contexte que l'on parviendra à les modifier.

Souligner l'importance centrale du processus politique, alors que nous cherchons à comprendre le TCIS et les phénomènes du marché du travail auxquels il est intimement lié, revient à attirer l'attention du lecteur sur trois phénomènes. Premièrement, il y a le caractère quelque peu improvisé des politiques gouvernementales. Des séries de programmes sont souvent mises sur pied sur la base de mesures initiales et provisoires élaborées par des gouvernements, ne se doutant aucunement du processus évolutif qu'ils ont mis en place. L'actuel régime d'A-C, par exemple, a une portée et des objectifs sans commune mesure avec ceux de la loi de 1940, qui fut adoptée à la suite d'un amendement constitutionnel promulgué la même année et accordant au gouvernement une compétence dans ce domaine. De plus, de nombreuses lois sont adoptées en marge des programmes en vigueur, afin de les compléter et de pallier à leurs carences manifestes et non négligeables.

Deuxièmement, les effets cumulatifs d'un grand nombre d'initiatives politiques prises au cours des dernières décennies, initiatives ayant fait l'objet de constantes modifications suite à des pressions de toutes sortes, ont eu des conséquences que personne n'avait souhaitées. D'où des contradictions fréquentes à l'intérieur d'un domaine d'activité gouvernementale. Cette complexité dérouté certains des prestataires, tandis qu'elle fournit à d'autres, plus habiles, la possibilité de naviguer dans le dédale des programmes qu'ils exploitent et manipulent de diverses manières non prévues par ceux qui les ont conçus.

Troisièmement, la liberté relative quant au choix des programmes, liberté qui existe souvent lors de leur mise sur pied, surtout si l'État joue son rôle de leadership, est fortement diminuée une fois que les programmes sont en place.

Les bénéficiaires résisteront alors à toute modification des programmes, car ils s'y seront habitués et les concevront comme une chose qui leur appartient. Autrement dit, tout changement d'orientation vient modifier des arrangements complexes soutenus par le conservatisme des groupes clients.

En considérant ainsi les choses, il est évident que les processus socio-politiques, à l'arrière-plan du réseau de programmes liant citoyens et gouvernements, ont tendance à engendrer des rigidités. Celles-ci ne sont pas faciles à surmonter, même lorsque les avantages d'une nouvelle orientation sont clairs et que l'intérêt public serait mieux servi aux yeux des observateurs les plus désintéressés. Les commissaires croient que ces tendances socio-politiques—le caractère improvisé des politiques que l'on modifie surtout au gré des circonstances, les conséquences cumulatives non recherchées qui proviennent de multiples initiatives séparées et isolées dans le temps, et les rigidités qui en découlent—sont caractéristiques de plusieurs domaines d'intervention. Les divers groupes clients ainsi que les bénéficiaires résistent aux changements d'orientation lorsqu'apparaissent de nouvelles conceptions ou interprétations, ou lorsqu'il y a modification de l'environnement ou des buts à poursuivre. Dans ces circonstances, lorsque par exemple les politiques contribuent à maintenir le TCIS à un niveau élevé et inacceptable, l'obligation qui s'impose aux gouvernements est claire.

Les chercheurs et les universitaires sont maintenant de plus en plus conscients que les économies nationales ont différentes caractéristiques institutionnelles qui produisent des rendements différents en termes de production et de chômage. Le niveau de TCIS est influencé par divers arrangements et programmes institutionnels qui ont évolué petit à petit, au gré des circonstances, au cours des dernières décennies. En les mettant sur pied, l'on n'avait certes pas l'intention d'augmenter le chômage. Dans la plupart des cas, on ne se doutait d'ailleurs même pas qu'ils puissent l'augmenter. Toutefois, si l'on ne réduit pas le TCIS au cours de la période à venir, il faudra conclure à un choix politique délibéré, à un manque de volonté, ou à une incapacité à surmonter la résistance de ceux qui bénéficient d'arrangements généralement inéquitables. Notre approche en cette matière s'accorde généralement avec notre position en faveur d'un renforcement des forces du marché et de la capacité concurrentielle de l'économie canadienne grâce à diverses mesures, y compris le libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Cette dernière mesure fera l'objet d'un examen préliminaire dans les pages qui suivent immédiatement.

Note

1. Karl Marx, *Birth of the Communist Manifesto*, révisé et commenté avec une préface de Dirk J. Struik, New York, International, 1971, p. 92 et 94.

L'État et l'économie : le rôle international

La relation entre l'État et le marché, entre la société politique et l'économie, comporte une dimension internationale aussi bien que nationale. Pour un pays qui dépend autant du commerce international que le Canada, cette dimension revêt une importance particulière. Aujourd'hui comme par le passé, les changements intervenus à l'échelle de l'économie globale exigent des Canadiens qu'ils réagissent positivement à un nouveau contexte international. La réponse qui s'impose exigera une profonde adaptation de notre économie pour faire face à la concurrence internationale; un rajustement de nos politiques sociales et industrielles pour soutenir cette adaptation; une négociation bilatérale vigoureuse pour obtenir un accès plus sûr au marché américain, alliée à des démarches multilatérale permanentes; des modifications institutionnelles du fédéralisme canadien en vue d'accroître notre efficacité dans la négociation et la mise en œuvre d'ententes commerciales; l'adoption de contre-mesures afin de préserver effectivement notre autonomie politique, à mesure que nous nous ouvrons davantage aux forces concurrentielles de l'étranger. Voilà un défi de taille que les commissaires préconisent pour les Canadiens et qui, en l'absence de toute autre alternative valable, se doit d'être relevé.

Le Canada a énormément contribué à la création d'un ordre international libéral régi par des institutions multilatérales dont les sigles, tels le GATT, le FMI et la CNUCED, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, nous rappellent quotidiennement qu'il existe un réseau institutionnel international conçu pour modérer les excès du nationalisme économique. En même temps, nous avons régulièrement progressé, malgré certaines fluctuations, vers une plus grande interdépendance commerciale avec le marché américain. La part de nos exportations destinées aux États-Unis a augmenté de 59,8 à 76,3 pour cent entre 1954 et 1984, alors que la part de nos importations en provenance des États-Unis est restée à 72 pour cent. Pour le Canada, l'ouverture de l'ordre économique international dans l'après-guerre n'a pas donné lieu à une diversification de nos partenaires commerciaux. C'est plutôt le contraire qui s'est produit : notre participation à l'économie mondiale au cours de l'après-guerre s'est traduite par une intégration économique continentale croissante de nos échanges commerciaux.

Cette interdépendance commerciale avec les États-Unis s'explique en partie par des arrangements particuliers entre nous et nos voisins du sud, comme l'accord de partage de la production de défense de 1959 et plus particulièrement le Pacte de l'automobile de 1965. Elle provient également de réductions bilatérales tarifaires plus anciennes remontant aux années 1930. Et pourtant, nous avons toujours cherché à diminuer notre dépendance à l'égard du marché américain, notamment sous les gouvernements conservateurs de John Diefenbaker, de 1957 à 1963. Nous avons alors essayé, sans succès d'ailleurs, de réorienter 15 pour cent du commerce canadien des États-Unis vers la Grande-Bretagne. Plus tard, la politique de la « Troisième option » du gouvernement libéral, au début des années 1970, qui comportait des objectifs de diversification commerciale, a débouché sur notre lien contractuel avec le

Marché commun au milieu des années 1970. Tout cela a cependant eu très peu d'effet sur nos échanges commerciaux. Nous avons eu abondamment recours à des missions commerciales fédérales et provinciales en vue de pénétrer des marchés prometteurs. Notre tendance à lier notre aide à l'étranger à des approvisionnements canadiens, une pratique à laquelle nous avons plus recours que la plupart des pays de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE), semble n'avoir eu qu'un effet marginal sur nos exportations vers les pays en voie de développement. Nous avons été de bons citoyens internationaux dans le cadre du régime commercial multilatéral, créé en vertu de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), et nous avons pris une part active aux diverses rondes de négociations du GATT qui, depuis la Seconde Guerre mondiale, ont permis d'abaisser radicalement les barrières tarifaires selon le principe de « la nation la plus favorisée ». Malgré tout cela, la tendance générale vers une intégration commerciale croissante avec les États-Unis s'est maintenue.

Ce que notre situation comporte d'exceptionnel, ce n'est pas le degré de dépendance de notre produit national brut (PNB) à l'égard de notre commerce extérieur; plusieurs petits pays au sein de l'OCDE enregistrent des pourcentages beaucoup plus élevés, même si nous nous situons au-dessus de la moyenne générale de l'OCDE : 28,2 pour cent en 1981, alors que la moyenne pour l'OCDE s'élevait à 19,8 pour cent. Ce que notre situation a d'unique, c'est notre dépendance marquée à l'égard d'un seul pays. Parmi les pays de l'OCDE qui exportent plus de 20 pour cent de leur PNB, aucun ne dépend autant d'un seul marché national que le Canada.

C'est précisément cette conjugaison de notre dépendance relativement élevée par rapport au commerce extérieur en général et de sa très forte concentration sur un seul marché national qui fait de nous un cas unique. Le problème que soulève cette dépendance réside dans l'insécurité de notre accès au marché américain. La question des tarifs n'est pas primordiale. Ils sont déjà peu élevés dans chacun des deux pays lorsqu'ils s'appliquent aux produits de l'autre — bien qu'encore moins élevés du côté américain — et cette tendance devrait s'accroître d'ici 1987, lorsque s'accomplira la dernière série de réductions tarifaires dans le cadre du GATT. Le problème réside plutôt dans le fait que les États-Unis recourent de plus en plus fréquemment aux barrières non tarifaires (BNT), ce qui risque d'interrompre l'accès dont bénéficient certains produits de base. Les incertitudes de ce genre nuisent à la rationalisation de la production au Canada, rationalisation que seul un accès plus sûr stimulerait. Elles encouragent aussi les Canadiens à investir aux États-Unis pour éviter les barrières non tarifaires. Nous avons l'interdépendance sans la sécurité dans un contexte où notre dépendance à l'endroit du marché américain n'est pas compensée par une dépendance américaine équivalente à l'endroit du marché canadien.

Bien que la libéralisation du commerce après la guerre ait été inspirée par des objectifs politiques, son but premier, comme nous l'avons signalé, était économique. Cette libéralisation se fondait partiellement sur les idées traditionnelles de libre-échangistes du XIX^e siècle, tels que Cobden et Bright, selon lesquels les réseaux d'interdépendance économique qui transcendent les

frontières contribuent à la paix entre les nations. La libéralisation commerciale de l'après-guerre a conduit à ce qui a sans doute été la plus grande période de croissance économique dans l'histoire de l'humanité, une période où le fonctionnement plus efficient des marchés internationaux a joué un rôle déterminant. Au niveau le plus général, le libre-échange a pour objectif de protéger les marchés contre les interventions inefficaces de l'État, interventions qui transforment les frontières en barrières. Le déclin de l'importance économique des frontières dans le commerce se mesure à la quantité presque double des marchandises et des services qui ont traversé les frontières nationales entre 1950 et 1980, faisant passer cette proportion de 11 pour cent de la production mondiale à 21 pour cent.

La Commission appuie sans réserve les initiatives canadiennes au sein d'organismes multilatéraux en vue de réduire les entraves au commerce entre pays. L'issue la plus souhaitable, à notre avis, consisterait en une négociation réussie dans le cadre du GATT aboutissant à une nouvelle réduction des entraves tarifaires et surtout non tarifaires. Avec ses 89 membres et quelque 30 autres pays qui adhèrent *de facto* à ses règles, le GATT est devenu un organisme lourd où la prise de décision est difficile. En outre, les barrières non tarifaires que nous aimerions réduire sont souvent difficiles à distinguer des diverses politiques intérieures des États membres du GATT. Elles échappent trop facilement à une réglementation efficace, réglementation que la capacité administrative restreinte du GATT comme organisme international n'est pas susceptible de rehausser. Tout en secondant les efforts en vue d'œuvrer par l'intermédiaire du GATT, les commissaires ne sont pas suffisamment encouragés par les possibilités de déblocages importants à court terme pour recommander qu'on se préoccupe exclusivement du système multilatéral du GATT. De plus, le principal avantage que les Canadiens obtiendraient d'une réduction des barrières non tarifaires dans le cadre du GATT serait un accès plus sûr au marché américain. Les États-Unis demeureront notre principal marché, qu'une nouvelle ronde de négociations du GATT réussisse ou non. Il faut donc admettre que la voie multilatérale que nous préférons a pour objectif premier une sécurité accrue de nos relations commerciales avec les États-Unis.

Compte tenu de l'analyse qui précède, la Commission recommande de mettre parallèlement l'accent sur des négociations directes avec les États-Unis en ce qui a trait à nos relations bilatérales. Nous sommes favorables à la poursuite et à la mise en œuvre d'un accord de libre-échange canado-américain qui engloberait les barrières à la fois tarifaires et non tarifaires. Si le libre-échange canado-américain fait l'objet de négociations directes entre les deux gouvernements, il est beaucoup plus susceptible de réussir que s'il est négocié dans un contexte multilatéral. En outre, il nous faudra exiger des exemptions et des mesures de sauvegarde pour l'accord de libre-échange que nous recherchons; or, ces mesures de sauvegarde peuvent être obtenues beaucoup plus facilement dans un cadre bilatéral que dans une institution multilatérale, où chaque gouvernement essaie de faire adopter celles qu'il souhaite. Finalement, il convient de noter que des tendances assez troublantes se manifestent au sein du GATT et de l'économie globale : l'augmentation du commerce dirigé, la montée des pressions protectionnistes aux États-Unis et

l'éventualité générale d'un recours accru à des mesures de rétorsion commerciales de la part des principales puissances, si le système global du commerce devait commencer à se fragmenter. Dans ces circonstances, les Canadiens doivent prévoir une solution de rechange aux négociations multilatérales du GATT en s'assurant un accès garanti au marché américain, grâce à une approche bilatérale.

Sur la foi de nos propres recherches et de nombreuses études antérieures, la Commission est convaincue que le libre-échange canado-américain aura des effets nettement bénéfiques sur l'économie canadienne. La croissance du PNB canadien consécutive au libre-échange avec les États-Unis, lequel impliquerait une élimination mutuelle de la plupart des barrières tarifaires et non tarifaires, devrait être de l'ordre de 3 à 8 pour cent; ces chiffres ne tiennent pas compte des gains importants que procurerait cet accès garanti. Les coûts à court terme de la libération du commerce sont réels, mais ils sont relativement petits et contrôlables si l'on prend des mesures d'adaptation adéquates. Bien qu'on puisse discuter des chiffres exacts, des recherches très étendues effectuées au cours des dernières décennies concluent unanimement que le libre-échange avec les États-Unis vaudra au Canada des avantages importants, qui se répandront largement à travers le pays.

Le libre-échange représente le principal instrument de la Commission en ce qui concerne la politique industrielle. Il repose sur la même démarche intellectuelle que celle qu'ont suivie les commissaires à l'égard de la politique économique intérieure : à savoir que le rôle des gouvernements ne consiste pas à freiner les forces concurrentielles du marché, mais à leur fournir un complément grâce à des mesures d'adaptation positive.

L'histoire canadienne montre clairement, cependant, que le libre-échange avec les États-Unis est une question politique. Il soulève diverses inquiétudes au sujet de l'autonomie du Canada et de la préservation des valeurs canadiennes. Au plan le plus général, les Canadiens devront s'interroger sur la compatibilité d'une intégration commerciale plus étroite et mieux assurée avec la survie d'un Canada indépendant.

Les commissaires recommandent une zone de libre-échange plutôt qu'une union douanière ou un marché commun parce qu'une zone de libre-échange nous permet de préserver l'autonomie de notre politique commerciale à l'égard des pays tiers ainsi qu'un contrôle intérieur sur les mouvements de capitaux et de main-d'œuvre à la frontière. Le Canada chercherait sans aucun doute à obtenir des modifications au régime de libre-échange en ce qui a trait à l'agriculture, à certains services et à l'énergie. Les Canadiens exigeraient également des dispositions autorisant certaines politiques de développement régional et une protection des politiques culturelles.

Au cours de leur histoire, les Canadiens ont construit et maintenu une société canadienne distincte, capable de faire des choix politiques autonomes, à l'ombre d'un voisin dynamique et puissant. Les commissaires n'ignorent pas ce succès et ils en partagent la fierté avec leurs concitoyens. Néanmoins, nous croyons qu'un arrangement commercial sûr ne menacera pas notre identité ni notre autonomie dans d'autres sphères. Nous pouvons assurer le maintien d'une société canadienne bien distincte, capable de faire des choix politiques indépendants, y compris dans le domaine des affaires étrangères, en vue de

transmettre à nos descendants une liberté de manœuvre qui ne diffère pas beaucoup de la nôtre. Cette issue n'est pas seulement possible, elle est fortement probable, à condition qu'elle soit secondée par les diverses politiques que nous recommandons plus loin dans le présent Rapport. Non seulement préconisons-nous de poursuivre nos buts économiques internationaux dans le cadre multilatéral du GATT, à titre de complément à toute initiative bilatérale de libre-échange canado-américain, mais nous faisons aussi une distinction entre le bilatéralisme commercial avec les Américains et la poursuite résolue de nos objectifs non économiques dans les autres cadres multilatéraux et dans nos relations bilatérales en dehors du cadre nord-américain.

Si nous sommes convaincus que notre autonomie et notre identité ne seront pas compromises par le libre-échange, c'est notamment parce que l'intégration économique du Canada lui-même a été accompagnée d'un renforcement du rôle des gouvernements provinciaux fondé sur des sentiments d'appartenance collective et d'identité forts et persistants au niveau provincial. En outre, nous constatons qu'aux aspects superficiellement homogènes de la vie moderne, aspects qui reflètent les pouvoirs de pénétration des médias et le culte de la consommation, se superpose une valorisation nouvelle du sentiment d'appartenance fondé sur le sexe et l'origine ethnique. En conséquence, nous ne croyons pas qu'une intégration commerciale accrue menace la survie ou l'épanouissement de l'identité canadienne, car l'interdépendance commerciale, l'autonomie politique et l'identité culturelle ne sont pas incompatibles.

La nation canadienne n'est, dès lors, nullement condamnée à disparaître en raison de ses relations commerciales plus libres et plus sûres avec son voisin américain. Le libre-échange réduira nos divisions régionales et nous inspirera une confiance accrue. Le sentiment national canadien et notre identité collective comme peuple sont enracinés dans plus d'un siècle d'histoire commune. Il n'est pas irréaliste d'affirmer que notre sentiment d'appartenance au Canada se verra renforcé par la juxtaposition d'échanges commerciaux plus intégrés à un système gouvernemental canadien autonome. En outre, le produit national brut accru que nous procurera le libre-échange nous permettra de consacrer plus de ressources à des objectifs proprement canadiens. Enfin, nous sommes convaincus qu'à l'ère moderne, l'un des facteurs les plus importants de l'identité canadienne consiste dans notre aptitude à atteindre un fort rendement économique dans un monde soumis au jeu de la concurrence. Un déclin à long terme de notre performance économique, en regard de celui des autres pays avec lesquels nous nous comparons habituellement, ne nous procurera ni une indépendance véritable ni un sentiment d'appartenance satisfaisant. Le libre-échange avec les États-Unis, complété par des contrôles mutuels sur les barrières non tarifaires, est l'un des principaux moyens dont nous disposons pour relever nos perspectives de croissance à long terme. La Commission estime donc qu'à défaut de ce libre-échange, c'est notre véritable indépendance qui risquerait de diminuer.

La tâche d'une commission royale consiste à préciser les questions qui se posent et à circonscrire le débat. Les Canadiens ne font plus réellement partie de ce triangle de l'Atlantique-nord où notre autonomie dépendait d'un équilibre judicieux entre notre dépendance simultanée à l'égard des États-

Unis et de la Grande-Bretagne. Les chiffres de notre commerce sont éloquent; notre situation géographique nous a permis de nous affirmer par rapport aux liens économiques nous unissant à la Grande-Bretagne, issus de nos origines coloniales au sein de l'Empire britannique. La *Politique nationale de 1879*, destinée à nous intégrer d'est en ouest, complétée plus tard par des liens préférentiels impériaux avec les marchés britanniques, n'est plus aujourd'hui que l'ombre de ce qu'elle était. Nos tarifs ont été abaissés de façon très sensible au cours des quatre dernières décennies; ils seront réduits davantage dans le cadre du GATT en 1987. La Grande-Bretagne, une puissance qui s'est beaucoup affaiblie depuis que nous avons entrepris notre odysée canadienne en 1867, a rejoint la Communauté économique européenne. Notre commerce avec la Grande-Bretagne est moins important qu'il ne l'a jamais été; en 1984, il ne représentait plus que 2,2 pour cent de nos exportations et 2,5 pour cent de nos importations, soit bien moins que la moitié de notre commerce florissant avec le Japon. La prédominance de nos échanges avec notre principal partenaire commercial, les États-Unis, est maintenant écrasante. Il serait ridicule d'essayer d'équilibrer nos échanges entre les États-Unis et la Grande-Bretagne. Nous avons tenté de diversifier nos échanges sans grand succès, bien que notre dépendance à l'égard du marché américain eût été encore beaucoup plus grande en l'absence d'une telle tentative.

Au cœur des recommandations des commissaires se trouve le rejet de tout protectionnisme et de toute stratégie industrielle dirigiste, au moyen de tarifs et autres barrières. Nous doutons de la capacité des gouvernements au Canada de mettre en œuvre une stratégie industrielle explicite et détaillée et de sélectionner des « gagnants ». La stimulation de la concurrence est la clé de la croissance économique et d'une productivité accrue. Notre marché intérieur est trop limité pour que nous puissions trouver en nous-mêmes le salut et réduire les liens d'interdépendance économique internationale qui existent déjà.

La liberté commence par une reconnaissance de la nécessité. Les politiques qui se fondent sur des illusions ne sont d'aucune utilité. Nous devons choisir notre avenir en fonction de notre situation actuelle, et non pas d'un autre point de départ purement hypothétique. Le fait que la Commission ne voit pas d'option meilleure que le libre-échange canado-américain ne doit cependant pas nous amener à banaliser l'importance de la politique que nous suggérons. Au contraire, nos recommandations impliquent un changement fondamental de perspective en ce qui concerne la relation entre les États et les marchés en Amérique du Nord et, eu égard à notre histoire, un changement symbolique majeur en ce qui concerne les relations canado-américaines. Chacun des deux pays est appelé à abandonner des politiques, tarifaires et autres, conçues pour son économie intérieure, dans l'intérêt de son partenaire. Les restrictions s'appliqueront aussi bien aux gouvernements des provinces et des États qu'aux gouvernements centraux. On ne peut octroyer une plus grande liberté aux forces du marché qui transcendent les frontières sans imposer des restrictions plus fortes sur certaines politiques économiques intérieures.

Il faut que le principe des avantages comparatifs soit le critère déterminant de notre position en regard de la division internationale du travail. Les

commissaires estiment qu'il faudra plus que jamais se fier aux lois du marché international pour déterminer l'évolution future de l'économie. Notre pays est à un point tournant de son histoire. La *Politique nationale de 1879* a fait son temps. La Commission est convaincue de la supériorité générale des forces concurrentielles du marché sur d'éventuelles tentatives des gouvernements du Canada de choisir des « gagnants » et d'identifier les « perdants ». Le protectionnisme produit les effets contraires à ceux qu'il vise et conduit à son propre échec. Dans un monde où les blocs commerciaux régionaux augmentent en nombre, le Canada est l'un des rares pays industriels sans accès garanti à un marché de plus de 100 millions d'habitants.

La Commission demande aux gouvernements et au peuple du Canada de discuter ouvertement et résolument de l'utilité d'une remise en question fondamentale de nos relations commerciales avec les États-Unis. Il ne faut ni confondre ni occulter la situation en présentant le changement comme étant strictement progressif. La campagne référendaire au cours de laquelle les Québécois ont débattu publiquement leur avenir a été une expérience traumatisante, car elle a fait transparaître la possibilité d'un éclatement possible de notre pays. Ce débat n'en constitue pas moins un exemple frappant de la façon dont un peuple libre et démocratique doit affronter son avenir. Un peuple mûr, soucieux de son honneur et de l'intégrité du processus démocratique, a la capacité et l'obligation de procéder à des choix importants dans le contexte d'une discussion publique. Si nous portons atteinte aux principes démocratiques avant de nous rendre à la table des négociations, nous confirmerons les craintes de ceux qui affirment qu'un accord de libre-échange réduira notre autonomie et menacera notre intégrité politique.

Conclusions

Le bilan des rapports qui se sont établis au Canada au cours des cinquante dernières années entre, d'une part, l'État et le marché, et, d'autre part, l'État et la société, indique que le phénomène de l'expansion de l'activité gouvernementale chez nous s'apparente à celui de l'ensemble des pays de l'OCDE. Il ne faut pas attribuer cette expansion qu'à des causes intérieures, car nous n'aurions alors qu'une perception très limitée de la réalité.

Évidemment, les pays de l'OCDE partagent des éléments communs qui expliquent cette expansion de l'État, éléments qui proviennent de conditions socio-économiques semblables et des exigences politiques que celles-ci suscitent. Ces gouvernements disposaient d'un appareil bureaucratique bien rodé qui avait été créé dans la foulée politique de la Grande crise des années 1930, laquelle avait la légitimité d'un capitalisme généralement auto-régulateur. L'équilibre a fini par basculer en faveur de l'État, au détriment des marchés, ce qui a entraîné un déplacement généralisé des pouvoirs vers les gouvernements. La remarquable relance économique de l'après-guerre a encore accentué cette tendance jusqu'au début des années 1970. La prospérité et une bureaucratie sophistiquée ont multiplié les moyens dont disposaient les gouvernements pour prélever les ressources nécessaires à la poursuite des

objectifs de l'État. Gouvernants et gouvernés pouvaient éviter les choix difficiles, parce que tout semblait relativement possible.

À mesure que les décisions prises par l'État modifiaient le comportement des marchés, citoyens et agents du secteur privé se sont inévitablement tournés vers l'arène politique pour réaliser les objectifs qui étaient, jusque-là, l'apanage d'une économie et d'une société indépendantes de l'État. Autrefois, en périodes d'insécurité économique, on cherchait aide et secours auprès de parents, de l'Église ou des œuvres de charité. Aujourd'hui, on s'adresse à l'État. Pour certaines entreprises, l'accès aux gouvernements devenait synonyme de rentabilité. C'est alors qu'apparurent au sein de ces entreprises des spécialistes chargés des relations avec l'appareil étatique, ainsi que des conseillers privés rompus aux mécanismes du système. Le comportement humain n'avait pas changé, mais il évoluait désormais au sein d'une nouvelle répartition des incitations et contre-incitations des secteurs public et privé. Les modifications politiques des règles du jeu incitèrent les particuliers et les entreprises à réaménager leurs affaires afin de tirer le meilleur parti possible de leurs relations avec les gouvernements.

Le rôle accentué dévolu à l'État dans les domaines économique et social donna un nouvel élan au processus politique. Dans les démocraties de masse, comme le Canada, il y a eu un accroissement phénoménal de la proportion de citoyens s'intéressant à la politique, de même qu'une ouverture et un assouplissement du système politique lui-même. Le suffrage universel est de règle aujourd'hui; il est complété par une multiplicité de groupes d'intérêts dont chacun exige quelque chose du pouvoir. Ces pressions sont renforcées par les médias, et surtout par la télévision, qui réduisent la distance entre gouvernants et gouvernés et contribuent à façonner les exigences des différents groupes. Le contraste entre la relative obscurité où se trouvaient les autochtones avant 1960, alors que les Indiens inscrits n'avaient pas droit de vote, et la publicité faite aujourd'hui à leurs revendications, en est un exemple. Nous ne pouvons faire marche arrière, et comme le révèle la question des autochtones, il serait même immoral d'y songer.

Un autre facteur était aussi à l'œuvre. Les attentes des élites officielles, tout comme celles des citoyens ordinaires, ne se sont pas développées en vase clos, dans l'indifférence à l'égard des perspectives nationales et des politiques des autres gouvernements et pays. Les médias d'information, les voyages à travers le monde et les organismes internationaux comme l'OCDE, incitent à faire de constantes comparaisons avec les politiques des autres États. Il y a eu un effet de « contagion » qui a entraîné chaque processus politique dans une même direction, quoique à des rythmes différents et avec des accents variés. À l'instar des sentiments anti-impériaux qui, dans le monde de l'après-guerre, ont débordé les frontières tracées par les colonisateurs et renversé dans leur foulée les empires érigés en Afrique et en Asie, de nouvelles conceptions du rôle de l'État se sont répandues dans les pays développés, détrônant du même coup l'idée du rôle limité des gouvernements.

Bien que le processus politique, qui a donné à l'État la place qu'il occupe dans la société et l'économie canadiennes d'aujourd'hui, ait reposé sur l'hypothèse générale que les gouvernements avaient un rôle approprié à jouer, les politiques particulières mises en place durant cette phase expérimentale

d'un demi-siècle étaient ponctuelles et sans liens organiques entre elles. L'État-providence, notre régime fiscal et notre politique industrielle sont des exemples classiques, parmi beaucoup d'autres, d'évolutionnisme ponctuel, c'est-à-dire d'accumulation pendant des décennies de politiques qui ont fini par donner des résultats que nul ne voulait ni ne souhaitait et qui sont souvent sans cohérence. L'État n'est pas un acteur solitaire qui se laisse guider par une intelligence souveraine, prévoyante et consciente des effets à long terme de l'évolutionnisme ponctuel. Le rôle qui lui est dévolu de nos jours au Canada est le résultat cumulatif involontaire de milliers de décisions et de politiques particulières qui se sont échelonnées sur un demi-siècle.

En ce milieu des années 1980, ce que l'on tenait hier pour acquis nous semble aujourd'hui plus incertain. Il faut donc nous demander si nous pouvons continuer sur la voie où l'évolutionnisme ponctuel nous a placé. Le sujet autrefois tabou des nouvelles réalités issues de la concurrence que pays et peuples doivent affronter en cette fin de XX^e siècle constitue la charnière de notre Rapport. Le temps est venu de réévaluer la situation, de chercher de nouvelles orientations et de procéder à cette analyse en évitant l'acceptation automatique des postulats traditionnels.

Une telle réévaluation n'est pas facile, car il faut comprendre les raisons qui nous ont conduits à notre situation actuelle et admettre, avec réalisme, que notre marge de manœuvre est limitée. Ici comme ailleurs les liens unissant l'État et la société ont acquis une puissance d'élan qui se compare à celle d'un gros pétrolier lourdement chargé, naviguant à toute vapeur; il lui faut du temps pour changer de cap. Il ne faut pas oublier non plus que deux millions de Canadiens, y compris le personnel des établissements d'enseignement et des hôpitaux, travaillent pour les 11 gouvernements canadiens et les gouvernements locaux. Eux-mêmes et leurs familles ne sont pas indifférents aux programmes sur lesquels ils bâtissent leurs carrières. Les rapports État/société et État/économie plongent leurs racines dans d'innombrables foyers d'intérêts particuliers et dans les attentes bien établies de ceux qui dispensent ces politiques et de ceux qui en bénéficient. En dépit de tout son pouvoir théorique, l'État est profondément imbriqué à la société et à l'économie en raison des innombrables politiques qui l'y rattachent. Les gouvernements tentaculaires ont de multiples clientèles habituées aux avantages et à la protection de l'État. L'économie et la société se rattachent à l'État par une multitude de liens considérés de nos jours comme normaux. S'ils sont avantageux, ces liens se transforment en prestations et en droits sociaux acquis.

Ni décisions autocratiques ni analyses éclairées ne suffiront à nous réorienter. Les analyses se heurteront à la puissance et à la volonté des groupes d'intérêts qui tenteront de brouiller les cartes et de confondre leurs privilèges avec l'intérêt général, ce qui, du point de vue de la société, pourrait avoir des effets contraires à ceux que l'on recherche.

Le processus politique n'est pas un débat ayant pour seul objet la recherche désintéressée de la vérité; c'est un processus où les idées doivent affronter la puissance bureaucratique et politique, l'intérêt personnel, l'esprit de clocher, la propagande et les slogans. Nous ne désespérons pas, car telle est la

condition humaine; il est aussi vain de s'épuiser à la dénoncer que de résister au cycle éternel des saisons.

Les commissaires ont évalué tout au long de ce Rapport de près de 2 000 pages, le rôle qui sera dévolu dans l'avenir aux gouvernements du Canada. Nos propositions sont de deux ordres : les plus évidentes ont trait aux modifications que nous recommandons à l'égard de certaines politiques précises; tout aussi importantes sont nos propositions en vue d'améliorer le processus d'où sortiront les politiques futures.

En ce qui concerne la première série de recommandations, les commissaires estiment que les Canadiens doivent, dans certains domaines importants, s'en remettre bien davantage aux lois du marché. Nos propositions de nous ouvrir davantage à l'économie internationale et, plus particulièrement, de conclure un accord de libre-échange avec les États-Unis, traduisent notre préférence pour les lois du marché, par opposition à l'intervention de l'État, comme moyen de stimuler l'économie et la croissance. Sur le plan intérieur, nous avons signalé un certain nombre de politiques qui, tout en faussant les marchés et en étouffant la croissance, entraînent une redistribution du revenu au profit de quelques enclaves économiques protégées et privilégiées. De plus, elles affaiblissent aussi le fonctionnement de l'économie et nuisent à sa souplesse. Nous recommandons, qu'à la différence de ces politiques généralement désavantageuses pour les Canadiens, les interventions de l'État aient pour objet de faciliter l'adaptation aux mécanismes du marché qui favorisent la croissance. Il nous faut revaloriser les composantes essentielles de la production que sont le travail, le capital, la recherche et le développement et la gestion. Il nous faut adopter des mesures incitatives plus positives pour obtenir une allocation plus efficace des ressources, grâce à des politiques industrielles centrées sur la productivité et la concurrence, et ce aussi bien dans les secteurs de la fabrication et des ressources que dans celui des services. Des rigidités de nos marchés du travail, une protection généralisée des secteurs périlicants de notre économie qui va bien au-delà des mesures transitoires appropriées, de même que des systèmes de commercialisation qui haussent les prix et les coûts, tels sont les résultats d'un trop grand nombre de nos politiques.

Dans l'ensemble, et en vue d'une plus grande efficacité, nous cherchons à modifier le réseau des liens qui unissent l'État à l'économie et à la société canadiennes. À cette fin, les gouvernements doivent lever les obstacles que leurs propres politiques ont posés sur la voie d'un comportement économique et social plus souple pouvant contribuer à assurer les plus hauts niveaux de vie compatibles avec la liberté individuelle et une juste répartition du bien-être.

Outre les modifications recommandées à l'égard de politiques déterminées, nous avons conclu que le régime politique lui-même réclame l'attention de ceux qui prennent les décisions politiques. Les Canadiens devront relever des défis considérables au cours des prochaines décennies. Bien que les lois du marché puissent être quelque peu revalorisées à l'avenir, ce sont les gouvernements qui, en premier lieu, donneront le ton à nos réactions.

L'évolutionnisme ponctuel, conçu comme processus politique, était tolérable, voire inévitable, en période de croissance économique. Il est moins

indiqué pour un avenir qui obligera les Canadiens à choisir de nouveaux compromis entre la justice et l'efficacité et à les mettre en œuvre. Les gouvernements de demain continueront sans doute d'avoir besoin d'appui et de légitimité, peut-être même plus qu'aujourd'hui. Bien qu'ils aient plusieurs sources, cet appui et cette légitimité seront renforcés à long terme par la visibilité des compromis, par l'ouverture et la franchise du débat public, et par la participation apparente, réelle et démocratique des citoyens à un dialogue avec leurs représentants élus dans le cadre des institutions parlementaires.

Notre programme de réforme propose tout particulièrement de rendre sa vigueur au régime parlementaire et de procéder à d'importants réaménagements de notre régime fédéral. Plus généralement, nous voudrions rappeler aux Canadiens qu'une « constitution vivante » exige une vigilance constante pour réagir aux pressions qui se font jour, tout en restant fidèle aux valeurs fondamentales qu'elle proclame. Une telle réaction n'est pas automatique; elle est toujours, en partie du moins, le produit d'efforts délibérés de la part des dirigeants et des analystes qui essaient de concilier les institutions traditionnelles et l'évolution de notre environnement.

Nous avons dû, comme beaucoup d'autres commissions l'ont fait avant nous, élaborer une méthode pour aborder le fédéralisme. Depuis 1867, fédéralisme et parlementarisme ont été les deux éléments fondamentaux de notre régime constitutionnel. Il en est question plusieurs fois dans ce Rapport, comme aussi de la *Charte canadienne des droits et libertés* que notre pays a récemment ajouté à son patrimoine constitutionnel.

Selon le contexte et dans divers chapitres du Rapport, le fédéralisme est décrit, et implicitement défini, de plusieurs façons. Rien de surprenant, dès lors que notre fédéralisme soit complexe; selon les questions posées on en fait ressortir différentes facettes. De plus, le fédéralisme est un régime de concurrence politique, et les gouvernements en lice essaient de le définir à la lumière de leurs propres objectifs. Bref, le fédéralisme est une notion controversée et les débats politiques futurs sur le fédéralisme garantiront que toute définition qu'une commission royale pourrait en donner ne mettra pas un terme à la controverse.

Ces différentes définitions ne sont pas dépourvues de signification, ne serait-ce que parce qu'aucune définition particulière ne peut éliminer ses concurrentes. Les définitions contribuent à cerner le champ de l'action politique et elles ne sont donc pas dépourvues de conséquences. La Commission, dans le cadre très large de son mandat, a longuement approfondi les aspects théoriques et pratiques du fédéralisme, à la lumière de notre histoire et des exigences probables de l'avenir. C'est pourquoi, elle tient à exposer le plus clairement possible son point de vue sur le fédéralisme.

L'expression « fédéralisme exécutif », qui fait maintenant partie de notre vocabulaire, met en relief l'interdépendance entre les deux ordres de gouvernement ainsi que les rouages intergouvernementaux qui en sont issus. Nous admettons l'existence de cette interdépendance et, surtout dans le contexte de l'union économique, nous sommes conscients qu'il faille des règles et des institutions propres pour en maximiser les avantages. Nous ne croyons pas, cependant, que l'interdépendance constitue l'essence même du fédéralisme; nous la concevons plutôt comme un sous-produit de la

coexistence de gouvernements activistes, responsables auprès de leurs commettants, et dont les actions politiques se recourent inévitablement dans certains domaines, quoiqu'elles se fondent sur une compétence constitutionnelle propre à chacun.

L'expression « fédéralisme coopératif » a été popularisée durant les années 1960. C'était une façon de définir le fédéralisme exécutif en partant d'un nouveau critère, celui de la coopération. L'expression tirait sa force d'une évolution importante, plus précisément de la mise en place de l'État-providence. Les fonds fédéraux et les compétences provinciales se sont alors conjugués en plusieurs domaines pour protéger les Canadiens contre les divers dangers inhérents à nos sociétés industrielles modernes, et contre le risque universel des maladies et des vicissitudes de l'âge. Le fédéralisme coopératif était aussi une étiquette commode qu'on pouvait accoler aux accords fiscaux qui avaient évolué au gré de diverses étapes depuis la Seconde Guerre mondiale. Ces accords ont sensiblement simplifié l'exercice du pouvoir d'imposer et de dépenser des deux ordres de gouvernement tout en assurant, grâce aux paiements de péréquation, un supplément de recettes aux provinces moins nanties.

Comme la plupart des Canadiens, les commissaires reconnaissent la valeur de ces arrangements entre gouvernements, comme celle d'ailleurs d'autres accords du même ordre, car ils constituent la substance même du fédéralisme coopératif. En revanche, nous rejetons la conception un peu naïve selon laquelle l'absence de coopération dans des domaines particuliers est le signe d'un échec qui condamne le fédéralisme coopératif. Le simple fait que l'on semble s'opposer à la coopération ou que l'on mette en doute son utilité risque de donner lieu à un malentendu. Les commissaires ne s'opposent pas à la coopération, mais bien à l'argument voulant qu'elle soit la valeur suprême par excellence.

La coopération entre les deux ordres de gouvernement ne peut constituer l'essence du fédéralisme ni servir de critère déterminant pour en évaluer le résultat. Poussée à l'extrême, l'insistance sur la coopération détruit le fédéralisme. Les gouvernements ne sauraient en même temps répondre aux préoccupations de leur électorat et être jugés uniquement sur leur coopération et l'harmonisation de leurs politiques dans tous les domaines où celles-ci affectent d'autres gouvernements. C'est envers leurs commettants que les 11 gouvernements du Canada ainsi que ceux des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon ont d'abord une responsabilité. À notre avis, la meilleure façon d'envisager le fédéralisme, est de le considérer en tant que système de gouvernements responsables et distincts, fondé sur une répartition des pouvoirs qui ait encore un sens. Ces gouvernements sont responsables envers leurs parlements et leurs électeurs respectifs. Nier cela équivaldrait à affirmer que la démocratie et le fédéralisme sont incompatibles.

Cette façon de voir implique qu'il y aura concurrence entre les gouvernements, que chaque gouvernement dispose d'une capacité d'agir en toute autonomie, et que l'exercice de cette autonomie est non seulement appropriée, mais la conséquence nécessaire du fédéralisme. S'opposer à cette concurrence équivaldrait à préconiser implicitement un État unitaire, ce qui n'est ni possible ni souhaitable pour le Canada.

En fin de compte, le degré de coopération intergouvernementale est une affaire qu'il convient de confier au bon jugement des électeurs, dont la tâche consiste à récompenser ou à punir leurs dirigeants pour leurs actions. De la sorte, le rapport entre concurrence et coopération qui convient le mieux au fédéralisme canadien sera déterminé par le degré de démocratie qui règne au sein des systèmes politiques fédéral et provinciaux. C'est pour cette raison, entre autres, que la Commission propose comme principale réforme de notre régime constitutionnel un renforcement du gouvernement démocratique responsable. Nous croyons — bien que la décision finale revienne aux électeurs —, que la concurrence, en tant que sous-produit de l'autonomie des gouvernements, est un aspect souhaitable du fédéralisme qui continuera de stimuler la vie politique au cours des prochaines décennies. Nous allons même jusqu'à affirmer que la coopération entre les gouvernements est le fruit d'une concurrence assujettie à la vigilance de corps électoraux distincts. Les gouvernements qui offrent à leurs électeurs trop, ou pas assez, de concurrence finiront par se retrouver dans l'opposition. Nous sommes d'avis que si la coopération devient un impératif qu'il faut satisfaire à tout prix, plutôt qu'un résultat émanant de situations particulières, elle aboutira à la paralysie du régime fédéral, et, partant, à celle des démocraties fédérale et provinciales que ce régime est appelé à soutenir.

En ce qui concerne les relations entre l'individu et l'État, nous partons du principe que les gouvernements omniprésents exigent plus de démocratie que moins. Cette exigence reflète en partie la crainte classique de pouvoirs qui ne sont assujettis à aucun contrôle, ce qui explique l'adoption récente de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Plus généralement, toutefois, cette crainte reflète la position fondamentale des Canadiens quant à la forme et à la pratique appropriées de la démocratie parlementaire en cette fin de XX^e siècle.

Pour nous, la démocratie ne se réduit pas à une succession d'élections peu fréquentes entre lesquelles les citoyens sombrent dans l'apathie. Gouverner est une activité quotidienne; les élections, elles, n'ont lieu que tous les trois ou quatre ans. C'est pourquoi, la vitalité de notre démocratie dépend de la nature de la relation qui s'établit entre cabinets et parlements ou législatures, d'une part, et, d'autre part, entre citoyens et parlements ou législatures. Le déclin des assemblées législatives est devenu un leitmotiv depuis bien des décennies. L'attention constante qu'observateurs et hommes politiques accordent au parlementarisme tient au fait que les institutions parlementaires occupent une place centrale dans notre conception du gouvernement. L'expansion de l'appareil gouvernemental tend à donner plus de poids à l'exécutif au détriment des parlements. Les cabinets puissants que président des Premiers ministres dont les faits et gestes font les manchettes, ont besoin, comme contrepoids à leur autorité, de corps législatifs aptes à scruter, surveiller, débattre et discuter l'action du gouvernement. Les parlements sont les principaux garants de l'exercice public du pouvoir.

Les parlements ont été affaiblis par la tendance vers la suprématie de l'exécutif, caractéristique de tout gouvernement puissant, par l'accentuation de cette tendance par le fédéralisme exécutif, lequel repose sur des marchandages soumis à l'approbation des assemblées législatives et, facteur plus

important sans doute, par la fragmentation générale du processus politique. Ce dernier phénomène se vérifie par la tendance des groupes d'intérêt à contourner partis politiques et parlements, et à traiter directement avec les ministres et les fonctionnaires. Cette tendance est la conséquence inévitable des avantages mutuels que les deux parties retirent de l'échange d'information, et elle favorise en même temps l'entente des intervenants publics et privés dans une foule de domaines où ils ont besoin les uns des autres.

D'un autre côté, les besoins de l'État démocratique moderne sont compromis par une fragmentation des politiques visant à satisfaire les groupes d'intérêt. L'étendue de l'activité gouvernementale offre à ces groupes de multiples occasions d'exploiter leur accès privilégié auprès des autorités aux dépens du grand public. Ces possibilités sont d'autant plus rentables que les rencontres ont un caractère privé et que peu d'attention est accordée aux compromis qui sont négociés.

La nécessité de rendre les compromis plus visibles n'a pas pour seul objet d'en améliorer les conditions, mais surtout d'inviter les gouvernements modernes à imposer une certaine retenue aux citoyens dans l'arène politique. Les groupes d'intérêt qui abondent dans la société démocratique canadienne aujourd'hui, devraient être canalisés vers les parlements de façon à mettre en évidence les limites auxquelles sont assujettis les choix politiques dans le monde réel.

Les gouvernements contemporains ne peuvent atteindre la plupart des objectifs qu'ils se sont fixés sans l'appui du public. Il leur faut un civisme plus poussé que celui de leurs prédécesseurs moins actifs. Il leur faut aussi l'aptitude à susciter le consentement. Ils ont la tâche constante de préparer les citoyens à affronter les réalités inévitables. À mesure que les affaires internationales influent davantage sur la politique intérieure, cette tâche acquerra plus d'importance si l'État doit rendre les citoyens plus conscients de la place qu'occupe leur pays dans l'économie mondiale et de ses responsabilités dans le concert des nations. Nous croyons que l'économie politique internationale de l'avenir sera concurrentielle et rude et que c'est par des politiques qui brident les illusions et les intérêts personnels étroits que l'on pourra plus facilement soutenir cette concurrence.

Le besoin de s'instruire est mutuel. Les gouvernements n'ont pas le monopole de la perspicacité. Ils ont besoin des idées et des renseignements répandus d'un bout à l'autre de la société qui affectent leurs politiques. Ils sont enclins à l'arrogance et au secret. Des assemblées législatives dotées de comités faisant appel au savoir et aux compétences de citoyens pourraient apprendre beaucoup de choses aux gouvernements, même un peu d'humilité.

Pour ces raisons les commissaires en sont arrivés à la conclusion qu'il faut raffermir la démocratie parlementaire, et que les législatures doivent faire une plus grande place au débat public et à l'éducation de l'opinion. Si nous proposons que le Sénat soit élu, c'est bien pour affermir la position des petites provinces au sein du Parlement national et pour donner une plus grande visibilité aux compromis entre le principe de la majorité et les intérêts des communautés provinciales, compromis qui sont le fait d'un fédéralisme parlementaire.

Nous recommandons qu'un petit nombre de nouveaux comités parlementaires s'attaquent aux questions de politiques générales comme la politique économique, la réglementation, les sociétés d'État et les relations fédérales-provinciales, et que les groupes d'intérêt, les organismes de recherche et autres entités comparaissent devant eux. Nous espérons et nous prévoyons que ces tribunes permettront aux groupes représentant des intérêts spéciaux de se rendre compte des compromis qu'il faut faire pour gouverner dans l'intérêt de toute la société.

L'expansion de la démocratie qu'exige l'avènement de l'État tentaculaire ne consiste pas en une participation fragmentaire; elle concerne tous les Canadiens en tant que citoyens de ce pays et cherche à les engager tous dans une œuvre commune. La récente Charte est venue consolider les droits civiques et rappeler aux gouvernants que leur pouvoir est limité. Les citoyens, autant que l'État, ont des obligations à remplir. Un régime politique équilibré est celui où les dirigeants s'imposent des limites pour mieux respecter les droits des gouvernés, et où ceux-ci conçoivent ces droits dans le cadre général de leurs devoirs envers la société.

L'ordre politique libéral du capitalisme démocratique ne s'est pas développé en fonction du champ très large de l'activité gouvernementale d'aujourd'hui. Il s'est étonnamment adapté pourtant à cette activité sans cesse croissante. Cependant, le temps où les gouvernements pouvaient croître et se réserver une part plus importante d'un gâteau de plus en plus grand est révolu. Notre tâche consistera désormais à trouver les moyens de maîtriser le marché politique, de même que les attentes et les comportements qui ont accompagné son expansion au cours des cinquante dernières années. Nous aurons donc comme tâche connexe de réviser constamment nos réactions politiques en fonction de nouvelles conjonctures.

Ces deux tâches présupposent une éducation politique et les législatures en seraient les meilleurs instruments de diffusion. Les commissaires prennent pour acquis que les cabinets et les premiers ministres seront au cœur de ce processus. Leur contribution devra cependant être complétée par les tensions créatrices des procédures et méthodes parlementaires, par des études minutieuses des comités d'enquête et par des comités chargés des politiques générales qui pourront faire appel à la participation de représentants élus et de citoyens. Telle est la voie que nous trace la théorie politique du parlementarisme.

Nos recommandations politiques au regard de certains domaines, ainsi que nos recommandations concernant les réformes de notre système de gouvernement, s'appliquent à la situation canadienne; nous ne prétendons pas qu'elles conviennent à tous les pays. L'économie politique internationale a ceci de particulier qu'elle se prête beaucoup plus à la comparaison. De nouveaux intervenants sont entrés dans l'arène mondiale de la concurrence économique, lesquels utilisent des structures et des pratiques gouvernementales provenant d'histoires particulières. Les relations entre l'État et le marché, entre le patronat et les ouvriers et entre le risque pris par l'entreprise privée et la protection qu'offre la société à cet égard, font l'objet de traditions différentes des nôtres. Leur existence et leur performance économique enviable, surtout

celles des pays nouvellement industrialisés (PNI), modifient les données de la concurrence politique et économique internationale et poussent les vieux pays à s'interroger sur leurs pratiques traditionnelles.

Les Canadiens doivent éviter deux écueils, celui qui consiste à s'enticher de tout ce qui est différent, et celui qui consiste à ne rien vouloir apprendre. La Commission a essayé de s'en tenir à un juste milieu.

Les pays ont des aptitudes différentes à poursuivre des politiques économiques particulières. Ces différences proviennent en partie des arrangements constitutionnels et de la forme même de l'État, mais elles sont attribuables aussi aux différents aspects que prennent l'interdépendance économique internationale et l'organisation du monde des affaires et du travail. Les Canadiens sont dans l'impossibilité d'opter pour le tripartisme qui fait que l'État, les entreprises et les travailleurs coopèrent dans une foule de domaines touchant la politique économique, y compris la détermination des salaires. Cette impossibilité provient de la dispersion du pouvoir au sein de l'État fédéral, de l'absence d'organisations patronales et ouvrières centralisées, et enfin du grand nombre de travailleurs non syndiqués. Notre marché intérieur limité nous interdit de nous complaire dans les mesures protectionnistes que nous pourrions peut-être envisager si nous étions cinq fois plus nombreux. Si le fédéralisme ne détruit pas tout à fait notre enthousiasme à l'égard d'une stratégie industrielle hautement interventionniste, il l'atténue certainement. Notre dépendance commerciale à l'égard du marché américain qui s'est accrue au cours des dernières décennies, malgré toutes nos tentatives de diversification, nous a convaincus que nous devons surtout nous employer à obtenir un accès assuré au marché américain, un marché à l'égard duquel les forces économiques continentales nous ont rendu de plus en plus tributaires. Toute tentative que ferait le Canada pour freiner sensiblement son intégration économique avec les États-Unis exposerait son économie à de graves remous, nuirait à sa croissance et entraînerait dans son sillage l'instabilité politique. À long terme, une concurrence fructueuse dans le contexte nord-américain ferait que nous pourrions mieux nous défendre à l'étranger et diversifier nos marchés.

De façon plus générale, notre compréhension de la nature de la société politique canadienne et de la théorie politique sur laquelle reposent nos institutions, nous incite à œuvrer dans le sens de notre tradition politique. Nous faisons depuis plus d'un siècle l'expérience du parlementarisme et du fédéralisme, et nous disposons d'une documentation très riche qui analyse toutes leurs subtilités. Un peu partout dans les assemblées législatives, les cabinets, les tribunaux, les universités et ailleurs, l'on trouve de nombreux protecteurs de notre constitution, tous imprégnés de savoir et prêts à se précipiter pour la défendre. Ainsi donc, sur le plan constitutionnel, c'est dans le fédéralisme et le parlementarisme que nous détenons un avantage comparatif. Nous nous employons actuellement à faire l'apprentissage d'une importante addition à notre régime constitutionnel : la *Charte des droits et libertés*. Dans ses grandes lignes, notre cadre institutionnel est donc « fixé ». C'est dire que nous n'avons pas le loisir de décider s'il vaut mieux ou non considérer l'avenir en tant qu'État unitaire ou sous un régime de congrès.

Nous devons essayer d'améliorer ce qui est nôtre, plutôt que de formuler des choix étrangers à nos traditions.

Autrement dit, les propositions des commissaires s'appliquent au Canada, avec toutes les contraintes et les possibilités que comporte son régime de gouvernement, la nature de son économie interne, les traits que revêtent son interdépendance économique internationale, l'organisation actuelle du monde des affaires et du travail, sa position géographique jouxtant le vaste marché des États-Unis et son économie avancée, et bien d'autres choses. Les choix du Canada sont aussi conditionnés par les contraintes et les possibilités de l'économie internationale, ainsi que par les intérêts et le potentiel d'autres pays qui apportent leurs propres préoccupations à la table commune où les pays se donnent rendez-vous.

La position que nous venons de décrire est à la fois évidente et trop souvent ignorée. La Commission a écarté diverses options totalement hors de notre portée, se voulant en cela fidèle à l'adage : « On ne peut pas se rendre là-bas à partir d'ici ».

Les choix politiques que nous avons faits sont réalisables. Nous croyons qu'ils conduiront à un avenir meilleur pour nous-mêmes et pour les générations suivantes. Nous admettons que, prises dans leur ensemble, nos propositions feront dire à certains Canadiens que nous sommes des idéalistes naïfs. Soit! Mais nous n'en sommes point. Nous rejetons pour notre part le réalisme naïf de ceux qui ne croient pas que les Canadiens soient capables de relever les défis de l'avenir. Quant à nous, nous faisons confiance à nos concitoyens.



Perspective d'ensemble

Introduction 83

Notes 85

Le milieu humain : l'explosion démographique 87

Notes 92

**Les menaces à l'environnement naturel
de la terre** 94

L'alimentation et l'agriculture 94

L'énergie 100

Les matières premières industrielles 104

Les métaux 104

Les ressources forestières 110

L'environnement 112

L'eau 114

Les pluies acides 115

La dégradation des sols 117

Les déchets nucléaires 118

La destruction des forêts tropicales 119

L'« effet de serre » 120

L'extinction d'espèces 122

Conclusions 123

Notes 124

Les perspectives physiques et humaines mondiales :

les implications générales pour le Canada 126

Le milieu de la connaissance : le défi du changement 128

La technologie peut-elle résoudre les problèmes du monde 128

La science et la technologie dans un contexte mondial 129

L'importance du changement technologique 131

Notes 140

Le contexte économique :

- glissements structurels et tendances à long terme* 142
- L'interdépendance à la croisée des chemins* 142
- La performance économique pendant la période d'après-guerre* 146
- Les glissements structurels de l'activité économique* 156
- La productivité, mode de vie et concurrence* 166
- Les nouvelles réalités commerciales* 170
- La sécurité d'emploi dans un monde en évolution rapide* 179
- Les perspectives de l'économie mondiale* 183
- Notes* 189

Le contexte politique global 190

- Les États-Unis* 190
 - Problèmes structurels* 191
 - Inégalité croissante* 192
 - Déclin relatif de la prospérité* 192
 - Interdépendance mondiale croissante* 193
 - Fondements politiques* 194
 - L'avenir* 195
- L'Europe occidentale et la Communauté économique européenne* 196
- Le Japon* 200
- L'Union soviétique et la Chine* 202
- Les pays les moins développés* 205

Conclusions 208

- Notes* 210

Options globales 211

- L'avenir : une prolongation du passé et du présent* 214
- L'avenir : une rupture* 215
- L'avenir du Canada dans ces diverses perspectives* 217
- Notes* 219

Conséquences pour la politique étrangère canadienne 220

- Notes* 228



Perspective d'ensemble

Introduction

Les commissaires ont été étonnés par l'attitude nouvelle et dynamique manifestée par les Canadiens au cours des nombreuses audiences qui ont eu lieu. Alors que le Canada émergeait à peine de la pire récession depuis les années trente, les Canadiens affichaient un esprit positif. Toutefois, ils nous paraissaient moins attentifs au reste du monde et à leur propre avenir, et davantage préoccupés par leur situation actuelle que les circonstances ne le justifient.

Parmi les pays industrialisés, le Canada est un des plus vulnérables aux forces diverses qui se déploient à l'échelle du globe. Bien que les exportations représentent 30 pour cent de sa production nationale, le Canada a une position concurrentielle plus précaire, parce qu'il ne dispose pas d'un accès garanti à un marché de 100 millions de consommateurs ou plus. Cependant, grâce à ses liens multiples dans les échanges commerciaux, l'aide internationale et la diplomatie, notre pays s'est profondément engagé sur la voie de ce que Marshall McLuhan a si justement nommé le « village global ».

S'il est vrai que le mandat de la Commission ne stipule pas un examen minutieux de la nature des événements à l'étranger, il n'en demeure pas moins que l'on ne peut se permettre d'étudier les perspectives du Canada tout en ignorant le contexte mondial. Depuis 1945, les nations sont de plus en plus interdépendantes, de sorte que les événements à l'étranger ont souvent de profondes répercussions sur notre conduite dans les affaires. Aussi avons-nous cru utile de chercher à repérer les forces sous-jacentes à l'œuvre dans le monde et à examiner les conséquences des événements à l'étranger et leur importance pour notre pays.

Les années 1970 furent marquées au coin d'un certain pessimisme issu des visions des « créateurs de modèles globaux » selon qui une insuffisance marquée de l'offre devrait inévitablement limiter la croissance. Cependant,

faisant appel à des techniques plus classiques, les experts sectoriels rétorquèrent par des prévisions de croissance soutenue relativement optimistes, et affirmèrent que les changements conduiraient à une diversification de l'offre et à une diminution de la demande pour les marchandises rares.

Avec le temps, le débat a pris de l'ampleur et s'est enrichi d'autres sources, telles que le Projet Interfuturs de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Rapport *Japan in the Year 2000*, préparé à la demande du gouvernement japonais, ainsi que le Rapport Tinbergen, pour le Club de Rome, intitulé *Nord/Sud : du défi au dialogue?*¹ De plus, on a vu se développer tout un éventail d'écoles de pensée sur ces sujets, allant des théoriciens des « fluctuations lentes » à ceux qui considèrent que les « politiques des ayants droit » freinent l'adaptabilité normale de la société capitaliste².

Les Canadiens devront se familiariser avec le contexte global et avec les choix qui se présenteront. C'est pourquoi nous, les commissaires, avons conclu que notre rapport devait comporter une revue et une analyse des principales tendances dans le monde, afin que les Canadiens puissent eux-mêmes, dans ce contexte international, cerner les possibilités et les problèmes les plus importants.

Nous avons fait abstraction de certains thèmes fondamentaux, tels que la course aux armements et la perspective d'un holocauste nucléaire. Sur des éventualités aussi sombres, nous ne ferons que deux remarques. La première est que la théorie politique de la dissuasion, bien qu'elle ait servi de base à la sécurité mondiale depuis au moins quarante ans, est aujourd'hui sérieusement remise en question, et l'évolution vers une nouvelle politique stratégique, si elle devait aboutir, sera déterminante pour la sécurité collective et la survie de l'humanité. Comme d'autres commissions dans le passé, nous devons présumer que notre civilisation a un avenir. La deuxième est que les industries de la défense ont acquis une valeur économique telle que tout autre secteur d'activité semble minuscule, par comparaison. Selon la Commission Palme³, les dépenses militaires globales en 1982 dépassaient les 650 milliards de dollars américains. Ceci implique des dépenses de plus d'un million de dollars à la minute⁴. Il faut trouver les moyens d'acheminer cette énorme richesse vers des fins plus humanitaires.

Notre attention s'est plutôt portée vers cinq aspects particuliers de situations globales :

- L'environnement humain : selon tous les indices, la population mondiale doublera pratiquement, passant de 4,4 milliards à 8,3 milliards de personnes, entre 1980 et 2025. Cette démographie galopante aura des retombées nationales et internationales sur la demande de produits alimentaires et autres ressources naturelles, sur les relations économiques et sur la stabilité politique. Au total, la portée de ces conséquences dépasse l'entendement.
- L'environnement naturel : les inégalités flagrantes dans la distribution des ressources causent de sérieux problèmes et risquent d'engendrer des pénuries d'aliments et d'autres produits industriels dans certaines régions. Plus fondamentalement, nous sommes peut-être au seuil d'une dégradation sélective et irréversible de l'environnement.

- L'environnement du savoir : les progrès scientifiques et technologiques transforment complètement notre société et soulèvent pour l'humanité le défi primordial du changement.
- L'environnement économique : le monde est actuellement aux prises avec la difficulté de parvenir à une croissance soutenue et non inflationniste, et à un taux d'emploi élevé. À l'avenir, ce sont les défis encore plus déterminants et plus critiques que soulèvent les inégalités entre pays riches et pauvres qui auront la prépondérance.
- L'environnement politique mondial : tout en révélant une tendance des pays et régions les plus importants au repli sur soi, il laisse transparaître la possibilité de développements positifs dans les États non démocratiques et traditionnellement non capitalistes, où les signes d'un nouveau réalisme économique se font de plus en plus nombreux.

Tous ces développements affectent les valeurs traditionnelles des Canadiens, de même que notre environnement politique et nos institutions publiques et privées qui en sont le reflet.

Dans ce contexte, nous avons entrepris de consacrer cette section de notre Rapport à l'examen de deux situations hypothétiques. La première présume que toutes les nations – riches et pauvres, développées, récemment industrialisées ou en voie de développement – feront suffisamment preuve de raison pour atténuer les grands problèmes mondiaux dans le sens de leurs intérêts propres, lesquels n'en demeurent pas moins des intérêts communs. La seconde suppose que l'ordre mondial actuel ne peut s'accommoder des changements nécessaires à la résolution des principaux problèmes. En fait, l'avenir, comme toujours, demeure un mystère. Bien que cela ne doive pas nous empêcher de nous préparer aux événements que les mois ou les années à venir peuvent nous réserver, nous ne devrions pas extrapoler aveuglément des événements passés pour juger du futur.

Dans la dernière section de ce chapitre, nous passons en revue la tradition « internationaliste » canadienne incarnée dans notre politique étrangère, pour juger s'il convient d'en élaborer une autre et de donner une nouvelle vigueur au rôle du Canada sur la scène internationale, en tenant compte des changements dans la nature des grandes questions de l'heure et dans la distribution du pouvoir dans le monde. Les nouveaux défis décrits dans les pages qui suivent exigeront des Canadiens et de leurs gouvernements des efforts plus grands pour comprendre leur environnement global, pour réagir avec sagesse et célérité, selon les circonstances, et pour influencer plus directement sur les forces qui façonneront leur avenir.

Notes

1. Voir *Projet Interfuturs, Face au futur : pour une maîtrise du vraisemblable et une gestion de l'imprévisible*, Paris, OCDE, août 1979; et Japon, Long-Term Outlook Committee, Conseil économique, Economic Planning Agency of Japan, *Japan in the Year 2000* dans *The Japan Times*, Tokyo, 1983; et Jan Tinbergen, *Nord/Sud : du défi au dialogue?*, Troisième rapport au Club de Rome, Amsterdam, Sned/Durod, 1978.

2. Voir A.R. Dobell et B.R. Kennedy, « L'avenir du monde et les perspectives du Canada : une recension des écrits sur la modélisation » dans *La croissance économique : ses facteurs déterminants et ses perspectives*, vol. 22 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
3. La Commission indépendante sur les questions de désarmement et de sécurité a été créée à Vienne en 1980, sous la présidence de M. Olof Palme, à nouveau, Premier ministre de Suède. Ce groupe exceptionnel rassemblait des leaders et des hommes d'État internationaux, reliant l'est à l'ouest et le nord au sud. La Commission a présenté son rapport final en 1982 : *Common Security*, London, Pan Books.
4. Notes pour une allocution par M. Yvan Head, président du Centre de recherches pour le développement international (CRDI) au Collège militaire de Kingston, Ontario, le 10 septembre 1984.

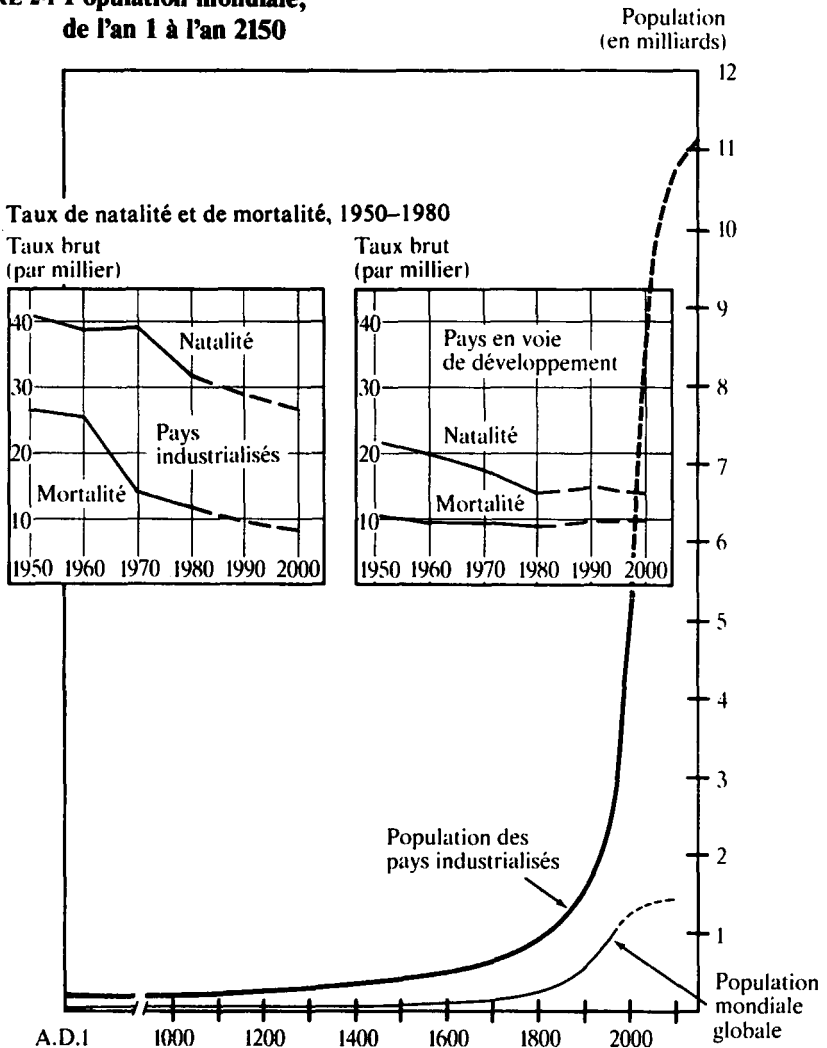
Le milieu humain : l'explosion démographique

Pendant des millions d'années, l'*homo sapiens* a vécu en harmonie avec son milieu naturel, ne puisant dans les ressources de la planète que ce qu'exigeaient la survie et la reproduction de son espèce. La population globale de l'espèce humaine, comme celle de toutes les autres espèces, était dominée par les forces naturelles de natalité et de mortalité, ainsi que par les catastrophes occasionnelles. Par contre, on a assisté pendant la deuxième moitié du XX^e siècle à une croissance démographique remarquable. En l'an 1 de notre ère, la terre comptait 300 millions d'habitants. Il a fallu attendre mille cinq cents ans avant que ce chiffre ne double. Ce n'est qu'au XVIII^e siècle que le nombre des naissances a largement dépassé celui des décès; en effet, entre 1750 et 1900, la population du globe s'est accrue à un rythme soutenu pour atteindre 1,7 milliard de personnes, doublant ainsi en dix fois moins de temps qu'il n'en avait fallu précédemment. Entre 1900 et 1950, le taux de croissance de la population fut de un pour cent; après 1950, il atteignit le niveau remarquable de deux pour cent. En l'espace de trente ans, comme l'indique la figure 2-1, la population de la terre avait presque doublé encore une fois, passant de 2,5 à 4,5 milliards d'habitants.

Jusqu'au milieu du XX^e siècle, le taux de croissance démographique était à peu près le même dans toutes les régions du monde. Toutefois, au cours des années 1970, le nombre de naissances par femme (soit le taux de fécondité) avait diminué dans la plupart des pays développés, à un niveau égal ou inférieur au niveau de remplacement, soit le nombre de naissances par femme requis pour assurer la relève de la génération parentale. L'Europe occidentale connaît actuellement un taux de fécondité inférieur à ce niveau; il en est de même pour l'Europe de l'Est et le Canada. Le taux de fécondité de l'Union soviétique s'est maintenu à 2,3 en 1980; ce taux fort élevé résulte de l'influence des républiques soviétiques asiatiques.

Par contre, les pays en voie de développement ont connu après la Seconde Guerre mondiale une expérience très différente et, d'ailleurs, sans précédent. Leurs taux de fécondité, loin d'accuser une baisse comme c'est le cas dans les pays industrialisés, se maintiennent aux niveaux les plus élevés de toute leur histoire; de plus, on y observe une plus grande espérance de vie en raison de l'amélioration des conditions d'hygiène. Ces deux facteurs ont eu pour effet d'augmenter le taux de croissance démographique dans les pays en voie de développement et de le porter à un taux annuel de 2,4 pour cent au cours des années 1960. Le fléchissement de ce taux, qui est actuellement de 2 pour cent, résulte de la forte influence qu'exerce sur les statistiques la situation qui prévaut actuellement en Chine, où les programmes de limitation des naissances ont déjà réduit à deux le nombre moyen d'enfants par famille. De plus, depuis 1979, les autorités chinoises s'emploient à réaliser un plan ambitieux qui a pour objet de limiter ce nombre à un seul enfant par famille, afin d'éviter que la population globale actuelle de 1,04 milliard ne passe à 1,2 milliard d'ici l'an 2000. Dans d'autres pays en voie de développement, les familles comptent au moins quatre ou cinq enfants. En Afrique et en Amérique centrale, le taux de croissance démographique continue également d'augmenter.

FIGURE 2-1 Population mondiale, de l'an 1 à l'an 2150



Source : Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde, 1984*, New York, Oxford University Press for the World Bank, 1984, p. 3.

Même si le taux de fécondité des femmes en âge d'avoir des enfants atteint le niveau de remplacement, la population d'un pays ne cesse pas pour autant d'augmenter du fait que la jeune génération doit encore atteindre cet âge. La croissance qui résulte de ce phénomène porte le nom d'effet d'inertie. Un quart de la population dans les pays en voie de développement est âgée de cinq à 14 ans. Par conséquent, les taux de croissance démographique demeureront élevés pour plusieurs décennies encore, même dans les pays qui ont réussi à freiner leur taux de fécondité.

Au tableau 2-1 figurent les projections démographiques pour différentes régions du monde prévues par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (la BIRD ou Banque mondiale) pour les années 1980 à 2050.

TABLEAU 2-1 Projections démographiques, 1980-2050

Régions désignées	(population en millions)					Taux de fécondité global pour 1984 (en %)
	1950	1980	2000	2025	2050	
Afrique	223	478	898	1 631	2 276	6,4
Asie de l'Est et du Sud-Est	587	1 533	1 968	2 415	2 600	2,6
Asie du Sud	695	943	1 434	2 023	2 453	5,0
Amérique latine	165	356	535	731	854	4,0
Total—Pays les moins développés (PMD)	1 670	3 297	4 882	6 939	8 398	4,0
Total—Pays industrialisés	834	1 138	1 263	1 358	1 380	2,0
Total global	2 504	4 435	6 145	8 297	9 778	3,5

Source : 1950 : Prévisions des Nations Unies. Autres années : My T. Vu, *Population Projections 1984 : Short- and Long-Term Estimates by Age and Sex with Related Demographic Statistics*, Washington, D.C., Banque mondiale, 1984.

Nota : Ces données ne sont pas des prédictions, mais plutôt des projections de ce qui pourrait se réaliser, advenant que les hypothèses s'avèrent raisonnables.

La Banque mondiale estime que dans certains pays à taux de fécondité élevé, notamment en Afrique et dans certaines régions du sud de l'Asie, ce taux commencera à diminuer d'ici la fin du siècle et continuera après d'accuser une baisse croissante. Il s'agit là de projections hardies. Leur réalisation suppose que la transition des taux actuels de fécondité à des niveaux de remplacement, processus qui s'est échelonné sur une période de 150 ans aux États-Unis, se produira sur une période sensiblement plus courte dans les pays en voie de développement. Par ailleurs, les populations qui doivent se conformer à ces niveaux de remplacement sont, pour la plupart, pauvres, rurales et peu instruites.

Malgré les prédictions quelque peu optimistes de la Banque mondiale, les données qui figurent au tableau 2-1 sont révélatrices. D'ici l'an 2000, la population mondiale, qui se chiffrait à 4,4 milliards d'habitants en 1980, passera à quelque 6,2 milliards; selon les projections, d'ici 2025, année jusqu'à laquelle devraient vivre la moyenne des Canadiens actuellement âgés de moins de 35 ans, ce nombre pourrait atteindre 8,3 milliards, soit presque le double du niveau enregistré en 1980. On estime à 87 millions de personnes la croissance démographique annuelle moyenne d'ici la fin du siècle. Quarante-treize pour cent de cette augmentation sera le fait des six pays les moins développés du monde. La population totale de tous les pays en voie de développement, soit 3,3 milliards d'habitants en 1980, s'élèvera à près de 5 milliards d'ici le tournant du siècle et atteindra 7 milliards d'ici l'an 2025, ce qui signifie que la population fera plus que doubler au cours de cette période de quarante-cinq ans. Selon les prévisions, 83,5 pour cent de la population du globe se trouvera dans les pays en voie de développement; en 1980, cette part était de l'ordre de 74 pour cent. Toujours selon les prévisions,

d'ici la fin du siècle, 70 pour cent de la population de ces pays sera concentrée dans seulement huit pays : la Chine, l'Inde, l'Indonésie, le Brésil, le Bangladesh, le Pakistan, le Nigéria et le Mexique.

Comme si l'écart entre les taux de croissance démographique pour les pays industrialisés et en voie de développement n'était pas suffisamment marqué, les projections concernant l'urbanisation risquent également d'avoir de sérieuses répercussions. Le *Rapport de la Conférence mondiale de la population*¹, émanant de la Conférence internationale des Nations Unies sur la population, qui a eu lieu à Mexico en 1984, signale que 48 pour cent de la population des pays en voie de développement vivra, selon toute probabilité, dans les villes d'ici l'an 2000. Ceci implique que la population des villes aura augmenté de 35 pour cent par rapport à celle de 1980. L'Amérique latine et les Antilles seront fortement urbanisées; en 1980, 65 pour cent de la population de ces pays habitait déjà les villes et cette proportion atteindra 75 pour cent d'ici la fin du siècle. Dans les pays industrialisés, le processus d'urbanisation est déjà bien amorcé puisque 77 pour cent des gens habitent les villes, mais celles-ci continueront de grossir et regrouperont 84 pour cent de la population totale d'ici l'an 2000. En 1950, six villes du monde comptaient cinq millions d'habitants et plus. En 1980, il y en avait 26; on prévoit que, d'ici l'an 2000, quelque 60 villes (dont 45 dans des pays en voie de développement) auront plus de cinq millions d'habitants, et que 22 autres en auront plus de dix millions. Les Nations Unies estiment que, si les tendances des années passées persistent, Mexico comptera 26 millions de résidents d'ici l'an 2000 – les autorités de cette ville prévoient plutôt une population de 36 millions –, Calcutta 20 millions, et Manille environ 13 millions². Il va sans dire que la croissance démographique rapide et l'urbanisation imposeront des fardeaux accrus sur les services de santé, l'approvisionnement en eau, en nourriture et en produits pharmaceutiques, ainsi que sur le logement et les emplois. D'ici l'an 2000, les pays les moins développés (PMD) devront accroître de deux tiers leurs services urbains s'ils comptent maintenir les niveaux de service par personne atteints en 1975³.

Si les conditions en milieu urbain sont difficiles et ne changent que très lentement, celles des zones rurales de nombreuses régions du monde sont pires encore. La détérioration de situations déjà précaires augmente le taux de migration de la campagne vers les régions urbaines. En Afrique, par exemple, où la population totalise plus de 500 millions d'habitants, ce processus a entraîné une baisse marquée de la production alimentaire par personne⁴. Dans le sud de l'Asie, il n'y a eu aucune croissance de la production alimentaire par personne. De plus, les taux élevés de croissance démographique ont sensiblement accru la demande de bois de chauffage, principale source d'énergie pour la plupart des habitants des pays en voie de développement. Cette demande croissante a entraîné à son tour un déboisement incontrôlé, lequel est souvent suivi de dommages causés par des inondations dans les régions en aval des cours d'eau. En Tanzanie, le bois de chauffage est tellement rare qu'un membre de chaque famille consacre en moyenne entre 250 à 300 jours par année simplement à en recueillir⁵. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (OAA ou FAO) prévoit que,

d'ici l'an 2000, les pays d'Amérique latine, de l'Afrique tropicale et de l'Asie tropicale seront tous aux prises avec une grave pénurie de bois de chauffage.

Au cours des trois dernières décennies, plusieurs pays en voie de développement ont réussi à augmenter leur revenu moyen par personne, en dépit d'une croissance démographique rapide⁶. La plupart des pays de l'Afrique subsaharienne et du sud de l'Asie n'ont pas réalisé de tels progrès. Toutefois, le développement a pour objet non seulement d'assurer un logement à un plus grand nombre de gens, mais aussi d'améliorer la qualité de leur vie. Une croissance démographique soutenue et accélérée imposera vraisemblablement des conditions de vie inférieures à des millions de personnes. Même si on multiplie les efforts en vue de réduire le taux de natalité dans les pays en voie de développement où la croissance démographique demeure un problème, la population du globe atteindra des niveaux élevés de sorte que l'accès à des conditions de vie adéquates deviendra difficile, voire impossible, pour une part substantielle des habitants de la terre. De plus, dans un avenir prochain, les quatre cinquièmes de la production mondiale seront réalisés et consommés par un quart de la population du globe. Les écarts de revenus déjà considérables entre les pays augmentent plutôt qu'ils ne diminuent⁷, et la population des pays industrialisés a une espérance de vie qui, en moyenne, dépasse de seize ans celle des pays en voie de développement.

Bien que les questions liées à la croissance démographique fassent encore l'objet de controverses et de nombreuses projections, il est fort possible qu'en raison de la croissance rapide prévue, l'homme n'arrivera pas à mobiliser les ressources requises pour répondre aux besoins futurs de l'humanité. Quelque 500 millions de personnes à travers le monde souffrent déjà de malnutrition.

Le *Rapport de la Conférence mondiale de la population* des Nations Unies a reçu l'appui des pays industrialisés et celui des pays en voie de développement. Celui-ci affirme que la volonté politique de réduire la croissance démographique et des initiatives gouvernementales en ce sens sont essentielles, si les nations du monde ne veulent pas limiter à jamais certaines de leurs options de développement à long terme. Cette déclaration insiste également sur le besoin de doter certains pays de gouvernements responsables, ainsi que sur la nécessité d'encourager la coopération internationale. Les progrès qui pourront être accomplis dépendront, toutefois, pour une très grande part, de la disponibilité de ressources financières importantes. L'aide étrangère finance actuellement environ 25 pour cent de tous les coûts liés à la planification familiale dans les pays en voie de développement. La Banque mondiale estime qu'il faudra investir 7,6 milliards de dollars (1980) pour permettre à ces pays de réduire rapidement les taux de fécondité d'ici l'an 2000. Ce montant est quatre fois plus élevé que les sommes consacrées en 1980 aux programmes de planification des naissances⁸.

Les Canadiens ne sont pas menacés par un problème de surpopulation. Habitant un pays dont les vastes espaces sont légendaires, il leur est parfois difficile de saisir l'envergure de la crise démographique qui sévit actuellement dans le monde. Les projections démographiques pour le Canada sont conformes à celles pour les pays industrialisés. Au sommet du *baby boom* qui a suivi la dernière guerre mondiale, en 1959, le nombre de naissances par femme canadienne, soit le taux de fécondité au Canada, atteignait

3,9 pour cent. Il est surprenant de noter qu'en 1971, le taux de fécondité accusait une baisse pour se situer au niveau de remplacement, de 2,1 pour cent et qu'en 1973, il avait diminué davantage pour atteindre 1,7 pour cent, niveau auquel il se maintient encore de nos jours. Même si le taux de fécondité actuel est inférieur au niveau de remplacement, la population canadienne continuera d'augmenter, du moins jusqu'à l'an 2000, à cause du niveau de fécondité antérieur. D'ici la fin du siècle, les Canadiens devraient être au nombre d'environ 26,5 millions. Après quoi, la population devrait commencer à diminuer, en prenant pour acquis que les taux de fécondité se maintiendront à un niveau inférieur à la norme de remplacement et qu'il n'y aura pas de hausse sur le plan de l'immigration⁹. Une autre étude, fondée sur un taux moyen de fécondité, de mortalité et d'*immigration*, estime que la population canadienne pourrait atteindre 32 millions d'habitants en l'an 2006¹⁰.

Si, toutefois, comme le soutiennent les commissaires, la situation globale s'oriente vers une croissance massive de la population du monde, quelle sera la réaction du Canada face à l'explosion démographique dans les pays en voie de développement? Si nous laissons de côté l'éternelle question de l'aide et de l'appui consentis aux programmes de planification des naissances, comment les Canadiens réagiront-ils devant les pressions exercées de toutes parts pour admettre l'arrivée d'un nombre croissant d'immigrants et de réfugiés politiques en provenance de ces pays surpeuplés? De plus, étant donné les influences de la population sur le commerce et le développement mondial, comment les pays industrialisés en général, et le Canada en particulier, réagiront-ils aux requêtes en vue d'accroître les échanges commerciaux avec les pays moins développés? Dans le long terme, quelle attitude adoptera-t-on à l'égard de la main-d'œuvre abondante disponible à bon marché dans ces pays? Quelles pressions supplémentaires viendront s'exercer sur les ressources canadiennes de tous genres? Les Canadiens ont-ils une responsabilité morale de préserver leurs terres et d'adapter leur production agricole aux besoins du monde entier? Peut-on s'attendre à ce que le Canada augmente considérablement sa production alimentaire?

Bien qu'il n'y ait pas de réponses faciles à ces questions, il est certain que l'évolution vers une plus grande stabilité démographique à l'échelle mondiale entraînera de sérieux problèmes. Néanmoins, les commissaires croient qu'en principe, il incombe aux Canadiens d'assumer l'obligation morale de proposer des solutions constructives pour relever ce défi et appuyer des agences internationales œuvrant dans des domaines liés à la population et au développement. Le sort des pays en voie de développement nous concerne tous et doit susciter davantage notre compassion. Les pays industrialisés doivent accorder la priorité à toutes les questions d'ordre démographique. En affirmant l'importance de ces questions, le Canada fera une contribution significative au bien-être de la race humaine.

Notes

1. Nations Unies, Département de la coopération technique pour le développement, *Rapport de la Conférence mondiale de la population*, Conférence internationale des Nations Unies sur la population, New York, 1984, p. 2-5.

2. *Ibid.*, chapitre 2.
3. Voir États-Unis, Council on Environmental Quality and the Department of State, *The Global 2000 Report to the President : Entering the Twenty-First Century*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, vol. 1, 1980, p. 12.
4. Voir Robert S. McNamara, « Time bomb or Myth : The Population Problem », Affaires extérieures, été 1984, p. 1107–M31.
5. *Ibid.*, p. 1118.
6. *Rapport de la Banque mondiale, 1984*, New York, Oxford University Press pour la Banque mondiale, 1984, p. 7.
7. *Ibid.*, p. 6 et p. 100.
8. *Ibid.*, p. 180.
9. Voir Statistique Canada, *La conjoncture démographique – La fécondité au Canada : croissance et déclin* par A. Ramaniuc, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada (nos 91-524 E et F), 1984.
10. Voir Frank T. Denton, Christine H. Feaver et Byron G. Spencer, *La population et la main-d'œuvre au Canada – Projections, 1976–2051*, étude préparée pour le Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1980.

Les menaces à l'environnement naturel de la terre

L'alimentation et l'agriculture

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la production agricole dans les pays développés du monde a atteint des niveaux qui auraient semblé inconcevables un siècle auparavant. Pour plusieurs pays et plusieurs produits, le problème a consisté à prévenir un excédent de la production par rapport à la demande. Toutefois, les pays et les peuples n'ont pas tous bénéficié de ces gains appréciables. Seulement un tiers de la population des pays en voie de développement (excluant la Chine) vivent dans des pays qui produisent suffisamment de denrées pour répondre à leurs besoins. Dans certains pays, la production alimentaire a augmenté environ au même rythme que la population. Tragiquement, dans d'autres cas, le taux de croissance démographique dépasse celui de la production alimentaire¹. De plus, le solde positif du commerce agricole enregistré dans ces pays en voie de développement a beaucoup diminué en raison de la hausse marquée de leurs importations par rapport à leurs exportations. Ces changements ont eu lieu malgré la « révolution verte » du début des années 1970, suite à l'adoption de variétés de cultures à rendement élevé dans des pays comme l'Inde, le Mexique, les Philippines, le Pakistan et la Turquie. Ainsi, les décennies récentes offrent un tableau varié sur le plan de la production alimentaire et agricole : des gains importants ont été réalisés dans l'ensemble, mais ce sont des pays déjà favorisés qui en ont retiré la plupart des avantages.

L'Afrique offre l'exemple le plus frappant d'insuffisance au niveau de sa production alimentaire; la télévision a permis aux Canadiens de prendre conscience de cette tragique réalité humaine. Bien que la famine résulte, en partie, des besoins alimentaires croissants occasionnés par une croissance démographique accélérée, certains facteurs, tant naturels qu'humains, contribuent aussi à limiter l'approvisionnement en denrées alimentaires. Parmi ces facteurs, notons des conditions persistantes de sécheresse; la dégradation des sols et la désertification de terres jadis arables causées par leur surexploitation ou encore par une mauvaise gestion du bétail; le mouvement des populations des zones rurales vers les régions urbaines; les baisses des prix des produits agricoles suite, par exemple, à l'imposition de contrôles gouvernementaux et de contraintes financières et organisationnelles empêchant l'adoption de techniques qui permettraient d'accroître la productivité agricole.

Le problème fondamental de l'alimentation mondiale ne provient pas d'une capacité de production insuffisante, mais plutôt d'une distribution inégale de cette capacité par rapport à la population. Il n'existe pas actuellement de pénurie de denrées alimentaires à l'échelle mondiale, et il n'y en aura pas dans un avenir prochain. La production céréalière mondiale actuelle est plus que suffisante pour assurer à chaque homme, femme et enfant du monde une ration quotidienne de 3 000 calories et de 65 grammes de protéines. La faim n'en est pourtant pas moins une réalité évidente de notre monde actuel. Une hausse éventuelle de la production alimentaire globale ne palliera pas le problème de distribution et ne réduira pas, à elle seule, l'incidence de la faim dans le monde. Les experts qui ont étudié cette question conviennent qu'il

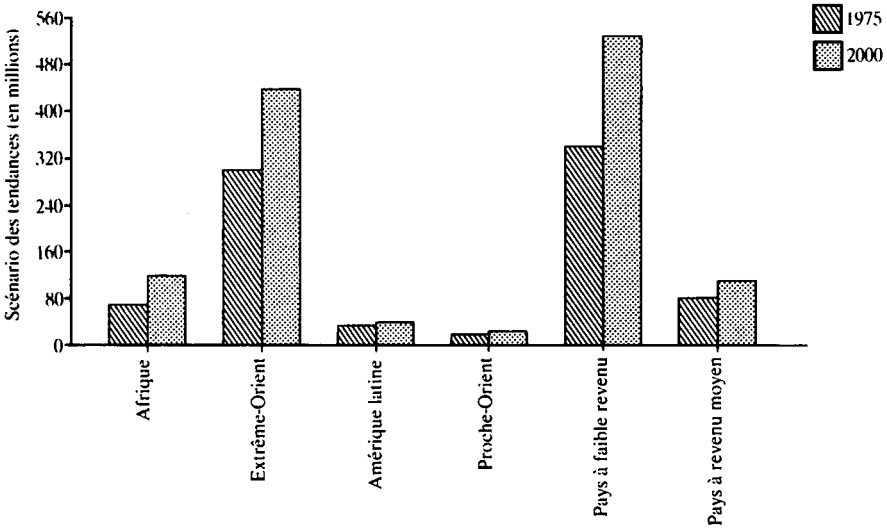
faut élaborer une stratégie de grande envergure pour le développement des pays pauvres. Cette stratégie pourrait prévoir des mesures comme la promotion d'activités de recherche et de développement (R-D) en matière d'agriculture, afin de permettre aux pays en voie de développement de produire leurs propres ressources alimentaires.

L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (OAA) a récemment prévu la situation alimentaire mondiale jusqu'à l'an 2000, en supposant que les tendances actuelles, quant aux progrès technologiques et à la croissance démographique, persisteront². Les projections démontrent que la demande alimentaire mondiale pourrait augmenter de 50 pour cent au cours des deux prochaines décennies et plus que doubler d'ici l'an 2050. Le problème que fait ressortir cette projection ne provient pas tant de la hausse annuelle moyenne de la demande alimentaire, mais plutôt du fait que les besoins s'accroîtront davantage dans les pays pauvres dont la population totale pourrait atteindre sept milliards d'habitants d'ici l'an 2025. Si les tendances récentes de l'offre et de la demande persistent, elles risquent fort d'entraîner une production alimentaire moyenne supérieure par personne pour les pays en voie de développement dans leur ensemble. Par contre, dans certains des pays les plus pauvres, la consommation alimentaire par personne, au mieux, demeurera au même niveau. D'ici la fin du siècle, pas moins de 34 pays, représentant la moitié de la population des 90 pays en voie de développement étudiés par l'OAA, souffriront d'une carence d'éléments nutritifs indispensables à chacun de leurs habitants.

La figure 2-2 illustre clairement le fait que le nombre de personnes souffrant de malnutrition dans le monde s'élevait à quelque 434 millions au milieu des années 1970. L'OAA prévoit que ce nombre atteindra les 510 millions d'ici 1990, et les 590 millions d'ici l'an 2000. Ces données représentent la privation physique quotidienne à laquelle sont soumis des confrères humains qui sont déjà vingt fois plus nombreux que la population du Canada. Selon les projections de l'OAA, d'ici la fin du siècle, au mieux, une personne sur six dans les pays en voie de développement (excluant la Chine) subsistera sur un régime trop faible en éléments nutritifs pour assurer le maintien d'une vie normale. Les pays du sud de l'Asie et de l'Afrique demeureront les plus touchés par cette situation. Même dans le cas des populations mieux nourries de l'Amérique latine et du Proche-Orient, le nombre absolu de personnes souffrant de malnutrition augmentera de façon considérable. Les victimes de ce fléau seront évidemment plus nombreuses dans les pays qui n'ont pas les moyens d'importer des denrées alimentaires.

Dans le monde entier, aucune des ressources de base requises pour accroître la production alimentaire—les terres, l'eau, l'énergie, les engrais—n'est considérée comme étant abondante ou bon marché. Dans les pays en voie de développement, la détérioration rapide de très grandes étendues de terres arables constitue une préoccupation majeure sur le plan agricole et mérite la plus grande attention à l'échelle internationale. Les pressions démographiques entraînent une surexploitation des terres. L'irrigation, les pâturages, la déforestation de vastes surfaces boisées pour obtenir du bois de chauffage et le défrichage des terres pour l'agriculture, ont contribué davantage à réduire la capacité de production du sol. L'Institut international d'analyse appliquée

FIGURE 2-2 Sous-alimentation dans le monde



Source : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Agriculture : Horizon 2000*, Rome, OAA, 1981, p. 21.

des systèmes et l'OAA ont mené une étude conjointe dans le but de prévoir la production alimentaire future dans 117 pays en voie de développement. Les résultats démontrent que si ces pays continuent d'utiliser les mêmes techniques agricoles et d'exploiter toutes leurs terres arables, 50 pour cent d'entre eux ne posséderont pas les ressources agraires dont ils auront besoin pour satisfaire les besoins alimentaires de leur population en l'an 2000³. Selon les projections, 85 pour cent des hausses prévues au niveau de la production dépendront d'une productivité accrue, et seulement 15 pour cent découleront d'une augmentation du nombre de terres cultivées.

Le problème ne peut donc être résolu par l'exploitation de nouvelles terres agricoles. Les objectifs de production agricole que les pays en voie de développement se sont fixés pour les prochaines décennies ne pourront être atteints que grâce à une volonté politique, à des changements sociaux et institutionnels, à d'importants investissements et à de vastes programmes de recherche et d'enseignement. L'Inde offre un exemple intéressant à cet égard : malgré les progrès considérables réalisés au niveau de la production agricole vers la fin des années 1960, elle n'a pas su coordonner les ressources, les politiques et les programmes essentiels au maintien de ce rythme de développement.

La Chine constitue manifestement un exemple remarquable en matière de planification de politiques agricoles. Ne possédant que 7 pour cent de toutes les terres arables du monde, ce pays parvient à nourrir presque un quart de la population de la terre. Sa productivité a connu une hausse marquée depuis la

fin des années 1970 et s'est accrue à un rythme légèrement supérieur à sa croissance démographique. Toutefois, les augmentations futures risquent fort d'être limitées par des contraintes physiques évidentes⁴.

Il est clair qu'au cours de ce dernier quart de siècle, l'économie alimentaire mondiale subira des changements radicaux. Deux situations se distinguent de façon particulière : d'abord, peu de pays arrivent à produire des denrées alimentaires excédentaires en quantités suffisantes; ensuite, le monde dépend de plus en plus de l'Amérique du Nord, plus particulièrement des États-Unis, pour son approvisionnement en céréales. Ces deux éléments conjugués imposent de nouveaux rôles et de nouvelles responsabilités au Canada et aux États-Unis. Le Canada n'a pas recherché cette responsabilité, pas plus que les pays du Moyen-Orient n'avaient prévu l'abondance de leurs ressources pétrolières, mais il n'en demeure pas moins que les Canadiens doivent tout de même se montrer à la hauteur de la situation.

Le groupe *Resources for the Future* a préparé une prévision du mouvement du commerce agricole à l'échelle mondiale en l'an 2000 pour le département américain de l'agriculture; ses projections figurent au tableau 2-2 et à la figure 2-3. Tous les deux illustrent clairement le fait que l'Amérique du Nord demeurera la principale source d'approvisionnement en céréales et en oléagineux, le plus important groupe de produits alimentaires. En effet, même avant la fin des années 1970, il était possible de compter sur les doigts d'une main les pays qui exportaient des quantités importantes de céréales; cette situation marquait un changement significatif qui s'était opéré depuis la Seconde Guerre mondiale. Les quelques pays qui exportent des céréales encore de nos jours — et le Canada figure en tête de liste — dominent le marché international des céréales.

Le tableau 2-2 démontre clairement les tendances à la hausse prévues des importations de céréales et d'oléagineux — conformément aux projections de l'OAA — en Afrique, en Asie, au Moyen-Orient et en Europe de l'Est, même si la production nationale de ces pays devait augmenter considérablement, surtout grâce à des cultures à rendement élevé. Ces projections sont compliquées par le fait que les pays africains sub-sahariens et certains pays du sud de l'Asie risquent de ne pas acquérir suffisamment de recettes en devises pour acheter des produits alimentaires importés, comme le démontrent de façon évidente les événements des dernières années. Les importations de céréales de l'Union soviétique devraient se stabiliser à environ 30 millions de tonnes par année⁵.

Les produits de la pêche constituent, à l'échelle mondiale, une source importante de protéines dans la plupart des régions les plus peuplées de la terre. Plusieurs projections indiquent que le rendement des sources traditionnelles de produits de la pêche n'augmentera que faiblement; le rendement total de ces sources ne peut atteindre qu'entre 90 et 100 millions de tonnes par an, comparé à leur taux annuel actuel de 70 millions de tonnes, même s'il était possible d'exploiter de nouvelles espèces de poissons et de réduire le gaspillage. Selon les prévisions, d'ici l'an 2000, face à ces attentes, la demande de poisson devrait tripler dans les pays en voie de développement⁶, pour atteindre un niveau global variant entre 114 et 125 millions de tonnes. Bien que l'aquiculture tant en eau douce qu'en eau salée puisse produire des

TABEAU 2-2 Estimations du commerce international en produits de base

(en millions de tonnes métriques)

Région	Viande		Produits laitiers		Céréales		Oléagineux	
	1978 – 1980	2000	1978 – 1980	2000	1978 – 1980	2000	1978 – 1980	2000
Afrique du Nord/ Moyen-Orient	-0,7	-3,9	-6,3	-12,9	-24,1	-46,5	-1,4	-5,4
Afrique sub-saha- rienne	0	-0,1	-0,7	-1,3	-4,4	-29,3	2,2	-5,4
Communauté européenne	-0,4	1,0	8,0	14,8	-1,2	20,0	-30,4	-39,3
Autres pays de l'Europe de l'Ouest	-0,2	-0,2	1,0	1,0	-9,7	-8,3	-5,1	-7,4
URSS	-0,5	-0,5	-3,0	-2,0	-24,6	-29,8	0	1,1
Europe de l'Est	0,6	1,0	-0,1	-0,1	-14,2	-19,7	-6,9	-8,2
Asie du Sud	0	0	-0,5	-0,5	2,1	-13,8	2,7	2,1
Asie de l'Est	-0,8	-1,2	-1,7	-2,6	-29,8	-53,1	-5,9	-16,6
EP ^a d'Asie	0,2	0,4	-0,2	-0,6	-15,0	-31,6	-1,1	1,8
Océanie	1,6	5,0	5,9	9,3	14,0	25,3	0,1	-1,2
Amérique latine	0,5	-1,6	-2,1	-3,9	-5,8	-9,8	15,2	19,7
Amérique du Nord	0	0,1	-1,1	-1,1	122,9	196,6	34,2	54,4

Source : Kenneth R. Farrell, Fred H. Sanderson, Trang T. Vo et Michael F. Brewer, «Meeting Future Needs for United States Food, Fiber, and Forest Products» du Comité conjoint des sciences alimentaires et agricoles, Document de référence : *Needs Assessment for Food and Agricultural Sciences*, Washington, D.C., 1984, p. 41.

Nota : Le symbole négatif (-) tient lieu d'importations alors que les totaux positifs indiquent les exportations.

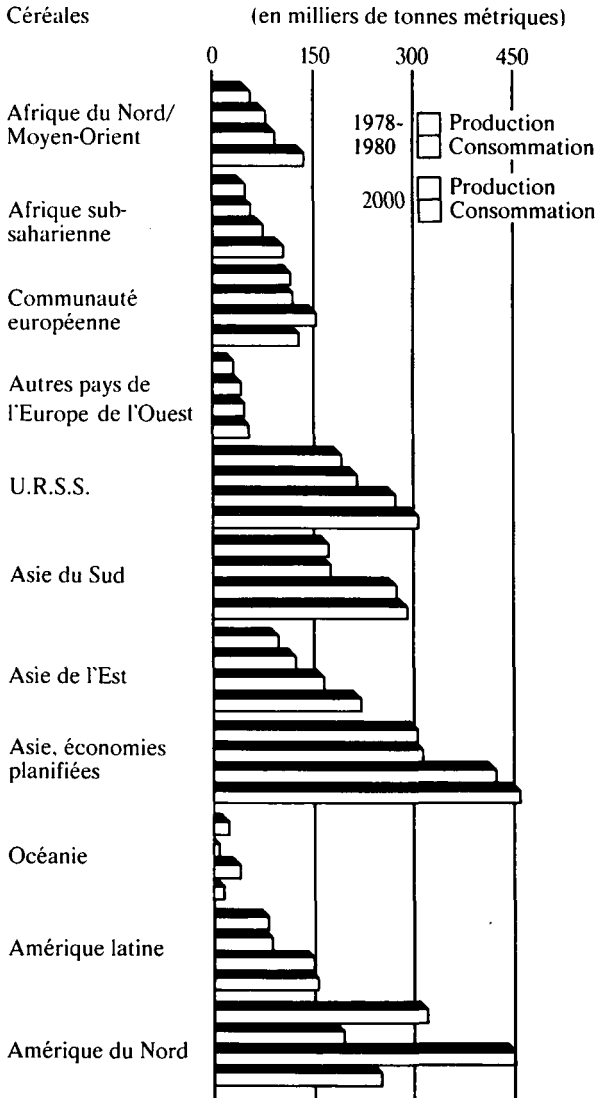
a) Économies planifiées : pays communistes européens et non européens membres du COMECON, notamment la Chine, la Corée du Nord, le Laos, le Kampuchéa, la Yougoslavie et l'Albanie.

résultats susceptibles d'atténuer les pénuries régionales, des efforts supplémentaires devront également être déployés pour que les hausses réalisées grâce à la « révolution bleue » profitent aux pays à faible revenu.

Par ailleurs, il est encourageant de noter que les techniques agricoles améliorées continuent de défier les prédictions selon lesquelles la population excédera la capacité de la planète de produire des denrées. De récents développements biotechnologiques permettent d'envisager une augmentation plus sensible de la production alimentaire mondiale. Les commissaires ont appris au cours de l'enquête que :

On ne saurait douter que la révolution biotechnique en est encore à ses débuts, et que les industries dans ce domaine surgiront sous peu pour devenir les pierres angulaires des économies des pays modernes à l'approche de la fin du siècle. La production alimentaire constitue la base de notre économie actuelle et l'approvisionnement alimentaire des nations pauvres demeurera un défi de taille que l'homme aura à relever pour plusieurs décennies. Il est presque inévitable

FIGURE 2-3 Production et consommation de céréales dans des régions particulières – 1978–1980 et prévisions pour l’an 2000



Source : "Feeding a Hungry World, Resources, printemps 1984, p. 9. Basé sur un rapport préparé à l'intention du département américain de l'agriculture par Kenneth R. Farrell, Fred H. Sanderson et Trang T. Vo du groupe "Resources for the Future". L'étude cite des données historiques compilées par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (OAA).

que les produits alimentaires en viennent à être synthétisés dans de grandes usines biotechniques et que la culture de la terre perde de son importance. Il est clair que nous devons nous tailler une place de choix dans tous les domaines de la biotechnologie et ce, dans toutes les régions du Canada. (traduction officielle)
 (Len Bruton, mémoire, le 2 septembre 1983, p. 3.)

Par ailleurs, l'adoption des techniques agricoles de pointe ne se produira pas du jour au lendemain et ne permettra pas de résoudre les problèmes de quasi-suffisance ou de pénurie alimentaire qui s'aggraveront au cours des prochaines décennies dans certains pays.

Étant donné la détérioration de la situation alimentaire dans le monde, quelles modifications doivent être apportées aux politiques canadiennes dans les domaines du commerce, de l'aide et de l'agriculture? Il est clair que la hausse de la demande de produits alimentaires canadiens proviendra pour l'essentiel d'une demande extérieure accrue. La crise alimentaire actuelle dans les pays en voie de développement constitue un impératif moral, de même qu'un potentiel économique, pour les Canadiens qui doivent déployer des efforts supplémentaires non seulement en vue d'améliorer l'efficacité de leur système de production alimentaire, mais également pour préserver leurs terres, conserver leurs sols, et consacrer certaines de leurs capacités de production à des cultures telles que les blés demi-nains, à haut rendement, de type « Triple-M », qui pourraient être exportées aux pays ayant à importer de grandes quantités de ressources alimentaires pour satisfaire à leurs besoins. Pour prendre les engagements qu'appelle une stratégie alimentaire globale, il faut prévoir une participation du gouvernement et une modification des systèmes d'encouragements établis dans le secteur agricole. De plus, malgré l'importance des modifications à apporter à nos politiques en matière de production alimentaire, il serait insensé de demander aux producteurs et aux pêcheurs canadiens de produire des excédents de denrées alimentaires, si celles-ci ne peuvent ensuite être distribuées aux nations qui en ont besoin, et si des mécanismes financiers n'ont pas été mis sur pied pour appuyer l'effort de coopération déployé à l'échelle mondiale dans le but de nourrir les plus démunis de la terre. Le Canada doit donc encourager d'une façon toute particulière une réforme majeure des institutions internationales œuvrant dans le domaine de la distribution de denrées alimentaires et le financement de projets qui incitent les pays en voie de développement à s'engager davantage sur la voie de l'auto-suffisance. De fait, peu importe les modifications radicales que nous apporterons à notre politique agricole, le Canada, à lui seul, ne peut résoudre les problèmes de nutrition du monde entier; il incombe aux pays en voie de développement de prendre les dispositions nécessaires à l'échelle nationale en vue d'opérer les changements sociaux, politiques et institutionnels qui s'imposent. En fin de compte, on ne pourra faire régresser la famine dans le monde qu'en stimulant le développement économique et en réduisant le taux de croissance démographique et les inégalités de revenus.

L'énergie

La production mondiale de pétrole brut et de gaz naturel a quintuplé entre 1950 et 1973. Tout au long des années 1970, ces hydrocarbures ont constitué près de 70 pour cent de toute l'énergie commerciale à l'échelle mondiale. En 1980, on estimait à 640 milliards de barils les réserves de pétrole disponibles à travers le monde. Afin d'illustrer ces données, Exxon a prévu que les réserves actuelles dureront trente ans; selon la *British Petroleum*, celles-ci seront

suffisantes pour une période de quarante ans. On estime à quelque 2 000 milliards de barils les quantités de ressources récupérables, soit environ trois fois les réserves connues.

Dans son exposé à cette Commission, Shell Canada Limitée a noté que, malgré les hausses marquées des prix du pétrole au cours de la dernière décennie, les réserves globales pendant cette même période ont augmenté de moins de 10 pour cent; elles avaient doublé au cours de la décennie précédente⁷. Shell en conclut que les réserves mondiales de pétrole brut n'augmenteront pas sensiblement d'ici 1990. Exxon estime également que l'exploration pétrolière d'ici l'an 2000 fournira une production annuelle de 8 à 15 milliards de barils, ce qui représente une baisse d'environ 28 milliards de barils par rapport aux réserves annuelles découvertes avant 1970⁸. En somme, le niveau d'exploration sera inférieur au taux actuel de production entraînant une diminution des réserves.

En 1982, l'Agence internationale de l'énergie (AIE) prédisait que jusqu'à l'an 2000, la production pétrolière n'augmenterait que faiblement dans tous les pays producteurs. La production de pétrole en Amérique du Nord, dans la Mer du Nord et en Union soviétique doit se stabiliser, voire diminuer, au milieu des années 1980. Selon l'AIE, la production de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) pourrait être freinée en raison, soit de l'épuisement des réserves dans certains pays, soit des décisions politiques dans d'autres. Au tableau 2-3 figurent les chiffres et les projections relatives à l'offre et la demande. Pendant les années 1960, la consommation mondiale de pétrole a augmenté à un taux annuel moyen de six pour cent. Au cours des années 1970, le taux d'expansion n'a été que de 3,1 pour cent à cause de l'augmentation du prix du pétrole par l'OPEP. Au cours des dernières années de la présente décennie et jusqu'au début de la prochaine, le taux de consommation devrait connaître une hausse graduelle. En termes généraux, plus les projections sont récentes, plus les taux prévus sont bas.

Selon l'AIE, la demande de pétrole dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ne devrait que très peu, sinon pas du tout, augmenter d'ici l'an 2000 (voir le tableau 2-3). Dans la plupart des cas, cette stabilité de la demande s'explique par la mise au point d'équipement à faible consommation énergétique, de meilleures techniques d'isolation et d'autres méthodes de conservation, qui sont devenues populaires suite à la première « crise du pétrole » en 1973 et qui, de nos jours, ont pénétré l'ensemble du marché. D'autre part, l'AIE prédit que la demande de pétrole dans les pays les moins développés (PMD) et même dans ceux de l'OPEP doublera d'ici l'an 2000 pour répondre aux besoins croissants découlant de l'urbanisation, du développement économique et de l'industrialisation. D'ici 1990, cette croissance, conjuguée à la hausse prévue de la production, pourrait entraîner un excédent de la demande de pétrole par rapport à son offre à travers le monde entier. Cet excédent pourrait augmenter davantage d'ici l'an 2000. En général, les données recueillies par cette Commission corroborent ce diagnostic.

Les projections relatives au prix international du pétrole brut demeurent incertaines, bien que l'AIE soutient qu'advenant une hausse de la demande au cours des années 1990 et un excédent de celle-ci par rapport à l'offre, on

TABEAU 2-3 Offre et demande mondiales de pétrole et projections

	(en millions de barils par jour)			
	1980	1985	1990	2000
Demande mondiale				
OCDE	38,7	35-36	34-37	33-43
OPEP	2,9	4	5-6	8-9
PMD ne faisant pas partie de l'OPEP	7,9	9-10	11-13	17-22
Total	49,5	48-50	50-56	58-74
Offre mondiale				
OCDE ^a	14,8	15	14-13	15-13
OPEP	27,5	23-26	27-29	24-28
PMD ne faisant pas partie de l'OPEP	5,3	8-9	8-11	9-13
Exportations (importations) brutes des EP ^b	1,3	1-(1)	0-(2)	0-(2)
Total	49,5	48-50	50-52	49-53
Excédent de demande	0	0	0-4	9-21

Source : Agence internationale de l'énergie, *Perspectives énergétiques mondiales*, Paris, OCDE, 1982, p. 17, 25 et 26.

Nota : Dans les cas où deux chiffres sont reflétés, ces derniers représentent les niveaux maximal et minimal de la demande selon les prévisions de l'AIE.

a) Inclut des combustibles synthétiques;

b) Économies planifiées : pays communistes européens et non européens membres du COMECON, notamment la Chine, la Corée du Nord, le Laos, le Kampuchéa, la Yougoslavie et l'Albanie.

assistera vraisemblablement à une poussée des prix. Il va sans dire que, sur le marché pétrolier, aucune situation ne dure indéfiniment, qu'il s'agisse de pénuries ou de surplus, et que de façon générale les projections n'accordent pas suffisamment de poids aux forces politiques en jeu. Les deux crises pétrolières des années 1970 ont eu des causes politiques plutôt que géologiques, et il suffirait d'un conflit politique majeur, par exemple une révolution dans un important pays producteur, pour faire pencher la balance en faveur de l'OPEP et de prix supérieurs. La différence, de nos jours, réside dans le fait que la solidarité des membres de l'OPEP a été affaiblie, principalement en raison de leur possibilité de production confinée (c'est-à-dire la possibilité de produire plus de pétrole que la demande n'en requiert) et parce que leurs clients ont adopté des mesures de conservation de l'énergie.

Les études réalisées par des compagnies pétrolières démontrent que le prix réel mondial du pétrole brut demeurera stable, du moins si aucun conflit majeur ne se produit au Moyen-Orient. Après 1990, toutefois, la rareté du pétrole brut à travers le monde, de même que les coûts élevés liés à l'exploitation de nouveaux gisements, se traduiront par une majoration des prix internationaux. Ainsi, les prix du pétrole brut risquent d'augmenter de deux à quatre pour cent par an après 1990, le taux inférieur reflétant une croissance économique lente.

Comme les combustibles fossiles ont subi des hausses de prix comparables à celles d'autres produits, et que la menace de problèmes d'approvisionnement est constante, les pays importateurs de pétrole devront sans cesse diversifier leurs sources d'approvisionnement en énergie et investir dans des sources renouvelables d'énergie. Personne ne peut prédire avec exactitude quand le monde cessera de dépendre de combustibles fossiles, mais tout indique que le début de la fin de l'ère du pétrole est proche. Exxon prédit que la proportion de pétrole dans l'ensemble des ressources énergétiques utilisées dans le monde non communiste diminuera de 46 à 41 pour cent d'ici l'an 2000⁹. La distribution du gaz naturel sur le marché de l'énergie dans le monde non communiste connaîtra également une légère diminution. Néanmoins, comme le révèle le tableau 2-4, le pétrole et le gaz demeureront les principales sources d'énergie dans le monde pour de nombreuses années.

La production du charbon et de l'énergie nucléaire, de même que de combustibles synthétiques, tel le pétrole extrait de sables bitumineux, devrait augmenter rapidement après le début du siècle prochain et devenir la principale source de croissance au niveau des sources d'énergie jusqu'en 2030. L'utilisation du charbon a commencé à s'accroître en raison de la baisse de la demande pétrolière depuis les années 1970 et de l'abondance relative et du bas prix de cette ressource. La part du charbon, dont le taux d'utilisation commerciale à l'échelle mondiale est passé de 63 pour cent en 1950 à 31 pour cent en 1978, est maintenant à la hausse. La contribution de l'énergie nucléaire aux sources d'énergie du monde n'atteint que 3 pour cent en 1980. Bien que ce chiffre puisse sembler négligeable, l'AIE estime que l'énergie nucléaire représentera de 10 à 11 pour cent de toute l'énergie utilisée à l'échelle du globe d'ici l'an 2000, surtout dans les pays développés. Exxon prédit une hausse semblable dans l'utilisation de l'énergie nucléaire dans le

TABEAU 2-4 Ensemble des ressources énergétiques pour 1984 et projections pour l'an 2000

(Pays non communistes)		
Sources d'énergie	% de l'énergie utilisée	% de l'énergie utilisée
	1984	2000
Solaire et autres	2	2
Hydraulique	8	9
Nucléaire	5	8
Charbon	20	21
Gaz	19	18
Pétrole conventionnel	46	41
Pétrole synthétique	<0,5	1
	100	100

Source : Renseignements fournis à cette Commission par les Pétroles Esso Canada et la société Exxon.

monde non communiste, mais doute que son utilisation soit aussi répandue que possible en raison des craintes qu'inspire sa production, surtout aux États-Unis¹⁰.

Les progrès réalisés dans les domaines de l'énergie solaire, l'énergie éolienne, la biomasse, les phénomènes photovoltaïques et d'autres sources plus conventionnelles d'électricité pourraient être plus intéressants pour certains pays. Les sources d'énergie de remplacement connaîtront sans doute une popularité croissante d'ici l'an 2000, mais leur part dans l'ensemble des ressources énergétiques mondiales demeurera insignifiante, puisqu'elle ne représentera que 2 pour cent de la consommation d'énergie dans le monde non communiste.

Depuis les années 1970 et le début des années 1980, en matière d'énergie, nous avons appris que le système des prix fonctionne. Bien que le Canada et certainement le monde aient connu des pressions sociales, politiques et institutionnelles incroyables, des changements importants ont eu lieu. Les théoriciens des politiques du futur auraient intérêt à s'inspirer de cet exemple.

Le pétrole et le gaz demeureront les principales sources d'énergie au Canada jusqu'au siècle prochain. Toutefois, on prévoit un changement majeur avant l'an 2005 : il s'agit de la diminution en importance du mazout et la popularité accrue du gaz naturel et de l'électricité. Cette dernière sera produite à partir de sources d'énergie hydraulique et nucléaire, bien que l'utilisation d'électricité produite par la combustion du charbon devrait également gagner du terrain. L'Office national de l'énergie primaire prévoit que la part de la demande canadienne totale d'énergie qui sera satisfaite par le pétrole passera de 32 à 21 pour cent, celle satisfaite par le gaz naturel augmentera de 18 à 21 pour cent, et la part de l'énergie hydro-électrique devrait s'accroître de 28 à 31 pour cent¹¹.

La position des Canadiens face aux perspectives énergétiques mondiales semble être partagée. D'aucuns se réjouissent à l'idée de pouvoir compter sur des ressources énergétiques suffisantes pour répondre aux besoins du pays pendant de nombreuses années à venir. En effet, nos industries du pétrole et du gaz naturel sont à même de contribuer à notre développement économique pour une bonne partie du siècle prochain, surtout si, en raison de la hausse des prix, il devient commercialement rentable d'exploiter des réserves plus coûteuses. Toutefois, dans un monde où les pays deviennent sans cesse plus dépendants les uns des autres, nous devons nous soucier des conséquences fâcheuses qui pourraient se produire advenant une confirmation, d'ici 1990, des prédictions de l'AIE au sujet d'un excédent de la demande mondiale de pétrole par rapport à l'offre. Cette éventualité pourrait entraîner une hausse encore plus marquée des prix, ou encore provoquer une crise d'approvisionnement qui pourrait influencer sur la prospérité de nos principaux partenaires commerciaux et nuire ainsi à toute croissance économique future.

Les matières premières industrielles

Les métaux

À l'échelle mondiale, il est peu probable qu'il y ait un sérieux épuisement de la plupart des minerais, du moins pas avant le XXI^e siècle. En tenant compte

des gisements marins, les quantités de ressources disponibles de métaux, tels que le cobalt, le nickel, le molybdène, le vanadium et le manganèse, se trouvent plus que doublées. Plus importantes encore que les quantités physiques réelles, il y a les circonstances qui façonneront les conditions économiques et politiques de l'exploitation minière dans les années à venir. Parmi les facteurs déterminants, notons : la distribution géographique des réserves; les coûts liés à l'extraction des minerais, y compris les ressources énergétiques requises et leurs effets sur l'environnement; les profits réalisés par les compagnies d'exploitation minière, qui pourraient se trouver réduits, à tout moment, par un retour à des taux d'intérêt élevés; la nationalisation d'entreprises minières; le climat politique et la question critique des prix. Ce sont ces éléments qui fixent les limites pratiques de l'offre.

La plupart des pays qui possèdent des réserves considérables de métaux n'en sont pas les principaux consommateurs. Depuis le début de la révolution industrielle, les pays industrialisés ont été les principaux consommateurs des ressources minières. Les pays en voie de développement, malgré la croissance rapide de certains pays nouvellement industrialisés (PNI), représentent moins de 12 pour cent du marché pour les métaux les plus recherchés.

Les pays industrialisés se soucient davantage de l'accès assuré aux matières premières disponibles, moyennant des conditions raisonnables, que de la possibilité de pénuries éventuelles de certaines ressources physiques à l'échelle du globe. Non seulement le Japon et les pays de l'Europe de l'Ouest, mais également ceux de l'Europe de l'Est, ainsi qu'environ 70 pour cent de tous les pays industrialisés, possèdent des réserves limitées de métaux. Au siècle dernier, le Japon et l'Europe sont devenus des importateurs nets de minéraux, comme les États-Unis durant les années 1930. Le Royaume-Uni doit importer 22 des 27 principaux métaux essentiels à son développement économique; la Communauté économique européenne (CEE) doit en importer 13, le Japon 14, et les États-Unis deux¹². Cette distribution inégale des ressources mondiales constitue une menace sérieuse à la sécurité des approvisionnements des nations consommatrices, laquelle pourrait être troublée par l'imposition de sanctions d'ordre politique, ou par des obstacles à la livraison des ressources. Des décisions stratégiques ont poussé les États-Unis et d'autres pays à rechercher de nouveaux alliages pour remplacer les métaux importés de pays dont la situation politique est instable. Aux États-Unis, par exemple, le nickel, l'aluminium et le titane sont combinés de différentes façons pour remplacer le cobalt, le tantale et le columbium.

En 1977, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a déterminé comme suit la répartition des réserves (soit les ressources économiquement récupérables) dans le cas des vingt principaux métaux :

- Quarante-quatre pour cent des réserves se trouvaient dans les pays occidentaux industrialisés, soit les pays membres de l'OCDE ainsi que l'Afrique du Sud; 23 pour cent étaient situés dans les pays orientaux et 33 pour cent dans les pays en voie de développement.
- Près de 90 pour cent des réserves des pays occidentaux industrialisés étaient situées aux États-Unis, au Canada, en Australie et en Afrique du Sud.

- Dans les pays en voie de développement, plusieurs des réserves se trouvaient dans un nombre limité de pays, tels que le Brésil, le Mexique, l'Indonésie, le Zaïre et le Pérou.
- L'URSS possédait plus de 80 pour cent des réserves découvertes des économies planifiées, mais cette proportion pouvait être appelée à changer, du fait que l'exploration minière en Chine n'en était encore qu'à ses débuts¹³.

Des données plus récentes démontrent qu'un groupe de cinq pays seulement possède 75 pour cent des réserves de chacun des 16 principaux métaux (voir le tableau 2-5), groupe qui varie selon le métal ou le minerai en question. En aucun cas, ces cinq pays possèdent moins de 60 pour cent des réserves mondiales des vingt-cinq métaux, dont la liste est reproduite au tableau 2-5. Le Canada figure parmi les cinq principaux détenteurs de réserves dans le cas de quinze groupes de métaux¹⁴.

L'exploitation à grande échelle des ressources minières sous le fond marin, pourrait modifier radicalement la dépendance relative des pays du monde. Selon bon nombre de prévisions, les États-Unis, le Japon et l'Europe de l'Ouest pourraient presque se suffire à eux-mêmes, en ce qui concerne la production de métaux, dans la mesure où ils réalisent des opérations minières sous le fond marin sur une très grande échelle. Entre-temps, les réalités financières et politiques actuelles constituent des obstacles à l'exploitation de ces ressources. L'un de ces obstacles, qui n'est certes pas négligeable, découle du point de vue suivant lequel le fond de la mer appartient à toutes les nations et qu'il faut reconnaître les problèmes et protéger les intérêts des pays en voie de développement en constituant un capital à l'aide des revenus provenant de l'extraction de ressources du fond marin.

La question de l'accès assuré à des réserves de métaux, moyennant des conditions favorables, soulève deux préoccupations particulières. Celles-ci portent sur le rôle d'un nombre restreint de compagnies multinationales et sur l'ampleur de la nationalisation de compagnies privées à laquelle ont procédé certains pays en voie de développement. Les craintes qu'inspire la position imposante qu'occupent les compagnies multinationales dans le secteur minier découlent de la possibilité qu'ont ces dernières de limiter la concurrence.

Entre 1960 et 1970, 80 entreprises minières ont été nationalisées dans des pays en voie de développement, bien que ce phénomène soit moins important que dans d'autres secteurs, tels que les institutions bancaires et l'industrie du pétrole. La nationalisation de ces secteurs explique, en partie, pourquoi, au cours des années 1970, plus de 80 pour cent des fonds octroyés pour l'exploration et le développement miniers dans les pays non communistes sont allés aux États-Unis, à l'Afrique du Sud, à l'Australie et au Canada. Les entreprises étatiques dans les pays en voie de développement ont vu leur part du marché international des exportations mondiales, dans le cas de plusieurs métaux, s'accroître de 20 à 40 pour cent, avant la fin des années 1970. Cette tendance devrait se poursuivre pour un certain temps encore sur plusieurs marchés. L'Europe, le Japon et les pays en voie de développement ne produisent pas ces ressources et ne sont guère rassurés devant la possibilité de voir certains fournisseurs publics, pour des raisons politiques, imposer des

restrictions sur l'offre. Pour d'autres pays producteurs, comme le Canada, l'influence de sociétés d'État dans les pays en voie de développement est, tout au moins, une source d'incertitude en raison de leur incidence sur les prix.

TABLEAU 2-5 Réserves minérales mondiales : pourcentage des parts des principaux métaux et minéraux détenus par les plus importants pays producteurs

(Prévisions de 1981)					
Métal ou minéral	Pays ou région	Part (en %)	Métal ou minéral	Pays ou région	Part (en %)
Amiante	Canada	35,6	Gypse	États-Unis	14,9
	EP ^a	26,9		Canada	10,3
	Afrique du sud	21,2		France	8,6
	Autres EM ^b	12,5		URSS	8,3
	États-Unis	3,8		Espagne	7,8
Bismuth	Australie	18,9	Ilménite	Canada	25,2
	Canada	15,8		Norvège	21,2
	Bolivie	14,4		Inde	20,2
	Japon	13,5		Afrique du Sud	15,1
	États-Unis	9,9		Australie	7,2
Chrome	Afrique du Sud	67,6	Minéral de fer ^d	URSS	28,7
	Zimbabwe	29,7		Brésil	20,0
	Finlande	0,8		Australie	10,9
	EP	0,6		Canada	8,5
	Turquie	0,1		Inde	5,7
Cobalt	Zaïre	38,2	Plomb	États-Unis	26,7
	EP	13,2		EP	16,4
	Zambie	11,8		Australie	13,9
	États-Unis	10,3		Canada	13,3
	Philippines	5,9		Yougoslavie	3,6
Columbium ^c	Brésil	93,4	Manganèse	URSS	44,4
	Canada	3,5		Afrique du Sud	40,7
	Nigéria	1,8		Australie	6,1
	Zaïre	0,9		Gabon	2,9
Cuivre	Chili	19,2	Mercure	Brésil	1,6
	États-Unis	17,8		Espagne	32,7
	URSS	7,1		URSS	11,3
	Zambie	6,7		Algérie	7,9
	Canada	6,3		États-Unis	6,8
	Pérou	6,3		Mexique	5,6
	Zaïre	5,9			
Or	Afrique du Sud	58,3	Molybdène	États-Unis	54,4
	Autre EM	17,5		Chili	24,9
	EP	15,8		EP	9,2
	États-Unis	5,8		Canada	6,6
	Canada	2,5		Pérou	2,3

TABEAU 2-5 Réserves minérales mondiales : pourcentage des parts des principaux métaux et minéraux détenus par les plus importants pays producteurs (suite)

(Prévisions de 1981)					
Métal ou minéral	Pays ou région	Part (en %)	Métal ou minéral	Pays ou région	Part (en %)
Nickel	Nouvelle-Calédonie	25,1	Étain	Indonésie	15,5
	Canada	14,4		Chine	15,0
	Cuba	5,7		Malaisie	12,0
	Autres EM	36,8		Thaïlande	12,0
	Autres EP	13,5		URSS	10,0
Groupe platine ^e	Afrique du Sud	81,2	Tungstène	Bolivie	9,8
	URSS	16,7		Chine	46,9
	États-Unis	1,4		Canada	14,8
	Canada	0,8		États-Unis	8,6
Potasse	Canada	68,7	Vanadium	URSS	7,3
	EP	24,8		Australie	3,8
	Allemagne de l'Ouest	2,6		Afrique du Sud	42,2
	Israël-Jordanie ^f	1,5		URSS	39,2
Argent	États-Unis	1,5	Chine	12,7	
	EP	23,7	Australie	0,2	
	États-Unis	21,6	Finlande	0,07	
	Canada	19,0	États-Unis	0,07	
	Mexique	12,6	Zinc	Canada	26,8
Pérou	7,2	États-Unis		20,0	
Soufre (élém.)	Canada	11,0		Australie	10,0
	États-Unis	7,7		Pérou	2,9
	Mexique	4,0		Mexique	1,3
	Allemagne de l'Ouest	1,3	Zirconium	Australie	29,2
	Espagne	1,3		Afrique du Sud	25,0
Tantale	Thaïlande	33,3	États-Unis	16,7	
	Australie	20,8	Inde	6,3	
	Nigéria	14,6	EP	12,5	
	Canada	8,3			
	Zaïre	8,3			

Source : Patrick J. Caragata, *National Resources and International Bargaining Power: Canada's Mineral Policy Options*, Kingston, Queen's University, Centre for Resource Studies, 1984, p. 136, cité par le U.S. Bureau of Mines, *Commodity Summaries*, Washington, D.C., U.S. Department of the Interior, 1982.

Nota : Il s'agit des réserves de ressources connues, économiquement récupérables.

- a) EP signifie économies planifiées;
- b) EM signifie économies de marché;
- c) le total exclut les économies planifiées;
- d) fer récupérable;
- e) les statistiques sur d'autres économies de marché ne sont pas disponibles;
- f) inclut les réserves de la Mer Morte.

Du côté de la demande, on s'entend sur le fait qu'au cours de la prochaine décennie, la consommation de métaux à l'échelle mondiale augmentera à un taux de moitié inférieur à celui observé depuis la Seconde Guerre mondiale. Cette différence reflète pour une bonne part le fait que la croissance économique mondiale est appelée à ralentir. Elle démontre également que, dans les pays développés, la quantité de matières premières industrielles utilisée dans différents domaines d'activités décroît. De nombreux facteurs expliquent cette baisse, notamment la substitution de ces matières par des produits synthétiques comme le plastique, de même que l'adoption de nouvelles techniques. L'Association minière du Canada a expliqué à la Commission que « le taux de consommation de minéraux par personne se stabilise dans les pays économiquement avancés, ce qui signifie qu'à l'avenir la croissance de la demande pourrait bien être circonscrite géographiquement aux pays du Tiers monde » (L'Association minière du Canada, *Rapport*, le 23 novembre 1983, p. 4). Les marchés des métaux dans les pays en voie de développement, à l'exception des pays nouvellement industrialisés, ne sont pas encore clairement définis; il n'est pas non plus certain que leur consommation de métaux atteindra les mêmes niveaux que ceux des pays industrialisés. En tout cas, selon les prévisions, le quart de la population du globe qui vit dans des pays industrialisés continuera, dans un avenir prochain, d'absorber plus des trois quarts des minéraux non combustibles.

Des changements sont également prévus en ce qui concerne la demande de différents produits par suite d'innovations technologiques qui mènent à de nouvelles utilisations de métaux, ou encore au développement de substances de remplacement. L'industrie de l'automobile en est un exemple frappant. Dans ce domaine, la substitution de l'acier par l'aluminium et le plastique, de même que la réduction de la taille des voitures qu'appellent les normes de consommation d'énergie, ont effectivement éliminé les perspectives de croissance des marchés conventionnels de l'acier et du minerai de fer. Dans le domaine des télécommunications, les fibres optiques commencent à se substituer au cuivre. Par contre, la popularité accrue du processus de galvanisation, comme moyen de protection contre la rouille, a suscité une demande accrue de zinc. Somme toute, les changements qui sont susceptibles de se produire dans un avenir prochain laissent supposer que l'industrie minière devra s'employer principalement à concevoir, à l'échelle mondiale, de nouvelles utilisations pour ses produits.

Pendant plusieurs années, le Canada a mérité la distinction d'être l'un des plus importants producteurs de métaux du monde. Nous vendons plus de 80 pour cent de notre production minière à plus de 100 pays, et ces exportations influent considérablement sur notre bien-être. Toutefois, le rendement de l'industrie minière canadienne a quelque peu diminué au cours de la dernière décennie. La production canadienne de la plupart des métaux (calculée en fonction du poids de la production) est à la baisse; la part du Canada sur les marchés internationaux dans le cas de certains des principaux métaux a également diminué; et, même en ne tenant pas compte des effets de la récession au cours des dernières années, la situation de l'emploi dans ce domaine est stagnante. De plus, les taux d'exploration et d'exploitation de nouvelles mines ne suffisent plus pour compenser l'épuisement des sources existantes et maintenir le niveau de production actuel.

Le plus important changement intervenu dans l'industrie minière au Canada a été sans contredit la baisse considérable des taux de croissance à long terme de la consommation de métaux. Cette tendance se poursuivra jusqu'à la fin du siècle. Les problèmes d'adaptation qu'a connus le Canada ont été compliqués encore davantage par le fait que les pays en voie de développement assurent maintenant l'approvisionnement d'une part croissante du marché des métaux non ferreux. Les exportations de métaux constituent une part importante des exportations totales et assurent un grand nombre d'emplois dans les pays en voie de développement. C'est pourquoi, au cours de la récession du début des années 1980, ces pays furent moins disposés à réduire leur production, sans tenir compte des prix, même si la demande était à la baisse. L'on prévoit que le marché mondial des métaux demeurera incertain et que la concurrence sera inévitable.

Les ressources forestières

Selon certains calculs, l'action humaine à différents âges de la civilisation aurait pu supprimer plus de la moitié des forêts qui recouvraient jadis la terre. De nos jours, 20 pour cent de la surface du globe est boisée, et plus de la moitié des forêts se trouvent dans les zones de climats tempérés du monde industrialisé. Les ressources forestières mondiales sont estimées à environ 300 milliards de mètres cubes¹⁵. On estime qu'il est possible d'abattre 7,5 milliards de mètres cubes de forêts par année sans nuire à la repousse. Par contre, une culture plus intensive permettrait peut-être de doubler ce niveau de coupe. Les prévisions, quant à la consommation globale de bois, indiquent que celle-ci doublera, pour atteindre 5 milliards de mètres cubes, d'ici l'an 2000. Le taux d'extraction actuel, à l'échelle du globe, n'est que de l'ordre de 2,5 milliards de mètres cubes. Toutefois, il semble que les forêts puissent produire deux fois plus de bois qu'elles ne le font actuellement. De telles données sont trompeuses, car tant les forêts que l'utilisation, qu'en font les pays industrialisés et en voie de développement, varient grandement. Les contraintes pratiques à l'exploitation forestière, au cours des vingt-cinq prochaines années, seront quelque peu plus restrictives que ne le laissent supposer les prévisions mondiales. De fait, cette situation offre un contraste frappant avec celle qui existe sur le plan des ressources minières, en raison de l'abondance relative de ces dernières.

Tous les ans, les forêts tropicales de la terre diminuent, en moyenne de 11,3 millions d'hectares, ce qui représente une réduction annuelle de 0,6 pour cent¹⁶. Elles sont en train de perdre la lutte, qu'elles livrent depuis des millénaires, contre la civilisation dans des pays comme la Tanzanie, le Costa-Rica, le Népal, le Zaïre, la Thaïlande et la Malaisie. L'une des principales causes de ce phénomène est la poursuite de la méthode traditionnelle de défrichage, qui consiste à couper et à brûler les forêts pour fournir des terres agricoles à des gens qui tentent d'échapper à la famine. Le ramassage du bois pour le chauffage contribue également à cette situation. Les besoins en bois de chauffage sont étroitement liés au taux de croissance de la population, et plusieurs pays subissent déjà des pénuries qui ne peuvent être palliées par l'importation de combustibles de régions ou de pays éloignés. La demande de

bois de chauffage, à elle seule, suffit à expliquer la disparition de plus de la moitié des forêts et de l'abattage de 80 pour cent des arbres dans les pays en voie de développement. La pénurie de bois de chauffage ne constitue pas le seul problème créé par la coupe des arbres. Au fil des ans, celle-ci a contribué davantage à une grave détérioration de la capacité de production et de rétention d'humidité des terres arables. Cette situation découle, notamment, de l'exploitation mécanisée des forêts, phénomène croissant dans les zones tropicales. Les pressions exercées sur ces forêts varient, évidemment, d'un pays à un autre. En Asie du Sud-Est et en Afrique, l'exploitation commerciale des forêts et le mouvement de colonisation exercent des pressions presque égales. En Amérique centrale, surtout au Nicaragua, les pâturages constituent la forme la plus destructive d'exploitation des forêts. Dans des pays comme le Brésil, la colonisation de la jungle a contribué à aggraver le problème. Dans les pays en voie de développement, les forêts sont donc en péril du fait que leurs ressources sont requises à des fins de survie à court terme, et parce qu'elles ont déjà souffert de dommages irréparables, à long terme.

Dans les pays industrialisés, les préoccupations liées aux ressources forestières portent essentiellement sur les pénuries de bois pour l'exploitation commerciale, et sont associées à des problèmes écologiques comme les pluies acides. Selon les prévisions, d'ici l'an 2000, les besoins en bois industriel dans le monde développé seront au moins deux fois plus importants qu'ils ne le sont de nos jours. Actuellement, près de deux tiers du bois industriel est du bois blanc, produit surtout dans l'hémisphère Nord. L'Amérique du Nord, l'Union soviétique, l'Europe et l'Océanie produisent 75 pour cent du bois, à l'échelle du globe, à l'exception du bois de chauffage. Étant donné que la production en Europe est peu susceptible de s'accroître, la majeure partie des ressources proviendront du Canada, des États-Unis et de l'Union soviétique. Les quantités supplémentaires de bois que ces pays auront à fournir se situent à la limite extrême de leur potentiel de production; de fait, une demande aussi importante de ressources forestières ne pourra être satisfaite que grâce à d'importants investissements dans les domaines de la sylviculture et du reboisement et, en Union soviétique, dans l'aménagement de nouvelles routes et de nouveaux établissements. Toutefois, la production de bois blanc commercial est déjà à la hausse dans le sud des États-Unis et dans l'hémisphère Sud, dans des pays comme le Brésil.

Bien qu'il soit peu probable que les quantités de bois blanc produites à travers le monde doublent d'ici l'an 2000, la production mondiale de bois dur pourrait, pour sa part, être doublée. Les plus grandes réserves inexploitées de bois dur de la terre se trouvent dans un nombre restreint de pays en voie de développement abondamment boisés. Le remplacement du bois blanc par le bois dur exigerait, notamment, un important redressement des techniques courantes utilisées pour la fabrication du papier.

Les nations pauvres et les pays privilégiés ne partagent donc pas les mêmes problèmes, lorsqu'il s'agit de ressources forestières. Néanmoins, la solution à long terme pour les régions, tant industrialisées qu'en voie de développement, consiste à reboiser les forêts. Cette solution, toutefois, ne s'applique pas dans tous les cas. En réalité, une forêt tropicale, une fois transformée en désert, ne

peut être restituée, et même là où le reboisement est possible, les fonds requis pour mener à bien un tel projet sont énormes. La mise en œuvre d'une stratégie mondiale de reboisement pourrait, néanmoins, améliorer le système écologique de la terre et fournir une base accrue de ressources forestières, soit pour la production de bois de chauffage, soit pour des fins commerciales. La Chine offre un exemple de mesures efficaces. Depuis les années 1950, ce pays a réussi à renverser le processus de destruction de ses forêts, processus qui durait depuis quelque 5 000 ans déjà. Plusieurs observateurs de l'industrie forestière canadienne sont préoccupés par le fait que le taux actuel de replantation et de reboisement naturel n'est pas suffisant pour remplacer notre récolte annuelle d'arbres. Nous étudierons ce problème plus en détail dans la Partie IV de notre Rapport.

L'environnement

L'environnement physique de la planète Terre consiste en un système complexe en interaction. La myriade de processus en jeu est source de vie pour les êtres humains et pour tous les autres organismes. L'environnement naturel constitue le fondement des économies de subsistance traditionnelles, tout comme celui des économies occidentales contemporaines. Au Canada aujourd'hui, le milieu physique — avec ses champs, ses forêts et ses montagnes, ses rivières, ses lacs et ses océans — constitue non seulement une base pour l'activité industrielle, mais contribue également à l'essence même de notre culture.

Nous, les Canadiens, avons mis du temps à reconnaître certaines vérités, simples mais fondamentales, au sujet du monde dans lequel nous vivons. L'air, l'eau, la terre et la vie forment un système fermé. Le climat, un facteur déterminant de la fertilité de la terre, est régi par l'interaction du soleil et de l'atmosphère, des océans et des forêts. Les polluants industriels et la modification des cycles de la végétation perturbent inévitablement ces systèmes naturels. Par contre, lorsque nous tentons de poursuivre nos activités en respectant les processus naturels de notre environnement, nous en tirons profit. Par exemple, lorsque nous préservons nos régions boisées, nous obtenons non seulement des provisions importantes de bois d'œuvre et de chauffage, mais nous conservons également l'humidité qui aide à prévenir la perte de sol et à réduire les risques d'inondations.

De nos jours, l'un des plus importants défis mondiaux consiste à trouver des façons de poursuivre nos activités, sans mettre en péril la capacité de notre planète d'assurer la survie des générations actuelles et futures. Il s'agit d'un nouveau défi, car la croissance démographique et la technologie exercent sur l'environnement naturel de la terre des pressions jusqu'alors presque inconnues. Dans le monde industrialisé, des profits à court terme sont échangés contre des politiques de préservation à long terme au désavantage des générations à venir. Dans certaines régions des pays en voie de développement, la même génération livre une lutte quotidienne pour obtenir les denrées et le bois de chauffage dont elle a besoin pour vivre.

Personne ne sait au juste dans quelle mesure notre environnement peut s'adapter à une espèce — la nôtre en l'occurrence — qui semble avoir oublié

qu'elle fait partie intégrante du même vaste milieu naturel. Personne ne sait au juste quelles sont les limites des dommages irréparables causés à l'environnement. La question vitale que nous devons nous poser est la suivante : à longue échéance, que peut supporter notre planète? Dans plusieurs situations, le seuil des dommages irréparables est encore relativement éloigné. Dans plusieurs cas, nous ne savons pas où se situent les vrais points de danger, car nous ne disposons d'aucune preuve tangible pour nous mettre en garde contre un désastre imminent. Néanmoins, nous, les commissaires, croyons qu'il faut étudier les conséquences des mesures irréversibles qui sont prises en cours de route.

Les auteurs de *Global 2000*, un rapport sur les perspectives d'avenir des ressources de la terre, soumis au président Carter en 1980, prétendent que la génération actuelle joue avec le feu sur plusieurs fronts. Ils résument ainsi leur triste perception de l'environnement de notre planète à la fin de ce siècle :

Les ressources disponibles seront limitées [...] les quantités d'eau disponibles par personne à l'échelle mondiale diminueront de 35 pour cent, uniquement en raison de la croissance démographique [...].

L'environnement aura perdu d'importantes capacités essentielles au maintien de la vie. D'ici l'an 2000, 40 pour cent des forêts, qui se trouvaient dans les PMD en 1978, auront été rasées. Le niveau de concentration de gaz carbonique dans l'atmosphère sera supérieur d'un tiers aux niveaux enregistrés au cours de la période qui a précédé l'ère industrielle. L'érosion des sols réduira, en moyenne, de plusieurs pouces les surfaces des terres arables partout dans le monde. La désertification, y compris la salinisation, envahira une fraction importante des prairies et des terres arables de la planète. Sur une période d'un peu plus de deux décennies, de 15 à 20 pour cent de toutes les espèces végétales et animales de la terre disparaîtront – ce qui représente la perte d'environ 500 000 espèces [...].

Le monde sera plus vulnérable tant aux fléaux naturels qu'aux désastres causés par l'homme. La plupart des nations dépendront davantage de sources étrangères d'énergie en l'an 2000 qu'ils ne le font actuellement [...]. La perte de plasma germinatif dans des variétés locales et des espèces sauvages de cultures vivrières, conjuguée à un nombre accru de monocultures, risque fort d'entraîner d'importantes récoltes déficitaires¹⁷ [Traduction].

Certains observateurs bien informés ne partagent pas cette vision pessimiste de notre avenir. Toutefois, notre environnement mondial offre une foule de signes avertisseurs, quant au besoin d'intégrer davantage nos aspirations économiques et nos préoccupations environnementales, et d'atteindre un meilleur équilibre entre les besoins de l'avenir immédiat et ceux de l'avenir lointain. Nous ne pouvons plus espérer que les effets cumulatifs de la vie industrielle moderne assureront le maintien d'un environnement sain et autonome. Les intervenants de l'Institut pour la recherche sur l'environnement de l'Université de Toronto ont signalé à cette Commission : « Nous entrons dans un monde où les effets que nous produisons sur la nature, conjugués à un manque de compréhension, créeront un tout nouveau climat d'incertitude » (Institut pour la recherche sur l'environnement, Université de Toronto, transcription, le 1^{er} novembre 1983, p. 5). Le Canada n'est pas à

l'abri des effets néfastes qui découlent d'une exploitation abusive de l'environnement dans d'autres pays; et les Canadiens ne sont pas tout à fait innocents dans leurs propres habitudes touchant l'environnement. En passant en revue les préoccupations majeures concernant l'environnement global, il est essentiel d'insister sur l'importance de mieux comprendre la relation d'interdépendance qui existe entre le territoire canadien et le reste du monde.

L'eau

La place de l'eau dans le cycle écologique du globe est critique. Tant la quantité que la qualité des ressources hydrauliques de la terre causent des problèmes dans plusieurs pays, et risquent fort d'en créer davantage d'ici la fin du siècle, en raison de la demande sans cesse croissante, jumelée au phénomène d'une pollution qui continue de s'aggraver. Il va sans dire que l'utilisation répandue de pesticides dans les techniques d'agriculture intensive polluera davantage les réserves d'eau à travers le monde. Les pays industrialisés soutiennent qu'ils utilisent de moins en moins de produits chimiques comme le DDT; par contre, l'utilisation de pesticides dans les pays en voie de développement risque de quadrupler d'ici l'an 2000. Dans les pays les moins développés, la pollution, résultant de l'utilisation abondante de pesticides, a déjà atteint des proportions alarmantes dans les canaux d'irrigation, les étangs et les rizières.

Il est également probable qu'un grand nombre de régions moins développées décideront d'aménager davantage de bassins fluviaux pour assurer un contrôle des inondations, produire de l'électricité et faciliter l'irrigation. Il va sans dire que la construction de grands barrages et la mise en œuvre de projets d'irrigation comportent plusieurs avantages, mais ils peuvent aussi troubler les écosystèmes tant fluviaux que littoraux, provoquant ainsi des problèmes de santé, l'inondation de terres précieuses, l'endommagement et la destruction de propriétés et le déplacement de milliers de personnes. La pollution côtière causée par l'agriculture, l'industrie, l'exploitation forestière et la mise en œuvre de systèmes de production d'énergie, de même que la croissance de communautés côtières, risquent d'empirer dans plusieurs régions.

Les sources d'approvisionnement en eau douce à travers le monde sont actuellement suffisantes pour répondre aux besoins des populations du globe, mais sont souvent mal gérées et sous-évaluées; les ressources et les besoins locaux ne sont habituellement pas du même ordre. Les Nations Unies estiment que la demande d'eau pour des fins d'irrigation, principale utilisation de cette ressource, doublera d'ici l'an 2000. La demande d'eau risque également de doubler entre 1971 et 2000 dans près de la moitié des pays du monde, en raison de la croissance démographique. Des quantités plus considérables encore seront requises pour améliorer les conditions de vie existantes. Bien que peu de données soient disponibles à ce sujet, il semble que, d'ici l'an 2000, plusieurs des pays les moins développés utiliseront des quantités d'eau qui risquent de tarir les sources d'approvisionnement auxquelles ils ont accès; même avant cette date, ils trouveront coûteux d'exploiter leurs ressources hydrauliques existantes. Dans les pays industriali-

sés, différents intérêts risquent de se faire davantage concurrence pour l'utilisation de l'eau, et cette concurrence pourrait entraîner des échelles de prix qui refléteront davantage la valeur réelle de cette ressource. La demande croissante risque de susciter un intérêt considérable pour des projets visant à dévier le cours de rivières importantes en Chine, en Union soviétique et au Canada, d'ici quelques décennies. Un intervenant, lors des audiences de cette Commission, a recommandé, puisque l'eau constitue une ressource globale, la formation d'une équipe de contrôle pour étudier les effets de projets de ce genre à l'échelle mondiale, projets qui, dans certains cas, en sont déjà à l'étape de planification¹⁸.

Environ 20 pour cent de toutes les sources d'eau douce se trouvent en territoire canadien et le Canada doit veiller à bien gérer cette ressource, pour que les générations futures et les citoyens de la terre puissent en profiter. Nos efforts jusqu'à ce jour, comme en témoigne le piètre état des Grands Lacs, n'ont pas été suffisants pour assurer la réalisation de cet objectif.

Les pluies acides

Dans l'hémisphère Nord, les pluies acides constituent la plus grande préoccupation sur le plan environnemental. Une grande partie du Canada reçoit maintenant des précipitations de cinq à 40 fois plus acides que la normale. En hiver et au printemps, une nappe de brume, provenant des régions industrielles de l'Europe et de l'Asie, flotte au-dessus de vastes étendues de l'Arctique canadien. Ceci constitue une forme de pollution de l'air qui réduit sérieusement la visibilité, pendant la saison hivernale, d'un maximum de 300 kilomètres à aussi peu que 25 kilomètres. Le niveau de pollution de l'air, dans l'Arctique, en hiver, a augmenté de 75 pour cent depuis 1950, comparativement à l'émission de bioxyde de soufre qui s'est accrue de 100 pour cent en Europe et en Asie¹⁹.

Tous les ans, les émissions d'oxyde de soufre, à elles seules, varient de 65 à 100 millions de tonnes. Les émissions d'oxyde de soufre et d'azote proviennent de la fonte de minerais riches en soufre (dont le Canada est le principal producteur), de la combustion industrielle, des gaz qui s'échappent des véhicules et de la combustion du charbon dans des usines génératrices d'énergie. Les oxydes de soufre et d'azote sont transportés par les vents au-delà des frontières nationales, dans un cycle qui se produit à l'échelle du globe. Ainsi, les émissions atteignent des régions situées à des centaines de kilomètres de leurs sources. Les systèmes naturels ramènent ensuite les polluants à la surface de la terre; ces substances se retrouvent directement dans l'eau, sur la terre et dans la végétation, ou retombent sous forme de précipitation d'ions de sulfate et de nitrate.

Les pluies acides causent de sérieux dommages d'ordre environnemental et économique en Europe et en Amérique du Nord. Par exemple, une étude réalisée en 1983 démontre que 34 pour cent des ressources forestières de l'Allemagne de l'Ouest étaient atteintes à différents degrés. Les forêts, en Pologne et en Tchécoslovaquie, ont également souffert de dommages semblables; les pluies acides en sont la cause. Aux États-Unis, le taux de croissance des sapins, dans plusieurs forêts montagneuses de la Nouvelle-

Angleterre, a diminué de moitié entre 1975 et 1979. Les dépôts acides touchent environ 38 millions d'hectares de forêts dans l'est du Canada, et des études indiquent que celles-ci pourraient nuire aux taux de germination et de croissance.

Les pluies acides endommagent également sérieusement les étendues d'eau, en entraînant une hausse des niveaux d'acidité bien au-delà de la moyenne. Avec l'intensification de l'acidité des lacs et des cours d'eau, les plantes et les espèces animales aquatiques commencent à disparaître ou n'existent plus que dans certains groupes d'âges. L'on peut réduire, avec le temps, la concentration acide par une diminution des émissions de soufre, mais les phénomènes biologiques naturels, une fois altérés, ne peuvent être rétablis. Les effets des dépôts acides sur les étendues d'eau ont été observés sur une période de temps prolongée en Scandinavie, et leur incidence sur certaines régions de l'Ontario et des Adirondacks, au nord de l'État de New York, a également été mise en lumière. Au Canada, des dizaines de milliers de lacs ontariens sont menacés, et le niveau d'acidité de milliers d'entre eux est probablement déjà fort élevé; plusieurs milliers de lacs au Québec sont également en danger. Depuis les années 1950, dix rivières importantes de la Nouvelle-Écosse sont devenues tellement acides que le saumon en a disparu. De nombreuses autres rivières dans les provinces de l'Atlantique sont aussi sérieusement menacées.

Le Canada ne peut se permettre d'ignorer ce danger. Il menace ses lacs et ses forêts qui sont la base d'une importante activité économique et l'arrière-plan d'une industrie des loisirs et du tourisme, activité lucrative dont les revenus annuels s'élèvent à plusieurs milliards de dollars. À moins que des mesures soient prises pour contrecarrer ce problème des pluies acides, son envergure et son intensité augmenteront considérablement. Une étude sur les pluies acides, présentée lors de la conférence d'Helsinki en juillet 1984, décrit cette forme de précipitation comme étant une « bombe à retardement » qui mettra quelque vingt ans avant d'exploser²⁰. Il n'y a pas que l'environnement qui soit menacé par les effets des pluies acides; la santé des êtres humains l'est tout autant. Des études réalisées au cours des dernières années confirment qu'il existe une corrélation entre le niveau de sulfate dans l'air et l'incidence de maladies respiratoires. Une étude réalisée en 1984 par le *U.S. Administration's Office of Technology Assessment* estimait que les sulfates provoquent, tous les ans, 50 000 morts prématurées liées à des troubles respiratoires ou cardiaques²¹.

Il existe différents moyens de prévenir de nouveaux dommages causés par la pollution, et bien qu'ils soient difficiles et coûteux à mettre en pratique, ils sont tout à fait réalisables. Pour le Canada seulement, les coûts de l'équipement et des produits nettoyants pour l'assainissement sont estimés à deux milliards de dollars; les frais d'exploitation et de financement de ces activités porteront la note annuelle à 600 millions de dollars sur une période de vingt ans. Le manque d'une volonté politique dans les pays industrialisés les plus importants, y compris le Canada, constitue le principal obstacle au déploiement des efforts requis pour remédier à ce problème. Les progrès réalisés en vue de l'amélioration de cette situation ont été lents, mais nos gouvernements fédéral et provinciaux se sont engagés à réduire de moitié, d'ici 1994, les émissions de soufre permises en 1980 dans l'est du Canada.

Cependant, à moins que les Américains ne s'engagent à collaborer aux efforts visant à réduire le niveau de pollution, le programme canadien, aussi rigoureux qu'il puisse être, est voué à l'échec. Cette Commission croit que le problème des pluies acides doit occuper une place importante dans l'ordre des priorités, et encourage le Canada à renouveler sa participation à des forums internationaux portant sur cette question.

La dégradation des sols

Chaque année, dans de nombreuses régions du monde, près de 200 000 kilomètres carrés, soit une superficie égale à la moitié de celle de Terre-Neuve et du Labrador, se transforment en déserts, à cause de la sécheresse naturelle, d'une surexploitation agricole et des pâturages, et de la destruction de forêts, surtout dans des régions semi-arides. Les Nations Unies ont identifié quelque deux milliards d'hectares de terres, où les risques de désertification sont « élevés » ou « très élevés » : l'étendue de cette région menacée est environ deux fois et demie celle des déserts existants. Bien que la désertification touche quelque 100 pays, ce phénomène est plus sérieux en Afrique sub-saharienne, dans le nord-ouest de l'Asie et au Moyen-Orient. À l'avenir, toute stratégie mondiale en matière d'alimentation devra se pencher sur ce problème croissant.

Alors que la détérioration des sols constitue un problème particulièrement sérieux dans les régions les plus pauvres du monde, les perspectives agricoles des pays industrialisés sont également vulnérables à différentes formes de dégradation des sols. Cependant, l'utilisation d'engrais chimiques, de variétés de cultures à rendement élevé, de méthodes d'irrigation, d'herbicides et de pesticides, a jusqu'ici compensé, en termes de productivité des récoltes, l'appauvrissement des sols. La salinité, l'alcalinité et la saturation de l'eau ont déjà endommagé plus de la moitié des terres irriguées du monde. Et, bien qu'il soit possible de restaurer les régions endommagées, le processus est lent et coûteux. Une grande partie des nouvelles terres qui doivent être irriguées d'ici 1990 sont très vulnérables aux dommages liés à l'irrigation.

Malgré sa vaste étendue, le Canada n'est pas un pays riche en terres agricoles. Seulement 9 pour cent du territoire canadien est cultivable, et seulement la moitié de celui-ci est en fait exploité. Les experts conviennent qu'il y a eu une sérieuse détérioration des sols canadiens, dans toutes les régions du pays, causée par l'érosion, par l'eau et par le vent, le compactage, la salinité et la perte de fertilité. Dans les Prairies, par exemple, le rendement des sols naturels a diminué de 30 pour cent (50 pour cent selon certains) depuis la colonisation, bien que la production des céréales ait augmenté par bonds, surtout en raison de l'utilisation de variétés à rendement élevé et de grandes quantités d'engrais : l'étendue des terres endommagées en Alberta a triplé au cours des dix dernières années, et celle de la Saskatchewan a quadruplé au cours des derniers quinze ans. D'autres régions du Canada offrent également des exemples frappants de dégradation des sols. Par exemple, « de 60 à 70 pour cent de tous les sédiments dans le bassin des Grands Lacs proviennent de terres agricoles » (L'Honorable Eugène F. Whelan, transcription, le 24 novembre 1983, p. 9). Selon le rapport de 1984

du Comité permanent du Sénat sur l'agriculture, intitulé *La dégradation des sols*²², la détérioration générale des sols pourrait compromettre l'expansion de la production agricole. Le genre de mesures proposées par le Comité du Sénat sont dignes de considération.

Les déchets nucléaires

Certains observateurs prédisent qu'au cours des dix prochaines années, la production d'énergie à travers le monde doublera. Selon les prévisions, même aux États-Unis, où de nouvelles commandes ont été annulées, retardées ou n'ont tout simplement pas été passées, la capacité de production d'énergie nucléaire doublera presque d'ici 1995²³. Beaucoup d'incertitude règne encore quant à l'importance qui sera accordée à l'énergie nucléaire au-delà de l'an 2000, mais la capacité de production d'énergie nucléaire des pays de l'OCDE pourrait doubler, voire tripler, entre l'an 2000 et l'an 2025.

L'énergie nucléaire comporte de nombreux dangers. En plus de la menace constante d'un accident nucléaire, aucune méthode acceptable n'a encore été mise au point pour la destruction et l'entreposage permanents de déchets hautement radioactifs. Certains des sous-produits de réacteurs ont des demi-vies d'une durée bien supérieure à la période de l'histoire enregistrée jusqu'à présent. La génération d'énergie nucléaire produit des quantités relativement faibles de combustibles hautement radioactifs et de déchets peu radioactifs. L'extraction et le traitement de l'uranium produisent des quantités importantes de déchets et de résidus peu radioactifs. Bien que les résidus soient moins puissants que le minerai original, ils risquent tout de même de contaminer l'eau souterraine, s'ils ne sont pas détruits de façon convenable. Dans certains endroits, la filtration et l'acheminement de polluants par le biais de nappes aquifères pourraient entraîner la contamination des eaux superficielles.

En plus du problème de la destruction des déchets, l'énergie nucléaire comporte d'autres dangers pour l'environnement en cette ère moderne. Parmi les mieux connus figurent la déviation possible de la recherche et de matériaux depuis la production de réacteurs nucléaires jusqu'à celle d'armes nucléaires; les risques pour la santé et pour la sécurité des employés et du public en général, liés à l'exploitation d'usines de production d'énergie nucléaire; et le besoin de continuer d'assurer la sécurité d'usines nucléaires qui ne sont plus exploitées. Les réactions canadiennes, face à ces possibilités alarmantes, se sont manifestées sous différentes formes, y compris l'adhésion au traité de non-prolifération nucléaire, l'imposition de mesures de sécurité au niveau de l'exportation d'uranium, l'adoption de règlements applicables à l'échelle nationale, par le biais de la Commission de contrôle de l'énergie atomique, et l'appui d'une recherche complexe sur des méthodes sûres pour l'entreposage de déchets nucléaires.

Les effets désastreux qui pourraient résulter d'accidents nucléaires, jumelés aux controverses concernant l'utilisation de l'énergie nucléaire, laissent supposer que les questions environnementales inhérentes à celle-ci méritent une grande attention de la part de tous les pays. Comme le Canada est un des principaux producteurs d'uranium, de même qu'un producteur d'énergie

nucléaire, les Canadiens ont la responsabilité toute particulière de veiller à ce que la production de l'énergie nucléaire ne devienne pas une menace pour les générations futures. Nous aurions certes intérêt à participer davantage aux recherches nationales et internationales réalisées dans ces domaines.

La destruction des forêts tropicales

Les forêts tropicales constituent une ressource vitale, non seulement aux yeux des populations locales, mais aussi pour les nations bien au-delà de leurs territoires. Avec la diminution des forêts tropicales, les avantages environnementaux qu'elles offrent se trouvent progressivement et irréversiblement réduits. La pollution des eaux locales et l'érosion des sols empirent; des inondations d'aval se produisent; des changements de climats surviennent, et certaines régions se transforment en déserts; de plus, une importante source d'énergie, qui alimente la plupart des pays en voie de développement, est perdue. Le même processus entraîne une perte de diversité au niveau génétique, puisque la moitié de toutes les espèces animales et végétales de la terre vivent dans les forêts tropicales; de plus, il y a une perte de la qualité et de la quantité de l'eau dans l'atmosphère. Plus particulièrement en Amérique centrale, la perte de l'entrepôt génétique que constitue la forêt est source de préoccupation, car cette zone très limitée renferme une grande diversité biologique.

La contribution des forêts tropicales au climat de la terre doit également être considérée. Lorsque les forêts sont défrichées, le niveau de réflexion de la surface de la terre se trouve augmenté, ce qui signifie qu'une plus grande partie de l'énergie du soleil est réfléchiée dans l'espace. Plusieurs scientifiques croient que cette réflexion peut modifier les phénomènes dans des régions éloignées des tropiques. Certains experts croient également que la quantité d'oxygène dans l'atmosphère diminue lorsque des forêts sont défrichées.

Au cours des dernières années, plusieurs prévisions ont été faites concernant le rythme auquel les forêts tropicales sont détruites. Bien qu'il soit difficile de mesurer ce processus, et que les méthodes utilisées soient souvent controversées, de nombreuses études ont conclu que la dénudation des forêts est un problème écologique particulier aux pays tropicaux de la terre. Comme leur base écologique est différente de celle d'autres types de forêts, les forêts tropicales ne pourraient manifestement pas être exploitées selon les méthodes utilisées en Amérique du Nord au cours du dernier siècle. Une fois leur cycle perturbé, les forêts tropicales mettent entre 150 à 400 ans à se régénérer.

En 1950, les forêts tropicales couvraient 16 pour cent de la surface de la terre; ce chiffre est maintenant de 12 pour cent et pourrait diminuer jusqu'à 7 pour cent d'ici la fin du siècle. Dans un avenir prévisible, selon certaines études, les pressions accrues exercées par la population, les méthodes de défrichage qui consistent à abattre et à brûler les surfaces boisées pour les transformer en terres arables, le ramassage du bois de chauffage et les techniques d'abattage rapide réduiront la surface des forêts tropicales de 4 millions à 20 millions d'hectares par année. L'étude la plus complète, réalisée conjointement en 1982 par l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture et le Programme pour l'environnement des Nations Unies,

estimait à 11,3 millions d'hectares, ou 0,6 pour cent par année, la perte en forêts tropicales²⁴. La dénuation constitue un sérieux problème en Amérique centrale, dans la plupart des pays de l'Afrique occidentale, et dans le sud de l'Asie, mais non dans la région de l'Amazonie. La Côte d'Ivoire, par exemple, perd ses forêts à un rythme de 5,3 pour cent par année, comparativement au Brésil où le taux annuel ne s'élève qu'à 0,34 pour cent. Les forêts en Thaïlande ont presque toutes disparu. Si ce n'est pas déjà trop tard, il n'est certes pas trop tôt pour que le Canada s'intéresse davantage à la question de la destruction des forêts tropicales.

L'« effet de serre »

Des changements climatiques majeurs et mineurs, causés par des forces naturelles, ne sont pas nouveaux dans l'histoire de la terre. La possibilité d'un réchauffement considérable de la terre au cours du prochain demi-siècle, phénomène qui a mérité le nom d'« effet de serre », est un fait sans précédent, car il est causé par les activités de l'homme et non par les forces de la nature. Le contenu total de l'atmosphère en gaz carbonique augmente de 3 pour cent par décennie, surtout en raison d'une utilisation accrue de combustibles fossiles. En 1981, la concentration de gaz carbonique dans l'atmosphère de la terre a augmenté d'environ 0,5 pour cent²⁵. Ce phénomène provient, pour une bonne part, de l'utilisation accrue de gaz synthétiques, de même que de l'exploitation ou de la destruction accélérée des forêts tropicales qui absorbent le gaz carbonique de l'atmosphère; inversement, le défrichage de ces forêts et l'utilisation du bois pour le chauffage dégagent du gaz carbonique dans l'atmosphère.

De hautes concentrations de gaz carbonique ne compromettent pas la santé des êtres humains et comportent même des avantages puisqu'elles permettent aux cultures d'en bénéficier en enrichissant leurs éléments nutritifs de base. Toutefois, les concentrations de gaz carbonique absorbent certains rayons infra-rouges et influencent ainsi la température de l'atmosphère et de la surface de la terre. De nombreux experts signalent qu'il en résultera vraisemblablement un réchauffement considérable de la terre et que celui-ci pourrait avoir des répercussions dramatiques et d'une portée mondiale sur l'environnement.

Les plus grands savants ne s'entendent pas sur l'arrivée et l'ampleur de ce réchauffement, pas plus d'ailleurs que sur son effet possible sur l'environnement, ou sur de nombreuses autres questions telles que la mesure dans laquelle la destruction de forêts tropicales peut accélérer ce phénomène, et le rôle des océans quant à l'absorption de concentrations accrues de gaz carbonique. La plupart des prévisions scientifiques indiquent que la concentration de gaz carbonique dans l'atmosphère atteindra, d'ici le milieu du siècle prochain, le double du niveau enregistré au cours de la période qui a précédé la révolution industrielle. Ce phénomène entraînera une hausse moyenne de température de 1,5 °C à 3 °C, avec des hausses plus élevées encore aux pôles. D'ici l'an 2100, la température de la terre pourrait avoir augmenté de 5 °C.

Quel impact aura la hausse prévue des températures dans le monde? Même la plus faible hausse peut avoir des effets localisés et inégaux, mais dramatiques. Par exemple, entre 1880 et 1938, l'hémisphère Nord s'est réchauffé de 0,6 °C. Ce phénomène a entraîné un réchauffement plus marqué encore dans les régions de l'Atlantique Nord et de l'Arctique, poussant ainsi la morue à se diriger vers la côte ouest du Groenland, ce qui a transformé cette économie locale²⁶. Les prédictions d'une hausse moyenne de température de 1,5 °C à 3 °C doivent donc être traitées avec le plus grand sérieux, surtout pour les climats nordiques. Si elles se réalisent, le Canada, et plus particulièrement les régions du Nord, subiront de profonds changements climatiques d'ici l'an 2050, avec des hausses moyennes de température pouvant atteindre de 4 °C à 6 °C²⁷.

Si, comme le prédisent certains scientifiques, les hausses climatiques prévues se produisent d'ici le milieu du siècle prochain, il y aura un déplacement des zones climatiques en direction du nord, accompagné de changements au niveau des courants, des substances nutritives et des formes de vie sur la terre. Si la température s'élève de 5 °C dans les zones climatiques actuellement propices à la culture du maïs et du blé, la superficie de ces régions pourrait s'accroître d'environ 600 kilomètres au nord de leurs limites actuelles. Il se pourrait que ce phénomène s'avère moins productif que prévu, de nombreuses régions du Nord, dont certaines situées au Canada, ne comportant pas de terres propices à l'agriculture. De plus, même si les Prairies canadiennes pouvaient profiter d'une saison de récolte plus longue, le Midwest américain deviendrait trop chaud pour la culture du maïs et du blé d'hiver. La possibilité de températures plus élevées dans les latitudes Nord a conduit certains chercheurs à conjecturer que les glaces polaires pourraient fondre avant la fin du XXI^e siècle, dégageant ainsi l'océan Arctique.

Des variations importantes, au niveau de la précipitation régionale, viendraient s'ajouter aux changements de températures. Certaines études prévoient des hausses de précipitation allant jusqu'à 7 pour cent, mais l'effet de ce changement variera sans doute d'une région à l'autre²⁸. Certaines simulations types indiquent des hausses des eaux de ruissellement dans les hautes latitudes et une aridité accrue dans les latitudes moyennes. Les eaux de ruissellement dans le bassin de l'Arctique augmenteraient, ce qui modifierait les ressources marines, la navigation et les systèmes climatiques en général au Canada. Une diminution de la précipitation, dans les latitudes moyennes du Canada, pourrait entraîner des conditions de sécheresse accrues dans les régions sud des Prairies. Dans le sud de l'Ontario, la sécheresse accrue pourrait provoquer une réduction du volume des Grands Lacs pouvant atteindre jusqu'à 21 pour cent.

Comme le réchauffement du Nord pourrait accroître les zones agricoles, faciliter les transports, et diminuer la demande d'énergie pour le chauffage, on estime que ce phénomène aurait en général, des conséquences heureuses pour le Canada. Toutefois, il n'en va pas ainsi pour toutes les régions du monde. En tant que membre de la communauté internationale, le Canada doit s'intéresser aux conséquences de ce phénomène à l'échelle mondiale.

En l'absence d'un consensus international sur la question du réchauffement de la terre, il semble peu probable que des pays entreprennent individuelle-

ment de réduire les émissions de gaz carbonique. Selon une étude américaine récente²⁹, seule l'interdiction d'utiliser du charbon, d'ici l'an 2000, pourrait ralentir le rythme de réchauffement de la température, mais l'imposition d'une telle sanction n'est pas politiquement réalisable, en raison de l'inégalité du fardeau que les différents pays auraient à assumer. Certains pays semblent mieux disposés à promouvoir des stratégies d'adaptation, mais, pour que de telles mesures portent leurs fruits, il faudra recueillir des données plus précises sur la venue et les conséquences régionales de ce réchauffement.

L'extinction d'espèces

Charles Darwin décrivait l'extinction dans son œuvre *De l'origine des espèces*, comme étant la disparition graduelle ou dans certains cas, soudaine, d'espèces ou de groupes d'espèces enrayées par des agents hostiles inaperçus dans le processus de sélection naturelle³⁰. Au cours du XX^e siècle, l'humanité a rompu le processus décrit par Darwin, et a provoqué l'extinction d'une quantité sans précédent d'espèces. Nous commençons tout juste à percevoir l'envergure et la gravité de ce problème.

Selon l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN), environ 25 000 variétés de plantes et plus de 1 000 espèces vertébrées sont menacées d'extinction³¹. Ces données ne tiennent pas compte de la perte de milliers d'espèces invertébrées, telles que les mollusques, les insectes et les coraux, et des espèces d'insectes et de plantes non classifiées, dont les habitats sont détruits. Plusieurs prévisions indiquent qu'en tenant compte de ces espèces de plantes et d'invertébrés non classifiées, de 500 000 à deux millions d'espèces, représentant jusqu'à 20 pour cent de toutes les espèces sur terre, pourraient disparaître, d'ici la fin du siècle³².

Parmi les principaux phénomènes qui menacent la survie de ces espèces, notons l'hybridation, l'introduction d'espèces exotiques, l'exploitation abusive de la chasse, de la pêche et des ressources forestières, de même que la pollution. La destruction de l'habitat naturel constitue la plus sérieuse menace pour les espèces sauvages, plus particulièrement la pollution des eaux et le défrichage des forêts tropicales en Amérique centrale et en Amérique du Sud. De la moitié aux deux tiers de toutes les extinctions prévues d'ici l'an 2000 devraient se produire dans ces régions où la diversité des espèces est la plus grande.

La base génétique d'une bonne part de la production alimentaire a été grandement réduite : de nos jours, quatre cinquièmes des denrées alimentaires du monde sont dérivées de moins de deux douzaines d'espèces de plantes et d'animaux. Cette réduction résulte d'extinctions et de la confiance accordée par les fermiers à un nombre sans cesse réduit de variétés hybrides de cultures. Plus les espèces sont uniformes, plus les cultures deviennent vulnérables à des épidémies de vermines et de maladies, et à des changements climatiques soudains. Étant donné que les variétés primitives de cultures et les variétés sauvages de même famille sont les seuls dépositaires de la résistance recherchée lors des croisements, il est impératif de les protéger. En dépit de cette nécessité, certaines races de variétés distinctes diminuent rapidement, au

fur et à mesure que des terres incultes ou d'un faible rendement sont exploitées.

L'introduction, voulue ou accidentelle, d'espèces exotiques dans un écosystème peut avoir des effets défavorables sur les espèces indigènes, auxquelles elles font concurrence pour l'espace ou la nourriture, ce qui entraîne la prédation, la destruction de l'habitat naturel et la transmission de maladies ou de parasites. Par exemple, l'introduction de la lamproie a créé des problèmes dans les Grands Lacs, et l'introduction de chèvres et de lapins est en train de détruire l'habitat des plantes, des oiseaux et des reptiles dans les îles du Pacifique et de l'océan Indien.

Conclusions

L'analyse et la compréhension du fonctionnement de l'écosystème de notre planète en sont au stade embryonnaire. Malgré l'explosion des connaissances, au cours des récentes décennies, nous ne savons encore que très peu de choses sur les phénomènes naturels qui ont permis à la vie de se maintenir sur la terre depuis des millénaires. Toutefois, à la lumière de ce que nous savons, les signes troublants de dangers sont évidents. Les effets néfastes, et parfois irréversibles, de nombreuses activités humaines sautent aux yeux. On ne saurait attendre le dernier mot de la science pour trouver des solutions à nos problèmes. C'est à nos risques et périls que nous exploitons les ressources terrestres à des rythmes qui excèdent la capacité de l'écosystème de satisfaire aux exigences que nous lui imposons.

Des pays en particulier, comme le Canada, doivent tenter de trouver des solutions à ces problèmes mondiaux, dans la mesure où ils le peuvent, à l'intérieur de leurs propres frontières. Enfin, de nombreux problèmes environnementaux ont une dimension mondiale et ne pourront être résolus que grâce à une coopération et à des efforts internationaux concertés. La solution de ces problèmes dépendra également d'un changement fondamental de valeurs, en vue de rétablir l'équilibre entre les sociétés industrialisées et le milieu naturel.

Les Canadiens ont reconnu la dimension mondiale des problèmes environnementaux et ont participé à des efforts de coopération avec des groupes tels que la Commission mixte internationale, formée pour traiter de questions canado-américaines concernant notamment la qualité et la quantité de l'eau. Le Canada a également joué un rôle important lorsqu'il a fallu élaborer en 1972 la déclaration de la Conférence de Stockholm, qui avait pour objet de sensibiliser le monde à la question de l'environnement. Notre pays a fait une contribution remarquable au Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), dont le premier directeur général Maurice Strong, était un Canadien; à l'adoption, en 1983, de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies qui a donné naissance à une commission mondiale pour l'environnement et le développement; à l'élaboration d'une déclaration sur les pluies acides par vingt pays, lors d'une conférence internationale tenue à Ottawa, en mars 1984; et à plusieurs autres projets internationaux liés aux problèmes de l'environnement à l'échelle mondiale. Les Canadiens possèdent donc une expérience nationale et, dans

une certaine mesure, internationale sur laquelle ils peuvent s'appuyer. Cette Commission encourage le Canada à redoubler d'efforts pour arriver à cette fin.

Notes

1. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Agriculture : Horizon 2000*, Rome, OAA, 1981, p. 123.
2. OAA, *Agriculture : Horizon 2000*, chapitre 2.
3. Voir « People, Land, and Food Production: Potentials in the Developing World » dans *Options*, IIASA, p. 1-2.
4. Voir citations par Kenneth R. Farrell, Fred H. Sanderson, Trang T. Vo et Michael F. Brewer, « Meeting Future Needs for United States Food, Fiber, and Forest Products » dans Document de référence : *Needs Assessment for the Food and Agricultural Sciences*, Washington, D.C., Comité conjoint pour les sciences de l'alimentation et de l'agriculture, 1984, p. 29.
5. *Ibid.*, p. 91.
6. Voir Francis T. Christy, Jr., « La pêche et l'alimentation : développement, gestion et répartition », document préparé pour la conférence « Le droit de manger », tenue à Montréal en mai 1984.
7. Shell Canada Limitée, mémoire, le 31 juillet 1984, p. 6.
8. Shell Canada Limitée, mémoire, le 31 juillet 1984, p. 6.
9. Renseignements fournis à cette Commission par les Pétroles Esso Canada et la société Exxon.
10. Renseignements fournis à cette Commission par les Pétroles Esso Canada.
11. Office national de l'énergie, *L'énergie au Canada : offre et demande – Rapport technique, 1983-2005*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 101.
12. Patrick J. Caragata, *National Resources and International Bargaining Power: Canada's Mineral Policy Options*, Kingston, Université Queen's, Centre for Resource Studies, 1984, p. 40.
13. OCDE, Projet Interfuturs, *Face au futur : pour une maîtrise du vraisemblable et une gestion de l'imprévisible*, Paris, OCDE, août 1979. Le groupe Interfuturs s'est inspiré de données contenues dans le document *Commodity Data Summaries, 1977*, produit par le U.S. Bureau of Mines. Ce document n'a pas été mis à jour.
14. Patrick J. Caragata, *National Resources and International Bargaining Power: Canada's Mineral Policy Options*, Kingston, Université Queen's, Centre for Resource Studies, 1984, p. 40.
15. Thomas Bertelman *et al.*, *Resource Society and the Future*, rapport préparé pour le *Swedish Secretariat for Future Studies*, Oxford, Pergamon Press, 1980.
16. J.P. Lanly, *Tropical Forest Resources*, bulletin forestier de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Programme des Nations Unies pour l'environnement, n° 30, Rome, 1982.
17. United States, Council on Environmental Quality et Department of State, *The Global 2000 Report to the President: Entering the Twenty-First Century*, vol. 1, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1980, p. 39 – 40.
18. Voir R.B. Church, Université de Calgary, transcription, vol. 47, Edmonton, 16 novembre 1983, p. 9680.
19. Voir L.A. Barrie, D. Fisher et R.M. Keorner, *Trends in Arctic Air Pollution Revealed by Glacial Ice Cores*, Ottawa, ministère de l'Environnement, Service de l'environnement atmosphérique, 1984.

20. Cette conclusion s'inspire d'une recherche basée sur l'étude d'aiguilles de pin recueillies en Finlande sur une période de trente ans. L'étude a été réalisée par le professeur Taisto Raunemaa du Département de physique de l'Université de Helsinki. Voir Taisto Raunemaa et Pertti Hari, « The Problem : Forest and the Environment, a Profound Change », un exposé présenté à la conférence du Club de Rome sur les forêts et l'environnement à Helsinki, juillet 1984.
21. *Acid Rain and Transported Air Pollutants: Implications for Public Policy*, Washington, D.C., U.S. Congress, Office of Technology Assessment, 1984.
22. Canada, Sénat, *La dégradation des sols*, Comité permanent sur l'agriculture, les pêcheries et les forêts, Ottawa, 1984.
23. Voir Noel O'Brien, « A Canadian Viewpoint on the Outlook for Uranium », un exposé présenté à la conférence *Mineral Outlook*, Ottawa, 15 mai 1984; Toronto, *Denison Mines Limited*, 1984.
24. J.P. Lanly, Tropical Forest Resources, bulletin forestier de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, (OAA), Programme des Nations Unies pour l'environnement, n° 30, Rome, 1982.
25. Voir F. Kenneth Hare, « Climatic Variability », *Queen's Quarterly*, n° 85, hiver 1978-1979, p. 595 - 606.
26. *Ibid.*, « Climatic Variability ».
27. D.F.W. Pollard, *The Carbon Dioxide-Oxygen Budget: The Global Budget from a Forestry Perspective*, document présenté dans le cadre du colloque « Conservation for Sustained Use », à Kleinburg (Ontario), les 29-30 mars 1984. Ottawa, ministère de l'Environnement, Service canadien des forêts, 1984.
28. G.A. McKay et T. Allsopp, *Climatic Change and Energy Use: A Northern Perspective on Climatic Uncertainty*, manuscrit non publié, Downsview (Ontario), Centre canadien de climatologie, 1981.
29. Stephen Seidel et Dale Keyes, *Can We Delay a Greenhouse Warming?*, Washington, D.C., Office of Policy and Resources Management, Office of Policy Analysis, 1983.
30. Voir Charles Darwin, *De l'origine des espèces*, Londres, John Murray, 1911, p. 458 - 464.
31. Glen Lucas et Hugh Syngé, *The IUCN Plant Red Data Book*, Morges, IUCN, 1978; et « International Union for Conservation of Nature and Natural Resources » dans *Red Data Book*, Morges, IUCN, 1975. Ce groupe produit des documents distincts, avec suppléments et révisés, sur les poissons, les batraciens, les reptiles, les oiseaux et les mammifères.
32. Voir, par exemple, *The Global 2000 Report to the President*; et Norman Myers, *The Sinking Ark*, Oxford, Pergamon Press, 1979.

Les perspectives physiques et humaines mondiales : les implications générales pour le Canada

L'examen de la croissance démographique a conduit les commissaires à une conclusion ferme : si les pays les plus pauvres ne peuvent mettre en œuvre des programmes généralisés de planification des naissances et des programmes parallèles de développement économique, la malnutrition et la pauvreté empireront inéluctablement au cours des prochaines décennies. Il s'ensuivra une aggravation des disparités et des tensions entre différentes régions aussi bien qu'entre le monde développé et celui en voie de développement, ce qui rendra la terre entière plus instable encore. Notre examen de l'environnement mondial met également en lumière un dangereux cycle de détérioration qui est non seulement récent, mais sans précédent. Ces faits renvoient de nouveau à la question de la capacité de la terre de pourvoir, à long terme, à nos besoins. Les savants n'ont pas encore déterminé la capacité d'assimilation de notre planète, mais la prudence nous commande d'accorder au plus tôt une importance capitale à ces problèmes, et de favoriser une meilleure intégration des objectifs économiques et environnementaux. L'économie canadienne ne peut, sans danger, tolérer un degré d'exploitation des ressources naturelles qui, tout en dépassant les limites physiques de notre planète, en épuise les mécanismes de contrôle social.

Comme le Canada occupe une position privilégiée parmi les nations, les problèmes complexes et parfois accablants que doit affronter la communauté mondiale jusqu'à l'an 2000, et au-delà, semblent très éloignés. Outre son niveau de vie élevé, trois facteurs distinguent le Canada des autres pays industrialisés. Premièrement, nous avons une population peu importante par rapport à la superficie de notre territoire. Deuxièmement, le Canada compte parmi les rares pays qui n'ait été ravagé par une guerre civile ou une guerre mondiale au cours des cent dernières années. Troisièmement, nous avons une abondance remarquable de ressources naturelles. Notre histoire économique a évolué au gré de nos ressources, de même que notre identité nationale, notre réputation internationale et nos activités de loisirs. Par conséquent, les problèmes de surpopulation et d'approvisionnement en nourriture ne se posent pas chez nous, pas plus que ceux concernant l'accès aux ressources minérales, océanographiques ou forestières, à l'eau potable, ou aux carburants fossiles et à l'électricité. Cependant, en matière d'environnement, nous partageons les problèmes de tous les autres pays, comme en témoignent la pollution généralisée de nos Grands Lacs, les dommages causés par les pluies acides et le déclin important de nos ressources forestières exploitables.

Bien que le Canada jouisse actuellement d'une affluence relative et de l'absence de crise, on aurait tort de ne pas s'inquiéter des événements mondiaux que les commissaires ont examinés. Premièrement, il existe une telle différence de richesses entre le monde en voie de développement et le monde industrialisé que les Canadiens doivent s'efforcer de bâtir un avenir meilleur. Deuxièmement, à mesure que s'améliore la connaissance du processus naturel et des systèmes écologiques de la planète, l'humanité devient plus sensible à la dimension mondiale de ces systèmes, et comprend mieux qu'un dommage occasionné à une partie puisse se répercuter sur

l'ensemble. De plus, les progrès de la science et de la technologie augmentent plus que jamais les liens d'interdépendance entre pays. Il est, par conséquent, à la fois impossible et imprudent d'isoler les Canadiens du reste de l'humanité. En dernière analyse, la technologie a donné aux Canadiens le pouvoir de répondre, parfois rapidement, aux crises ou aux besoins surgissant n'importe où dans le monde.

Le Canada ne peut évidemment pas, de lui-même, résoudre ou assumer les problèmes du monde. Nous pourrions, naturellement, cultiver plus de blé que nous ne pourrions en vendre aux pays plus pauvres, mais ces ventes seraient limitées si les pays destinataires n'ont pas les devises nécessaires à l'achat de notre grain. En outre, l'immensité de nos Prairies ne suffirait pas à nourrir le monde entier. Bien qu'il nous incombe de partager nos ressources au moyen de l'aide, ou des relations commerciales, nous ne saurions en faire notre contribution unique.

Il faut des efforts internationaux concertés pour trouver des solutions aux problèmes de santé, de nutrition, de gestion du milieu, et des systèmes commerciaux et économiques mondiaux. Ces efforts doivent dépasser les aspects techniques et se porter vers les aspects plus importants, politiques et socio-économiques, de notre société mondiale, afin de corriger, en particulier, les tendances irresponsables de la civilisation occidentale. Le Synode général de l'Église anglicane du Canada, par exemple, a déclaré à la Commission que, en fin de compte, la solution aux problèmes de milieu implique une révision fondamentale de nos valeurs globales :

Nous sommes aujourd'hui engagés dans une lutte épique occasionnée par une aliénation profonde de la société industrialisée du monde de la nature [. . .]. On ne peut résoudre la crise du milieu uniquement par la technologie et la science, car c'est essentiellement d'une crise de l'esprit qu'il s'agit.

(Synode général de l'Église anglicane du Canada, mémoire, le 1^{er} novembre 1983, p. 39.)

Les commissaires pensent que le Canada doit assumer immédiatement un rôle actif de leader. Il doit le faire en agissant dans les organismes internationaux, en fournissant de l'assistance directe, ou en offrant de l'aide au développement sur une base commerciale. Parmi les domaines primordiaux où le Canada pourrait fournir un soutien efficace, il y a l'agriculture, l'éducation, ainsi que le financement et les équipements en vue de planifier les naissances. L'un des participants a proposé que le Canada assume un rôle semblable en ce qui concerne les problèmes internationaux liés à l'environnement :

Il faut des accords internationaux nouveaux, non seulement en matière de défense et de commerce, mais également pour gérer les ressources naturelles de notre planète. Le Canada devrait prendre la tête de telles entreprises.

(Institut pour la recherche sur l'environnement,
Université de Toronto, mémoire, le 1^{er} novembre 1983, p. i.)

Les Canadiens peuvent également prendre les devants dans d'autres domaines, comme l'exploitation de nos propres ressources, même si le profit d'une telle activité nous revient. Il reste beaucoup de progrès à réaliser pour reboiser nos forêts et gérer notre sol et notre eau.

La nature globale des problèmes implique que, ne serait-ce que pour leurs propres intérêts, les Canadiens doivent affirmer leur volonté d'assumer les responsabilités mondiales que les pressions politiques internes tendent à nier. Les considérations morales interdisent, cependant, d'aborder les problèmes de l'humanité en fonction d'une conception étroite de l'intérêt national. De plus en plus, les Canadiens, comme le reste du monde, devront affronter la dichotomie qui existe entre un système politique mondial dominé par des pays particuliers et des problèmes dont la portée dépasse les intérêts nationaux. Les commissaires ne voient pas de solution facile à cette tension croissante.

Le milieu de la connaissance : le défi du changement

La technologie peut-elle résoudre les problèmes du monde?

Aussi loin que l'on puisse remonter dans l'histoire, la religion et la science se sont disputé le premier rôle en vue d'influencer la perception de l'homme et sa compréhension du monde. Au cours des derniers siècles, la science a pris le dessus, et on dit parfois qu'elle constitue le facteur fondamental de transformation de notre monde—pour le meilleur ou pour le pire. Notre société fut le témoin de progrès scientifiques et technologiques qui ont à la fois contribué aux progrès de la société et à ses problèmes. La science et la technologie ont certainement augmenté la consommation énergétique, mais par contre, elles ont aidé à développer de nouvelles sources d'énergie. Elles ont contribué à accroître substantiellement la pollution de notre milieu, mais, d'autre part, elles fournissent la clé de l'élimination du problème. Elles ont augmenté les pressions sur des ressources finies mais, inversement, elles ont permis la découverte et la transformation plus efficace de ces ressources, de même que le développement des matériaux de remplacement qui augmenteront la disponibilité de ressources autrement rapidement épuisées. La science offre également le moyen de limiter l'explosion démographique qui exerce actuellement tellement de tensions sur les ressources mondiales.

La possibilité d'utiliser la science et la technologie pour soulager nos problèmes actuels nous démontre que ce n'est pas l'explosion des connaissances qui est à l'origine de la situation désastreuse de l'humanité. C'est, plutôt, le fait que cette explosion se soit produite dans une civilisation qui a permis à la science et à la technologie de se développer sans contrôle social adéquat¹. Cela ne signifie pas que les sociétés modernes n'auront pas la possibilité d'utiliser d'une manière intelligente les progrès technologiques au cours du prochain siècle, et de modifier ainsi le processus de croissance économique, d'améliorer grandement les normes de vie, et d'éviter les dangers les plus sérieux pour l'environnement. Les progrès de la connaissance ne peuvent aider l'humanité à trouver des solutions *que s'ils sont accompagnés* de détermination, de coopération internationale, d'une réforme des institutions internationales et de changements sociaux dans tous les pays. Ces éléments géopolitiques rendent les commissaires plus sceptiques quant aux possibilités d'utiliser les progrès énormes actuellement réalisés par la science pour résoudre les problèmes mondiaux examinés dans les sections précédentes du Rapport.

Cette incertitude fut mise en relief pour les commissaires lors des séances publiques :

La question critique [...] est la mesure dans laquelle la technologie détermine, ou mieux dicte, le développement économique et social, et la mesure dans laquelle elle ajuste les conditions et les réalités économiques et sociales. Si la technologie détermine cette relation, la question se pose de savoir si la société devrait contrôler son développement, et si oui, dans quelle mesure et par quel moyen.

(Stephen B. Peitchinis, transcription, vol. 46, Edmonton, le 15 novembre 1983, p. 9411.)

La science et la technologie dans un contexte mondial

Une des conséquences internationales importantes des progrès réalisés par la science, ces dernières décennies, a été d'augmenter l'interdépendance entre les nations. Ce phénomène découle d'une nouvelle utilisation des ressources, des mesures de défense, des communications et des moyens de transports modernes. L'application des découvertes en sciences et en technologie, par exemple, requiert de plus en plus d'échanges internationaux de ressources naturelles, surtout dans le domaine de l'énergie. L'interpénétration des affaires nationales et internationales, en matière de politique nationale, les pressions accrues pour inclure les préoccupations internationales dans le processus de prise de décision et de gestion, les conséquences des événements internationaux sur les politiques scientifiques nationales, et l'accroissement des contacts internationaux au sein des organismes non gouvernementaux et des groupes d'intérêt particulier, constituent autant de signes plus subtils de l'interdépendance internationale croissante suscitée par l'explosion des connaissances scientifiques.

Beaucoup de changements profonds occasionnés par la recherche scientifique et technologique n'étaient pas prévus — ni même envisagés — par ceux qui les ont provoqués. De tels changements sont issus de l'interaction entre des découvertes scientifiques et technologiques d'une part, et des forces sociales, économiques et politiques d'autre part, avec un élément de chance comme catalyseur. Ceux qui ont contribué à l'invention de la télévision ne pouvaient prévoir son impact industriel et commercial, ni ses répercussions sur la vie familiale, les institutions nationales ou sur les perceptions et les espoirs de l'humanité.

Il est naturellement impossible d'attribuer au seul progrès scientifique et technologique le rapetissement de la planète. Ce processus provient également de nombreux autres changements reliés entre eux, y compris l'industrialisation rapide, la réduction des barrières douanières, la croissance démographique rapide, les migrations et une spécialisation économique accrue des pays. Cependant, ces facteurs ont été eux-mêmes en partie déterminés par le progrès scientifique. Par exemple, la science et la technologie ont permis la fabrication et la commercialisation de nouveaux produits dans de nouveaux endroits, et ont rendu possible le transfert des innovations nécessaires à l'accroissement des échanges commerciaux.

Surtout parce que cela facilite la croissance économique, on transfère maintenant massivement la technologie de pays en pays, ce qui augmente

encore les contacts internationaux. La formation technique, l'information, la fabrication dans le secteur de la technologie de pointe et les « ressources humaines » des spécialistes ont été d'une importance considérable. Le « vide technologique », créé par l'obtention de différents niveaux de compétence technologique dans divers pays, est maintenant une question politique importante. Les pays en voie de développement continueront vraisemblablement à dépendre des pays technologiquement avancés. Les gouvernements de certains pays développés ont adopté des politiques et des programmes industriels destinés à aider leurs sociétés nationales à développer de nouveaux biens et services avancés susceptibles d'être vendus à l'étranger. Ainsi, on a déclaré à la Commission :

La nouvelle vague de technologie de pointe occasionne, paradoxalement, une marée de nationalisme technologique, ressemblant inconfortablement au mercantilisme du XVIII^e siècle. Cette fois, la règle du jeu n'est plus le lingot; c'est le potentiel remarquable des technologies avancées. Ce néo-mercantilisme—où les gouvernements interviennent pour développer la nouvelle infrastructure industrielle tout en fermant leurs marchés aux importations de produits technologiques—est alimenté par le désir de presque tous les gouvernements de maîtriser les technologies de pointe dans la course au XX^e siècle.

(Groupe de travail sur la micro-électronique de l'emploi, mémoire, le 28 novembre 1983, p. 4.)

Les prouesses scientifiques sont elles-mêmes devenues un indice de statut et de prestige pour les pays. La concurrence entre les États-Unis et l'Union soviétique, dans des domaines tels que la physique de la haute énergie, la production militaire, l'océanographie et l'exploration spatiale, a eu une influence profonde sur les niveaux de financement de la science et de la technologie dans ces deux pays. De nombreux observateurs estiment que les pays qui s'engagent activement dans le développement des connaissances augmentent leurs chances d'engendrer la richesse. Le Dr Fraser Mustard, président de l'Institut canadien de recherches avancées, a dit à la Commission qu'on a comparé la poursuite de la recherche fondamentale dans des secteurs-clé à une adhésion à un club : les pays qui ne paient pas leur cotisation en sont exclus². Par contre, les pays, occupant une position stratégique dans un quelconque secteur d'un domaine en développement rapide, ont accès à tous les autres secteurs, ce qui leur donne la possibilité d'augmenter l'ensemble des connaissances et des techniques dont leurs industries et leurs institutions peuvent disposer.

L'évolution rapide de la technologie a eu une influence profonde sur les relations internationales, mais on voit moins bien dans quelle mesure les gouvernements ont compris les implications politiques nationales et internationales de ces découvertes. Les gouvernements ne prévoient pas souvent les répercussions nationales et internationales du progrès technologique, et ne réagissent que d'une manière tardive et inefficace. Ainsi, l'influence de la télévision sur les politiques gouvernementales a été incroyable. La chasse aux phoques au Canada, attaquée par la presse internationale, ou l'installation de missiles en Europe occidentale peuvent ainsi devenir instantanément, à travers le monde, des sujets de controverse publique, brûlants et souvent mal documentés.

Les progrès de la science et de la technologie continueront, bien sûr, à façonner notre milieu humain, économique et international. Auront-ils une influence encore plus grande dans les prochaines décennies? Cette question vitale fait l'objet de sérieuses discussions publiques. C'est le sujet que nous allons traiter maintenant.

L'importance du changement technologique

Essayant de saisir ce qu'ils pouvaient de l'avenir, les commissaires ont examiné ce que le reste du monde pense des technologies naissantes, et ont demandé à un groupe d'éminents savants canadiens de prédire les progrès qui, d'après eux, auront des répercussions sensibles sur l'humanité au cours des vingt prochaines années³. Ces savants ont prédit des progrès significatifs dans plusieurs domaines.

En informatique, la puissance de la micro-puce s'est multipliée par cent au cours des dix dernières années. Avec la croissance exponentielle constante des micro-processeurs et des télécommunications, les premiers fruits font leur apparition dans le domaine de l'intelligence artificielle, domaine d'études reconnu uniquement depuis un quart de siècle. Cette science combine les progrès de nombreux domaines dans des projets visant à remplacer, et à améliorer, l'effort humain mental et physique. Des systèmes sensoriels existent déjà, et la vision au laser sera développée dans l'avenir. Parmi les nombreux progrès à venir, il y a la reconnaissance par l'ordinateur de la parole humaine. Dans la prochaine décennie, nous verrons les industries primaires et de transformation utiliser des robots « intelligents ».

En astrophysique et en recherches spatiales, l'homme modifiera sa conception de la place qu'il occupe dans l'univers, à mesure qu'il l'explorera. Nous assisterons probablement à deux progrès importants : de nouvelles techniques de fabrication et de nouvelles sources d'énergie (énergie solaire) dans l'espace. D'autres bénéfiques sont déjà évidents dans le domaine des communications, de la surveillance et de la navigation.

Dans le domaine des sciences biologiques, des progrès tels que la production d'énergie à partir de la biomasse et l'introduction de pesticides biologiques auront des effets sur les industries primaires et sur tout le processus industriel. Le génie génétique permettra de manipuler le « système d'information », autrement dit les gènes, de toutes les cellules vivantes. Le rôle de la biotechnologie dans le domaine des soins de santé est illustré par l'utilisation clinique, depuis 1982, d'insuline humaine produite par un micro-organisme dans lequel ont été introduits les gènes pour cette hormone. Les progrès dans ce domaine se feront probablement par bonds et par étapes; ils soulèveront donc des problèmes liés à l'environnement et à la morale. En neurobiologie, les dernières années ont été témoins d'une explosion de connaissances sur la structure du cerveau et sur ses fonctions biophysiques, biochimiques et physiologiques, ainsi que sur le rôle de ces fonctions sur le comportement et les maladies mentales qui lui sont associées.

En physique, des découvertes révolutionnaires ont lieu et vont nous permettre de commencer à comprendre la « sous-structure » de l'atome et les caractéristiques de la matière. Les sciences des matériaux, elles aussi, subissent une révolution qui fournira des substituts, ou ajoutera de nouvelles

qualités aux métaux, au verre et au bois. Le rôle futur de la science des matériaux réside moins dans le développement de nouveaux matériaux que dans le développement de nouvelles méthodes, plus efficaces, de transformation des matériaux existants, afin de leur donner de nouvelles propriétés. Ces efforts nous fourniront de nouvelles céramiques résistantes et dures, des métaux extrêmement résistants à la corrosion avec des rapports force/poids remarquables, des ciments plus durables pour les routes, et des polymères auto-renforcés et conducteurs de l'électricité. On prévoit dans les milieux concernés que jusqu'à 65 pour cent des structures des avions commerciaux seront faites de matériaux de composition, au milieu des années 1990.

En électro-optique, un marché de plusieurs milliards de dollars se développe depuis quelques années, et l'on prévoit encore une croissance exponentielle. Les applications du laser vont de la surveillance aérienne, de la découverte et de l'alliage de métaux, de la soudure et de la chirurgie à la télévision de haute définition, à l'impression et aux communications par fibres optiques.

Dans le domaine de l'énergie, la technologie de la production de courant solaire, nucléaire, photovoltaïque, par biomasse et par hydrogène existe, et l'utilisation de toutes ces formes d'énergie augmentera. Cependant, de toutes ces formes, seule l'énergie nucléaire sera probablement utilisée de façon marquante et cela bien après le début du XXI^e siècle.

Dans le domaine des sciences océanographiques, l'exploitation d'hydrocarbures sous le lit de l'océan et l'exploitation minière de nodules sous-marins sont moins limitées par la technologie que par les décisions économiques et politiques relatives au Droit de la mer.

On dit souvent que le rythme du changement technologique et le taux d'expansion des connaissances ont augmenté radicalement depuis quelques années, principalement grâce à une croissance exponentielle en micro-électronique, ainsi qu'à des progrès rapides dans la science des matériaux, en biologie, en science spatiale, en océanographie et en sciences sociales. L'Association des manufacturiers canadiens a exprimé cette opinion dans son mémoire à la Commission :

La révolution micro-électronique a atteint le stade de l'application généralisée à des tâches industrielles [...]. L'automatisation de toutes les industries, dans les usines et dans les bureaux, est arrivée [...]. En outre, les innovations en communications et en technologie des ordinateurs ont accéléré le taux d'évolution en augmentant la vitesse et l'efficacité des communications. Ainsi la micro-électronique ne constitue pas seulement une source de changements profonds, elle accélère également le rythme de l'évolution.

(Association des manufacturiers canadiens, mémoire, le 6 septembre 1983, p. 3.)

D'autres observateurs, cependant, estiment que les progrès récents en sciences et en technologie font partie d'une amélioration constante de la productivité, et ne constituent pas une rupture par rapport aux découvertes du passé. Ce désaccord provient d'une confusion à propos de la définition des termes « changement technologique », « changement technique » et « révolution », et de la difficulté d'établir un étalon pour mesurer le changement. Des traditions de recherches très diverses et une absence d'échanges interdisciplinaires tendent à caractériser ce domaine d'études.

La technologie, telle que l'a définie l'économiste américain Edwin Mansfield, est le bassin des connaissances de la société en ce qui concerne l'art industriel, agricole et médical⁴. Elle englobe plus que les machines : elle comprend les talents, les connaissances et l'aptitude des gens à développer et à utiliser des outils – dans le sens le plus large du terme – qui rendent la vie plus agréable et plus productive. La technologie, en d'autres termes, est le « savoir-faire » et le « savoir-pourquoi », souvent enfouis dans l'âme de l'inventeur; elle est motivée par la soif de connaissances. C'est un phénomène social, culturel et éducatif que nous ne pouvons isoler de ses origines humaines.

Donc, le changement technologique est le résultat des connaissances en technologie. Il prend la forme de nouvelles méthodes de fabrication de biens, ayant de nouvelles caractéristiques importantes, et se trouve souvent combiné avec des techniques nouvelles d'organisation, de commercialisation et de gestion. Le changement technique, par contre, est simplement une nouvelle technique ou une modification de machine, de produit ou d'organisation déjà utilisés. Le transfert de technologie (c'est-à-dire de l'ensemble des connaissances) est donc un processus beaucoup plus complexe que la diffusion de nouvelles machines faisant usage de nouvelles techniques.

Ceux qui pensent que l'époque actuelle de progrès technologique n'est qu'une étape du processus continu de croissance tendent à donner au changement technologique un sens plus restreint. Il consiste selon eux en ajustements et en innovations du matériel technique et du processus de production ou, plus exactement, en un changement technique. Ils ne cherchent pas nécessairement à mesurer le taux d'expansion des connaissances, ni à accorder beaucoup d'importance à la science et à la technologie en tant que forces dominantes du processus économique. Ces observateurs pensent que l'accélération du rythme de changement technologique n'a pas été démontrée de façon convaincante. Comme preuve de ce qu'ils avancent, ils citent le déclin du facteur total de productivité. Ce facteur a augmenté beaucoup plus lentement dans tous les pays industrialisés au milieu et à la fin des années 1970. Ils donnent comme preuve supplémentaire de la diminution de l'activité d'innovation, au cours de ces dernières années, la baisse des prises de brevets ou des activités de recherche.

Les critiques de cette conception évolutionniste du progrès scientifique et technique signalent des problèmes majeurs relatifs à la méthode utilisée pour évaluer le changement. Ils maintiennent que la croissance ralentie de la productivité des années 1970 pourrait être considérée comme preuve d'un état de ralentissement généralisé dans le processus d'innovation et de découverte. Ils remarquent que personne ne semble en tirer la conclusion. Deuxièmement, plusieurs observateurs disent que les statistiques concernant le nombre de brevets ne constituent pas un bon indice de grands changements technologiques, parce que beaucoup de découvertes ne sont pas enregistrées au bureau des brevets. De plus, les statistiques de recherche et développement (R-D) constituent peut-être une mesure déficiente du changement technologique, car il n'existe aucune relation stable entre le coût des recherches et leur résultat.

Les historiens de la science ont essayé de mesurer le taux d'expansion de la connaissance scientifique. Tous ces chercheurs s'accordent pour dire que le mode normal de croissance pour la science est exponentiel : c'est-à-dire que

plus il est étendu, plus il est rapide. Au cours des deux ou trois derniers siècles, la connaissance scientifique a doublé tous les 15 ans. Un éminent savant, Derek de Solla Price, affirmait, en 1962, que les jeunes savants commençant à travailler dans les années 1960 constatent que seulement 10 à 20 pour cent de tous les travaux scientifiques jamais réalisés ont précédé leur carrière, et que, par conséquent, 80 pour cent des connaissances scientifiques allaient apparaître de leur vivant⁵. Si la théorie de la croissance exponentielle est juste, le fait que la plus grande partie du travail scientifique ait été produite de mémoire de vivant devrait également s'appliquer pour les savants ayant vécu il y a des siècles. En fait, la Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques au Canada (la Commission Gordon) a maintenu, il y a trente ans, que « L'aspect le plus remarquable des progrès réalisés par la science et la technique ces dernières années, c'est leur accélération⁶. » Cependant, notre conscience profonde de l'accélération technologique dans notre propre domaine s'explique par l'effet cumulatif du doublement régulier de la connaissance scientifique à des intervalles très courts.

De nombreux savants contemporains acceptent également la théorie de l'accélération du rythme d'accumulation des connaissances. Ils citent souvent, comme preuves, des anecdotes sur le raccourcissement du délai observé entre la recherche fondamentale et ses applications pratiques. Ils donnent, à titre d'exemple, la création et l'utilisation du laser, l'exploitation rapide de nouvelles découvertes scientifiques, comme celle de l'ADN, la découverte de peptides qui agissent comme neuro-conducteurs dans le cerveau, et la création d'une industrie liée à la biotechnologie, fondée principalement sur des recherches effectuées au cours de ces dix dernières années.

De nombreuses entreprises et associations comparaisant devant la Commission ont parlé du rythme changeant de l'acquisition des connaissances dans le monde des affaires. Gulf Canada Ltée, par exemple, a déclaré :

Depuis le milieu des années 1970, nous avons été témoins d'une accélération rapide du rythme du progrès technologique, qui a considérablement modifié la position des concurrents dans de nombreuses industries sur toute la terre. On pense qu'il y aura une continuation de cette tendance vers des renouvellements rapides de produits et de processus de production, influencés surtout par la microélectronique et la technologie des télécommunications, mais s'étendant à de nombreux domaines; il y aura également un taux accéléré de diffusion de ce progrès technique à d'autres industries et à d'autres pays, grâce à l'action de politiques gouvernementales facilitant les échanges. Par conséquent, la pression s'exerçant sur l'industrie canadienne pour obtenir un rythme de progrès technologique aussi rapide que celui du reste du monde va probablement s'intensifier plutôt que diminuer.

(Gulf Canada Ltée, mémoire, le 18 novembre 1983, p. 11.)

Le Conseil national de la recherche a soutenu devant la Commission que le rythme rapide d'évolution constitue le facteur d'ajustement actuel le plus important :

Les problèmes que nous rencontrons aujourd'hui ne viennent pas des changements technologiques eux-mêmes, mais de la rapidité avec laquelle ils

nous sont imposés. Il semble que cette cadence ira en s'accélégrant et, comme nous ne pouvons pas nous isoler des changements qui surviennent à l'échelle mondiale, il est de plus en plus vital que nous puissions choisir, adapter et gérer ces changements pour être en mesure de concurrencer les autres pays sur le marché mondial et de garantir à notre main-d'œuvre de meilleures possibilités d'emploi.

(Conseil national de la recherche du Canada, mémoire, le 31 octobre 1983, p. 6-7.)

L'Honorable Michael Wilson, ministre des Finances, a soutenu la même thèse dans sa première déclaration économique, *Une nouvelle direction pour le Canada : un programme de renouveau économique* :

Les résultats futurs de l'économie canadienne dépendront pour une bonne part de la manière dont les Canadiens arriveront à relever le défi d'un changement technologique toujours plus rapide et d'une concurrence de plus en plus vive sur les marchés internationaux⁷.

Le très Honorable Pierre Trudeau, ancien Premier ministre, a déclaré au cours d'une conférence majeure sur la technologie, donnée lorsque la présente Commission était en fonction :

Nous avons tout intérêt à nous préparer aux conséquences de la révolution technologique. Car elle opérera dans le monde des transformations plus profondes que n'importe quel autre mouvement pacifique ne l'a fait jusqu'ici et cela, à une vitesse phénoménale⁸.

Des membres des professions libérales, des hommes politiques, ainsi que le public ont exposé leurs idées à la Commission, sur ce sujet. Explorant des territoires nouveaux, la plupart nous ont dit que les connaissances et les techniques nouvelles qui les entouraient étaient peut-être d'un genre entièrement nouveau. Les remarques que l'Honorable Larry Grossman a faites en soumettant à la Commission le mémoire du gouvernement de l'Ontario sont caractéristiques : « [...] l'économie canadienne connaît [...] actuellement une transformation industrielle et économique sans précédent. » (Gouvernement de l'Ontario, transcription, vol. 58, Toronto, le 5 décembre 1983, p. 12189). De même, le mémoire auquel contribua A.W.R. Carrothers, doyen de la Faculté de droit à l'Université d'Ottawa, mettait l'accent sur le fait que « [...] la révolution technologique moderne est avec nous, et nous commençons simplement à comprendre que, quelque part, existe un nouveau monde électronique que nous ne pouvons pas plus décrire qu'on ne pouvait dépeindre le monde de la vapeur. » (A.W.R. Carrothers, mémoire, le 10 novembre 1983, p. 9-10).

Ceux qui prédisent, pour notre époque, des changements technologiques occasionnés par le progrès scientifique définissent connaissance et technologie dans leur sens le plus large, et essayent d'étudier leurs effets sur tous les aspects de la vie. Ces observateurs prévoient des changements considérables d'ordre qualitatif, qui surviendront dans le travail, l'emploi, les communications, l'éducation, les loisirs, les institutions démocratiques, les relations entre les pouvoirs, et les interactions mondiales, ainsi que des altérations fondamentales du processus de production. Parmi les membres de cette école, se trouvent des économistes et des historiens qui ont renouvelé l'intérêt pour

la théorie des fluctuations à long terme⁹ – théorie que nous décrivons ici, non pas pour la justifier, mais afin d'expliquer la notion générale de révolution technologique. Cette théorie considère que le dernier quart du XX^e siècle verra le début d'une troisième révolution industrielle.

D'après cette théorie, une révolution industrielle nécessite l'apparition simultanée d'innovations dans les domaines suivants : l'énergie, les transports, les outils et le processus de fabrication. Une autre composante essentielle est une disponibilité excédentaire de main-d'œuvre. La révolution industrielle est un mélange de ces phénomènes, qui provoque un processus d'expansion durable se poursuivant jusqu'à ce que chaque produit nouveau ait épuisé toutes les possibilités. Les effets d'une telle révolution pénètrent l'ensemble du système économique.

D'après la théorie des fluctuations à très long terme, deux révolutions industrielles ont transformé la société humaine depuis la révolution agricole qui eut lieu il y a une dizaine de milliers d'années. Tel qu'indiqué au tableau 2-6, la première révolution industrielle – reposant sur l'utilisation du charbon, de l'acier et de la machine à vapeur – n'a atteint son sommet qu'au milieu du XIX^e siècle. La seconde révolution industrielle – fondée sur la découverte du carburant fossile, de l'automobile, de l'avion, du métal en feuilles, de la chimie organique, des matières plastiques, de l'industrie électrique et de la production en série – a été la première révolution du XX^e siècle. Selon cette théorie, une troisième révolution industrielle conçue quelques décennies à peine après la révolution du carburant fossile, est maintenant dans sa phase embryonnaire. Cette révolution repose sur les découvertes accomplies en électronique, en biotechnologie, en énergie nucléaire, solaire et de la biomasse, en sciences spatiales et océanographiques, et la production de matériaux nouveaux. Certaines de ces innovations font déjà partie de notre univers quotidien : les réseaux intégrés de téléphones, de courriers électroniques, de fac-similés, de conférences vidéo et de navettes de l'espace. On prévoit que cette révolution atteindra son sommet au cours du siècle prochain, ainsi que le montre la figure 2-4.

On divise généralement les révolutions industrielles en quatre phases : l'enfance, caractérisée par une croissance faible, l'adolescence, marquée par une croissance rapide, l'âge adulte, avec une croissance plus lente, et la maturité, caractérisée par une croissance nulle. D'après les théoriciens des fluctuations à long terme, la croissance lente des années 1975 à 1985 provient de la combinaison de deux phases : la maturité et le déclin des principales industries qui avaient pris leur essor pendant la deuxième révolution industrielle, et la croissance lente des activités propre à l'enfance de la troisième révolution industrielle¹⁰. Si la théorie des fluctuations longues continue à s'appliquer, une nouvelle phase de croissance rapide devrait commencer autour de 1990.

Les tenants de la théorie des fluctuations lentes ne sont pas seuls à avoir accordé une telle importance aux nouvelles technologies; le déterminisme de leur théorie lui donne cependant un caractère unique.

Le rapport sur le futur, publié en 1979 par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), a également qualifié les progrès en électronique et en microprocesseurs de « saut qualitatif décisif » :

TABLEAU 2-6 Les caractéristiques de la révolution industrielle

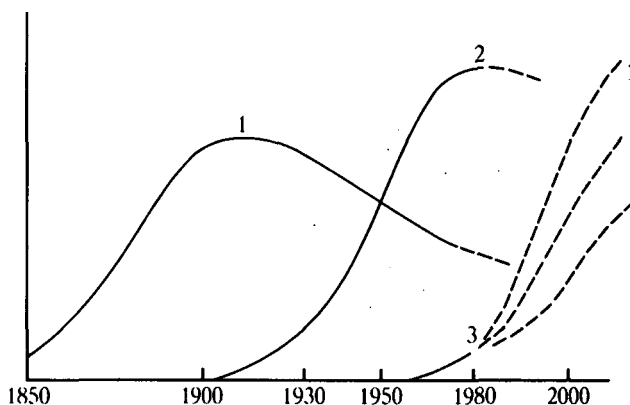
Époque	Énergie	Transports	Outils	Production de base	Caractéristiques
Néolithique	Bois Charbon	Roue	Main	Céréales Textiles Pierres	
Première révolution industrielle (XIX ^e siècle)	Charbon	Rail	Industrie mécanique	Lingots d'acier Produits chimiques miné- raux Manufactures (textiles, etc.)	Substitution du travail humain par de l'énergie <i>mécanique</i> ; Réduction de la demande de main-d'œuvre qualifiée; Accroissement de la demande de main-d'œuvre non qualifiée; Invention-clé : la machine à vapeur; Ressource-clé : l'énergie (charbon); Substitution de l'énergie humaine et animale par de l'énergie mécanique.
Deuxième révolution industrielle (XX ^e siècle)	Pétrole Électricité	Automobile Avion	Industrie électrique	Acier en feuilles Produits chimiques organiques Matières plastiques	Substitution du travail humain par de l'énergie <i>mécanique</i> Innovations-clés : la domestication de l'électricité; le moteur à combustion interne; Substitution de l'énergie humaine et animale par de l'énergie mécanique.

TABLEAU 2-6 Les caractéristiques de la révolution industrielle (suite)

Époque	Énergie	Transports	Outils	Production de base	Caractéristiques
Troisième révolution industrielle (XX ^e siècle)	Nucléaire Solaire Autres formes nouvelles	Fusées Télécommunications Dirigeables Navires cargo à voiles	Électronique Informatique Robotique Bureau automatisé Génie génétique	Produits synthétiques Aquaculture (marine néolithique) Toute production affectée	Substitution du travail humain par de l'énergie <i>informatique</i> ; Diminution de la demande de main-d'œuvre qualifiée; Diminution de la demande de main-d'œuvre non qualifiée; Diminution de la demande de capital physique; Diminution de la demande de capital énergétique; Invention-clé : la puce d'ordinateur; Ressource-clé : l'information.

Sources : Adapté de André Piatier, «Innovation, Information and Long-Term Growth» dans *Long Waves in the World Economy*, édité par Christopher Freeman, Londres, Butterworth, 1983, p. 228; et Yves Kabeau, *Tele-Informatics, Productivity and Employment: An Economic Interpretation*, Montréal, Gamma, 1980.

FIGURE 2-4 Les trois révolutions industrielles



Source : André Piatier, "Innovation, Information and Long-Term Growth" dans *Long Waves in the World Economy*, édité par Christopher Freeman, Londres, Butterworth, 1983, p. 228.

- Nota :
1. Charbon, acier, rail, textiles, chimie;
 2. Pétrole, automobile, acier (laminé), industrie mécanique, transport aérien, chimie organique, électricité;
 3. Nouvelles sources d'énergie (y compris nucléaire), développement océanique, biomasse, génie génétique, électronique, télématique, automation.

Les lignes pointillées représentent trois voies potentielles de développement qui dépendent de la vitesse de changement dans cette vague.

À plus long terme néanmoins, la révolution électronique va changer le visage des sociétés industrielles avancées [...]. C'est toute une nouvelle comptabilité qui est en germe derrière ces évolutions. C'est aussi une organisation sociale, [...] elle modifiera le contexte technique dans lequel s'exerceront les choix. Choix de centralisation et de décentralisation; choix de participation, et plus généralement, choix de styles de vie¹¹.

Ceux qui prédisent un changement profond durant les prochaines décennies pensent que cette « révolution » en cours contribuera à la prospérité, mais qu'elle engendrera également des conflits sociaux. La population active trouvera, à long terme, des emplois nouveaux et différents, bien qu'un taux de chômage élevé dans des régions ou des secteurs particuliers risque, à court terme, d'entraîner des dislocations occasionnées par le changement technologique. Cette vague actuelle de connaissances et de technologie, que l'on considère comme une troisième révolution industrielle, a-t-elle des caractéristiques qui la rendent qualitativement différente des révolutions précédentes? Existe-t-il des éléments dans cette vague, auxquels nos institutions — nationales et mondiales — ne pourront pas s'ajuster? Gerard Piel, éditeur du *Scientific American*, a écrit : « [...] nous vivons une révolution [...] cependant nous réussissons à ajuster notre mode de vie aux changements, et à les incorporer dans la société dans laquelle nous avons grandi, supprimant toute reconnaissance du choc occasionné par ce changement ressenti au niveau de nos valeurs et de nos institutions¹² ». Comme le suggère M. Piel, la

question de savoir si le même processus de progrès se maintiendra, fait l'objet d'un débat considérable dans le monde industrialisé, et alimente des arguments contradictoires sur l'importance du changement.

Les commissaires ne peuvent savoir avec certitude où va nous mener cette augmentation rapide des connaissances, ou quelles en seront les implications sociales, politiques et économiques, aux niveaux national et international. Cependant, nous sommes persuadés, à tout le moins, que le progrès rapide de la science et de la technologie suscitera des changements fondamentaux qui nécessiteront des ajustements, à court et à long termes, dans pratiquement toutes les facettes de notre société. Dans la troisième Partie de ce Rapport, les commissaires se penchent sur les théories plus familières, comme celle du rapport entre la technologie, la croissance et l'emploi. Là, bien que nous soyons conscients des problèmes plus vastes mentionnés dans cette section, nous sommes optimistes et nous croyons que la société trouvera les moyens, comme elle le fit par le passé, de s'adapter aux conséquences des changements futurs. Cependant, nous ne pouvons nous arrêter là. Le défi posé par la technologie a également un aspect mondial — à la fois sur le plan économique et politique — qui nous obligera à remettre en question les solutions traditionnelles. C'est précisément ce sujet du milieu économique international en mutation que nous allons traiter maintenant.

Notes

1. Voir Robert L. Heilbroner, *An Inquiry into the Human Prospect*, New York, W.W. Norton & Co., Inc., 1980, p. 57.
2. Institut canadien de recherches avancées, mémoire, le 10 janvier 1985, p. 1.
3. Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Emerging Technologies Conference*, Alton, Ontario, du 19 au 21 août 1984. Un résumé de la conférence est disponible à la Bibliothèque nationale.
4. Edwin Mansfield, « *Le virage technologique et la diffusion internationale des nouvelles technologies : un tour d'horizon* » dans *L'industrie canadienne et le virage technologique*, vol. 3 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
5. Derek J. de Solla Price, *Little Science, Big Science*, New York, Columbia University Press, 1963, p. 1-2.
6. Canada, Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques au Canada, *Rapport final*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1958, p. 25.
7. *Une nouvelle direction pour le Canada : un programme de renouveau économique*, exposé économique par le ministre des Finances, Ottawa, le 8 novembre 1984.
8. Ministère d'État, Sciences et Technologie Canada, *La Conférence « Le Canada demain », du 6 au 9 novembre 1983 : Délibérations*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984, p. 7.
9. Une version particulière de cette théorie des fluctuations à long terme est le soi-disant cycle Kondratieff, ainsi nommé en l'honneur de l'économiste qui, dans les années 1920, a identifié et analysé les tendances à long terme de l'activité économique, basées sur des cycles d'une longueur approximative de 50 ans. Joseph A. Schumpeter a donné une nouvelle explication à cette notion de

fluctuations à long terme en 1939, lorsqu'il a expliqué les cycles Kondratieff en fonction de périodes d'innovations techniques majeures et de tourbillons d'activités commerciales correspondantes. La théorie actuelle du long terme utilise cette notion, et conclut qu'un ensemble d'innovations peut être tellement important qu'il peut modifier fondamentalement le processus économique et social à très long terme; lorsque plusieurs innovations majeures se produisent simultanément, leur combinaison prend la forme d'une révolution industrielle.

10. André Piatier, « Innovation, Information and Long-Term Growth » dans Christopher Freeman (édit.), *Long Waves in the World Economy*, Londres, Butterworth, 1983, p. 227-229.
11. Organisation de coopération et de développement économiques, *Projet Interfuturs, Face au futur : pour une maîtrise du vraisemblable et une gestion de l'imprévisible*, Paris, OCDE, août 1979, p. 123.
12. Gerard Piel, « Re-Entering Paradise: The Mechanization of Work » dans *Challenge*, vol. 26, n° 4, septembre/octobre 1983, p. 4.

Le contexte économique : glissements structurels et tendances à long terme

L'interdépendance à la croisée des chemins

Le nationalisme économique de l'entre-deux guerres a fait place, après le dernier conflit, à une économie internationale beaucoup plus ouverte. Toutefois, si telle était la tendance générale, il faut savoir que l'autarcie, c'est-à-dire le désir d'auto-suffisance et d'une économie nationale indépendante, continue d'exercer une forte attraction. Le contexte des échanges internationaux conserve également des vestiges de mercantilisme : certains pays sont encore portés à rechercher, aux dépens d'autres, une augmentation des exportations et un large surplus dans la balance commerciale. Il n'est pas inutile de revoir rapidement l'évolution de ce contexte international et de décrire à grands traits la situation actuelle des forces en présence au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), car les forces globales qui sont à l'œuvre ont pris beaucoup d'ampleur et ne manqueront pas de façonner les possibilités de développement économique du Canada.

L'évolution des relations internationales d'après-guerre a été dominée par les efforts des deux super-puissances en vue de limiter l'influence de l'autre. La puissance militaire et économique des États-Unis leur a permis d'exercer une influence décisive sur cette partie du milieu international, qui échappe au contrôle de l'Union soviétique. Les États-Unis se sont servis, dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, de tout le poids de leur énorme influence pour créer un ordre économique international libéral. La création du Fonds monétaire international (FMI), de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (la BIRD ou Banque mondiale) et l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT) ont été autant de manifestations de cette volonté de constituer le monde « libre » en un réseau de partenaires commerciaux interdépendants.

Ce grand schéma de libéralisation des échanges a cependant négligé les exigences pratiques à court terme de la reconstruction en Europe et au Japon. C'est pourquoi les États-Unis ont rapidement modifié leur tir. La doctrine Truman et le Plan Marshall incarnèrent cette nouvelle approche qui mettait l'accent sur la stabilité sociale. Le régime monétaire des *Accords de Bretton Woods*, qui insistait sur la pleine convertibilité des devises fut, au moins en partie, suspendu. Le Plan Marshall apportait un financement massif. Dès lors, la libéralisation des échanges était appelée à devenir un processus beaucoup plus progressif. Les États-Unis jouèrent de leur suprématie incontestée dans le monde occidental, de plusieurs façons, notamment dans la gestion des taux de change stabilisés, afin de permettre à l'Europe et au Japon d'acquiescer des avantages concurrentiels pour leurs exportations sur les marchés mondiaux. La crise de la reconstruction tirant à sa fin, le plan initial des États-Unis fut appliqué : le FMI devint de plus en plus actif et, dans les années 1950, la convertibilité de la monnaie fut restaurée, puis le régime monétaire des *Accords de Bretton Woods* entra en vigueur. Parallèlement à toutes ces activités, le contrôle du pétrole d'Arabie Saoudite par les

entreprises américaines fournissait le lubrifiant si nécessaire à la croissance industrielle.

Dans ce contexte, les échanges commerciaux et la croissance se favorisaient mutuellement. Les résultats ont été impressionnants. Les échanges commerciaux, de 1948 à 1973, se sont accrus au taux de sept pour cent par année, alors que la production mondiale augmentait au taux de 5 pour cent. Ces résultats sont particulièrement impressionnants quand on les compare à ceux de la période de 1913 à 1948, alors que les échanges commerciaux n'ont augmenté que de 0,5 pour cent par année et la production mondiale de deux pour cent. Malgré le ralentissement du commerce international ces dix dernières années, dès 1980, plus de 20 pour cent de la production mondiale de biens et services traversait encore nos frontières.

L'augmentation des échanges commerciaux n'est qu'une des manifestations de l'interdépendance nationale d'après-guerre. L'amélioration des transports, la disposition de meilleurs moyens de communications et la croissance rapide du bassin mondial de communications ont resserré les liens des nations occidentales qui partageaient les mêmes expériences. Les échanges sous forme de services, de voyages et d'investissements acquièrent de plus en plus d'importance. L'interdépendance est devenue plus fortement institutionnalisée : une centaine d'organisations internationales ont été créées dans les années 1960 et 1970 et plus de 150 pays siègent maintenant aux Nations Unies. Le secteur privé a aussi considérablement étendu son réseau international, grâce en particulier aux intermédiaires financiers et aux entreprises multinationales.

L'époque du libéralisme des échanges et de l'interdépendance globale a mis en question l'hégémonie américaine traditionnelle et du même coup, le système paternaliste qui avait rendu les États-Unis florissants. C'est grâce à la libéralisation des échanges que la prospérité s'est diffusée au sein du monde occidental dans les années 1950 à 1960. Le même processus est cependant devenu, dans les années 1970 et 1980, un moyen de transmettre l'inflation et la récession. Le financement inflationniste de la guerre du Viêt-nam a conduit les États-Unis à abandonner la parité entre le dollar et l'or et à se retirer des *Accords monétaires de Bretton Woods*. Les taux de change fluctuants sont devenus la norme.

Confrontés à une inflation croissante et à une érosion des rendements réels de leurs ressources pétrolières, les pays de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) ont réussi à passer à travers le régime énergétique de l'après-guerre. Les prix mondiaux du pétrole ont augmenté de 1 500 pour cent dans les années 1970, ce qui a considérablement renforcé les poussées inflationnistes antérieures. Les grands pays importateurs de pétrole se sont efforcés ensemble, mais sans grand succès, de limiter les conséquences de cette évolution. Les États-Unis ont resserré fortement leur politique monétaire pour briser la spirale inflationniste. Cette politique américaine a rapidement eu pour conséquence la montée des taux d'intérêt, une croissance économique plus lente et l'augmentation du chômage à travers le monde. Les pays occidentaux qui espéraient, en stimulant leurs économies, s'affranchir des effets de la politique américaine, ont été soumis à des pressions intenses pour revenir à une position « orthodoxe ».

Les pays industrialisés ont plus de mal à réaliser le plein emploi. L'augmentation spectaculaire des prix pétroliers dans les années 1970 a entraîné un transfert massif de richesses de ces pays industrialisés vers les pays producteurs. Les revenus réels ont diminué, suite à la dégradation des termes d'échanges pour les pays industrialisés et à la réduction de la demande globale découlant de ces politiques monétaires restrictives. Au cours des années 1970, les gouvernements ont tenté de faire passer le poids de l'ajustement de la main-d'œuvre sur le capital en redistribuant les revenus par l'intermédiaire du régime fiscal. Le niveau relatif d'imposition des travailleurs a diminué alors que celui des entreprises a augmenté. Cette tentative a eu un effet contraire à celui que l'on recherchait, puisque les investissements du secteur privé ont diminué et que cette diminution a entraîné de sérieuses conséquences au niveau de l'emploi.

Il y eut une époque où l'intervention de l'État facilitait l'ouverture internationale. Au cours des décennies d'expansion que furent les années 1950 et 1960, les politiques économiques conçues pour aligner les conditions générales d'offre et de demande semblaient capables d'aplanir les variations marquées du cycle des affaires. De plus, les politiques et les programmes de service social, y compris l'engagement des gouvernements à équilibrer la croissance régionale, semblaient à la fois raisonnables en termes de coûts et susceptibles d'assurer une plus grande justice sociale dans un monde de plus en plus riche. Les difficultés des années 1970 et du début des années 1980 ont malheureusement provoqué la remise en question de ces vieilles hypothèses.

Les domaines où peuvent s'exercer des politiques nationales indépendantes paraissent s'amenuiser de plus en plus. Les sommets économiques du « Groupe des sept¹ » de la fin des années 1970 et du début des années 1980, n'ont produit que des vœux pieux appelant à l'action commune. Ces pays ont voulu confier un rôle de leader aux États-Unis, sans avoir remarqué que ceux-ci ne pouvaient plus apporter de solution. Leurs problèmes étaient aggravés par les restrictions monétaires de la Banque fédérale de réserve américaine, mais la politique monétaire restrictive des États-Unis n'a pas été la seule cause de la piètre performance économique des pays industrialisés d'Occident.

L'essor du capitalisme depuis le noyau nord-américain et occidental vers le Japon et les pays en voie de développement a été un facteur qui a accru les problèmes d'adaptation apparus dans les années 1970 et au début des années 1980. La croissance rapide des exportations du Japon et des pays nouvellement développés a eu tendance à se concentrer dans des secteurs précis. Les pays industrialisés ont commencé à se protéger en multipliant les restrictions à l'importation. La concurrence augmentant, la réaction générale contre la libéralisation des échanges s'est aussi accrue. Les réductions tarifaires mises en œuvre dans le cadre des accords du GATT cédèrent progressivement la place, suite à des interventions croissantes de l'État, aux barrières non tarifaires.

On a prétendu que les écarts entre les pays industrialisés et les pays nouvellement industrialisés (PNI) avantagent ces derniers. L'Europe occidentale maintient des systèmes sophistiqués de bien-être social, alors que les États-Unis consacrent un important budget à la défense. Par contre, les PNI, dont les employeurs payent des salaires très faibles et peuvent copier les

techniques de production occidentales, semblent concurrencer largement les industries traditionnelles des pays industrialisés de l'Occident. Les principes du multilatéralisme d'après guerre, en particulier celui de la non discrimination, ont été soumis à rude épreuve.

Les nations industrielles doivent choisir : ou elles continueront sur la voie de l'interdépendance globale, ou elles se retireront dans leur coquille protectrice. L'ouverture internationale aux échanges de biens et de services demeure un principe valide : l'accroissement des échanges commerciaux comporte toujours des avantages et rien n'exige que les avantages d'un pays soient acquis aux dépens des autres. Le gâteau économique mondial augmente et, s'il est vrai que la tranche nord-américaine peut diminuer par rapport à celle d'autres régions, elle est toujours en croissance en termes absolus. Les événements ont ébranlé la théorie économique, mais ses principes restent intacts.

Et pourtant le doute persiste. Un ordre économique international en croissance impose des demandes très exigeantes. Les forces internationales influenceront sur les politiques nationales. Des pays partageront la technologie et les techniques de production avec leurs rivaux. Le « club » de ceux qui ont réussi attirera de nouveaux membres, ce qui imposera souvent des coûts d'ajustement importants aux anciens membres. Heureusement, la vigueur de la reprise économique qui a suivi la récession a largement facilité ces ajustements. Il est cependant probable que les tendances de l'avenir, en ce qui concerne les échanges internationaux et l'interdépendance générale, dépendront pour une bonne part de la croissance économique mondiale. Seule une croissance équilibrée et soutenue à l'échelle mondiale est susceptible de conduire à une libéralisation accrue des échanges et à une plus grande interdépendance des pays.

Bien que les pays nouvellement industrialisés aient pu participer activement à la croissance du commerce mondial, plusieurs pays en voie de développement ont, jusqu'à ce jour, été incapables d'adopter des techniques de production qui leur permettent d'améliorer leurs conditions de vie et leur capacité concurrentielle. Pendant de nombreuses années, ces derniers ont proposé des réformes au niveau des institutions globales qui régissent tant le commerce que la finance internationale. « Le commerce, plutôt que l'aide », tel était leur mot d'ordre au cours des années 1960. Pendant les années 1970, suite à l'effondrement du régime de taux de change de *Bretton Woods* et à la première crise du pétrole, ces pays ont fortement préconisé un « nouvel ordre économique international ».

En 1975, les Nations Unies ont officiellement adopté une résolution encourageant les efforts orientés vers les réformes proposées. Malgré la tenue d'une Conférence sur la coopération économique internationale en 1975-1977, peu de progrès ont été réalisés au cours des années 1970 en vue de répondre aux préoccupations des pays en voie de développement. Les membres du Fonds commun pour les produits de base, jadis la pierre angulaire du mouvement vers ce « nouvel ordre économique international », finirent par s'entendre sur une version mitigée du projet original. Cet accord n'a toujours pas été ratifié par un nombre suffisant de pays en voie de développement pour pouvoir être mis en vigueur. Avant la fin de cette

décennie, l'effort diplomatique du Sud portait sur une « ronde mondiale » de négociations concernant des questions économiques internationales aux Nations Unies. Cet effort a toutefois été interrompu par le refus des pays industrialisés de discuter des questions monétaires dans ce forum plutôt qu'au sein d'agences spécialisées qui traitent habituellement de ces questions, notamment le FMI et la Banque mondiale. Par la suite, la deuxième crise du pétrole, la crise de l'endettement international et la récession ont eu pour effet de détourner l'attention internationale des questions liées à une réforme structurelle, et de l'orienter vers des problèmes plus pressants.

La situation économique précaire qui prévaut dans les pays en voie de développement et bon nombre des difficultés qu'ils éprouvent actuellement résultent de l'application de politiques internes, plutôt que des faiblesses de l'économie globale. Néanmoins, une réforme institutionnelle s'impose à l'échelle du globe. Au cours des prochains vingt ans, les problèmes des pays en voie de développement risquent d'influer considérablement sur la situation économique mondiale. Il se peut même que les hostilités idéologiques entre les factions est-ouest soient reléguées au second plan, pour céder à d'importants conflits d'intérêt entre un Nord « bien nanti » et un Sud appauvri. Le Canada pourrait fournir une contribution distincte et importante sur ce plan, en veillant à ce que les institutions globales actuelles fonctionnent et s'intéressent aux problèmes des pays en voie de développement.

La performance économique pendant la période d'après-guerre

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la structure économique d'ensemble et le modèle du commerce international ont changé énormément. Les modifications qui ont affecté nos principaux partenaires commerciaux présentent un intérêt tout particulier pour le Canada. Cela n'empêche pas que les pays avec lesquels les Canadiens n'ont que peu de relations commerciales peuvent également avoir une influence, marquée sur notre performance économique. On peut illustrer ce point de vue en se reportant aux activités des pays de l'OPEP et aux effets sur le système financier international de la situation de certains pays en voie de développement lourdement endettés.

La crise au niveau de la gestion de la dette internationale, qui a surgi en 1981, a mis le système bancaire mondial en danger et, selon certains experts, risquait d'entraîner une dépression à l'échelle mondiale. Les pays débiteurs étaient fondamentalement surendettés, alors que les institutions prêteuses avaient négligé de diversifier suffisamment leurs prêts pour se prémunir contre le risque que les pays débiteurs ne puissent respecter leurs engagements. Les hausses successives du prix du pétrole, au cours des années 1970, ont également contribué à cette situation, puisqu'ils ont donné aux principaux pays producteurs du Moyen-Orient les moyens d'offrir plus de crédit à des pays qui, eux, en réclamaient davantage, surtout les pays en développement qui dépendaient d'importations de pétrole. De plus, certains pays producteurs de pétrole, notamment le Nigéria, le Mexique et le Venezuela, ont sensiblement accru leurs emprunts à l'étranger, en prenant pour acquis que les revenus pétroliers futurs leur permettraient de les rembourser.

La chute des prix du pétrole, jumelée à la hausse marquée des taux d'intérêt américains, a influé considérablement sur la capacité de certains pays débiteurs à rembourser leurs dettes. La contraction des échanges et des profits en découlant n'a fait qu'empirer le problème. Heureusement, le Fonds monétaire international (FMI), avec l'appui ferme de la communauté bancaire internationale, a réussi à circonscrire la crise. Néanmoins, cette expérience a tout de même servi à démontrer la vulnérabilité possible du système économique international et les répercussions d'une telle situation pour des pays particuliers. Il faudra plusieurs années pour supprimer entièrement les séquelles de cette crise, même avec beaucoup de coopération et d'aide internationales.

L'économie mondiale, d'un point de vue canadien, est dominée par le bloc des 24 pays (y compris le Canada) qui forment l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Même si ces pays ne représentent que 19 pour cent de la population mondiale et 24 pour cent de sa surface, ils représentent plus de 65 pour cent de la production mondiale. On s'aperçoit à la figure 2-5 que la carte du monde a un aspect très différent, quand la taille des pays est représentée en fonction de leur produit national brut.

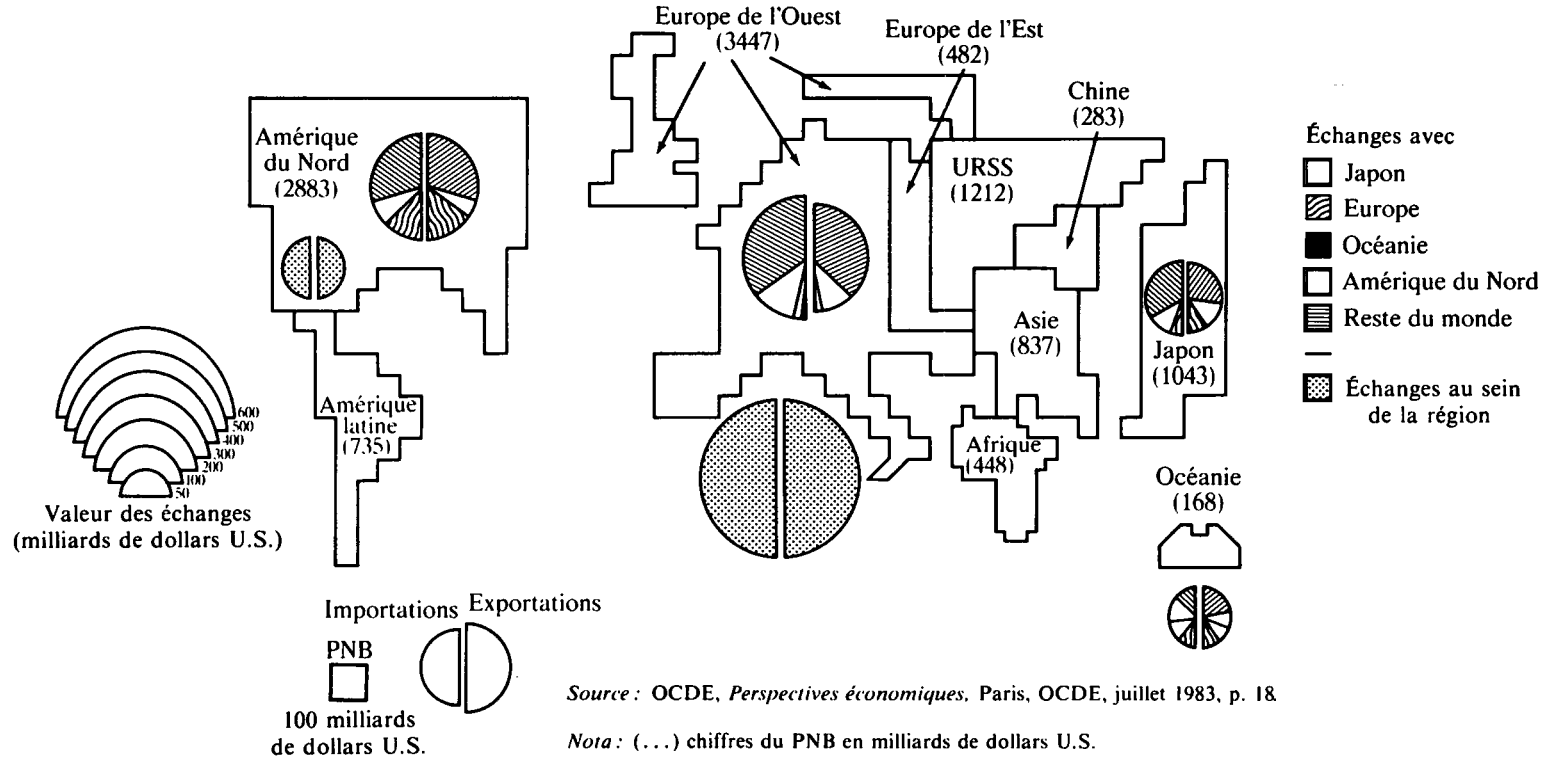
Les économies de marché les plus développées ont connu des tendances générales comparables en ce qui concerne leur performance économique d'après-guerre : des taux de croissance réels et un accroissement de la productivité relativement élevés jusqu'à 1973, suivis d'un ralentissement; une augmentation des taux de chômage et des taux d'inflation dans les années 1970, jusqu'à la manifestation brutale d'une récession profonde au début des années 1980; depuis, une chute brutale, imputable à la récession, des taux d'inflation et des taux de chômage qui demeurent élevés, malgré la reprise qui se manifeste de plus en plus. Au tableau 2-7 figurent les principaux indicateurs économiques illustrant ces tendances. On y constate que, dans les pays de l'OCDE, les taux de croissance réels ont chuté sensiblement après 1973, tombant de 5 pour cent de 1968 à 1973 à 2,7 pour cent entre 1974 et 1979. Les trois premières années de la décennie 1980 ont vu un ralentissement encore plus marqué. La croissance de la productivité a suivi la même évolution.

Les chiffres du tableau 2-7 révèlent que ce sont le Japon et l'Italie qui ont subi la plus forte chute de croissance de productivité, après 1973. Signalons toutefois que la mesure de la croissance de la productivité, dont on se sert ici, est la dépense nationale brute (DNB) réelle par personne employée. En ce qui concerne le commerce international, la production par heure travaillée dans le secteur de la transformation est plus importante. Cette mesure de la productivité pour les sept principaux pays de l'OCDE figure au tableau 2-8. Là encore, la rupture d'après 1973 semble avoir été particulièrement sensible pour le Japon, même si ce pays a continué à afficher une performance nettement supérieure à celle des pays européens et nord-américains.

Le ralentissement de la croissance de la productivité qu'ont connu les pays de l'OCDE explique l'essentiel du ralentissement parallèle de la croissance globale de la production. Comme on le voit au tableau 2-9, alors que la croissance de l'emploi continue de ralentir après 1973, les effets de ce

FIGURE 2-5 PNB mondial et commerce, 1980

(Taille de la région en proportion du PNB)



**TABLEAU 2-7 Comparaisons internationales :
principaux indicateurs économiques**

	(moyennes en pourcentage)							
	1961-1967	1968-1973	1974-1979	1980	1981	1982	1983	1984
Croissance DNB/PIB (termes réels)								
États-Unis	4,6	3,7	2,8	-0,2	2,5	-2,1	3,7	6,8
Japon	10,2	9,5	3,6	4,9	4,0	3,3	3,0	5,8
Allemagne de l'Ouest	3,9	5,3	2,4	1,9	-0,2	-1,1	1,3	2,5
France	5,5	5,6	3,1	1,1	0,2	2,0	0,7	1,8
Royaume-Uni	2,9	3,4	1,4	-2,0	-1,5	2,5	3,2	2,0
Italie	5,6	5,0	2,6	3,9	0,1	-0,4	-1,2	3,0
Canada	5,5	5,7	3,2	1,0	3,4	-4,4	3,3	4,7
Total OCDE	5,1	4,9	2,7	1,2	1,7	-0,3	2,6	4,8
Croissance de la productivité^a								
États-Unis	2,8	1,4	0,2	-0,8	1,4	-1,3	2,4	2,6
Japon	8,6	8,3	2,9	3,3	3,2	2,2	1,3	5,3
Allemagne de l'Ouest	4,0	4,8	3,0	0,9	0,6	0,7	3,1	3,0
France	5,0	4,7	2,9	1,1	1,0	1,8	1,5	2,8
Royaume-Uni	2,4	3,4	1,2	-1,4	2,0	4,1	3,6	1,0
Italie	6,3	5,2	1,6	2,4	-0,3	0,0	-1,3	3,0
Canada	2,3	2,4	0,4	-1,7	0,5	-1,2	2,5	2,1
Total OCDE	4,0	3,8	1,6	0,6	1,4	0,2	2,2	3,3

**TABLEAU 2-7 Comparaisons internationales :
principaux indicateurs économiques (suite)**

	(moyennes en pourcentage)									
	1961-1967	1968-1973	1974-1979	1980	1981	1982	1983	1984		
Croissance de l'emploi										
États-Unis	1,8	2,3	2,5	0,5	1,1	-0,9	1,3	4,1		
Japon	1,5	1,0	0,7	1,0	0,8	1,0	1,7	0,5		
Allemagne de l'Ouest	-0,3	0,5	-0,6	1,0	-0,8	-1,8	-1,7	-0,3		
France	0,9	0,9	0,2	-	-0,8	-0,1	-0,8	-1,0		
Royaume-Uni	0,5	-	0,2	-0,6	-3,4	-1,5	-0,4	1,0		
Italie	-0,7	-0,2	1,0	1,4	0,5	-0,4	-0,1	0,0		
Canada	3,1	3,2	2,8	2,8	2,8	-3,3	0,8	2,5		
Total OCDE	1,0	1,2	1,1	0,6	0,4	-0,5	0,4	1,5		
Taux de chômage normalisés^b										
États-Unis	5,0	4,7	6,8	7,1	7,6	9,7	9,6	7,5		
Japon	1,2	1,2	1,9	2,0	2,2	2,4	2,6	2,8		
Allemagne de l'Ouest	0,6	1,0	3,2	3,0	4,4	6,1	8,0	8,1		
France	1,7	2,5	4,5	6,3	7,3	8,0	8,0	9,1		
Royaume-Uni	2,5	3,4	5,3	6,9	10,6	12,8	13,1	13,4		
Italie	5,1	5,7	6,6	7,4	8,3	8,9	9,7	10,0		
Canada	5,0	5,4	7,2	7,5	7,5	11,0	11,9	11,3		
Total OCDE	2,7	3,2	4,9	6,0	6,7	8,2	8,7	8,2		

Inflation des prix à la consommation

États-Unis	1,7	4,9	8,5	13,5	10,4	6,1	3,2	4,3
Japon	5,7	6,7	10,0	8,0	4,9	2,7	1,9	2,2
Allemagne de l'Ouest	2,7	4,3	4,7	5,5	6,3	5,3	3,3	2,4
France	3,5	5,9	10,7	13,6	13,4	11,8	9,6	7,3
Royaume-Uni	3,4	7,0	15,6	18,0	11,9	8,6	4,6	5,0
Italie	4,4	5,0	16,3	21,2	17,8	16,6	14,6	10,8
Canada	2,2	4,5	9,2	10,1	12,5	10,8	5,9	4,3
Total OCDE	2,7	5,4	10,0	12,9	10,5	7,8	5,3	n.d. ^c

Sources : Organisation de coopération et de développement économiques, *Statistiques historiques 1960-1981*, Paris, OCDE, 1983. Organisation de coopération et de développement économiques, *Perspectives économiques*, Paris, OCDE, décembre 1983, (pour la valeur des prévisions de 1983) à l'exception de l'inflation des prix à la consommation de 1983 qui est en termes réels.

Nota : Les chiffres pour le Canada et les États-Unis sont à jour à partir des dernières données disponibles (Budget du ministère des Finances pour 1983). Les taux de croissance moyens sont des taux annuels composés à partir du taux de l'année précédant la première année de la période, ramené au niveau de la dernière année de la période spécifiée.

- a) Augmentation de la productivité selon DNB/PIB en termes réels par nombre de personnes entrant dans la main-d'œuvre civile.
- b) Les taux de chômage sont normalisés pour tous les pays, à l'exception des États-Unis et du Canada, sur la base des dernières prévisions de l'OCDE à partir des données reçues pour 1983, ajustées en fonction de la différence en points de pourcentage entre les données réelles de l'OCDE et les taux normalisés de 1982. Les taux des États-Unis et du Canada sont réels et correspondent assez précisément au concept normalisé de l'OCDE. Les taux moyens de chômage normalisés concernent 1960 à 1967 plutôt que 1961 à 1967.
- c) n.d. = non disponible.

TABLEAU 2-8 Productivité de la main-d'œuvre dans le secteur de la transformation—Principaux pays de l'OCDE

Années	États-Unis	Canada	Japon	France	Allemagne	Italie	Royaume-Uni
	(taux moyen de croissance annuelle—en pourcentage)						
1951–1973	2,8	4,3	10,0	5,3	5,8	6,6	3,4
1967–1973	3,1	5,0	11,9	6,0	5,3	7,1	4,7
1974–1981	1,5	1,1	6,2	4,2	4,4	3,6	2,2
	(variations de pourcentage)						
1967–1973 à							
1974–1981	(–1,6)	(–3,9)	(–5,7)	(–1,8)	(–0,9)	(–3,5)	(–2,5)
	(taux annuel de croissance en pourcentage)						
1979	0,7	1,7	8,9	4,9	4,9	7,3	3,3
1980	0,2	–3,3	6,8	1,6	1,4	5,8	0,6
1981	2,8	0,3	3,2	1,6	2,7	3,4	5,9

Source : U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, Office of Productivity and Technology, *Output per Hour, Hourly Compensation and Unit Labor Costs in Manufacturing, Eleven Countries, 1950–1981*, décembre 1982.

Nota : Productivité de la main-d'œuvre = production par heure de travail.

ralentissement sur la croissance de l'ensemble de l'économie ont été mineurs par rapport à ceux du ralentissement de la croissance de la productivité.

Conformément aux lois de l'offre et de la demande sur le marché, la réduction de la croissance de la production et de la productivité dans les pays de l'OCDE a provoqué un ralentissement de la croissance de la demande totale de biens et de services. L'augmentation massive des prix mondiaux du pétrole précipitée par l'OPEP en 1973–1974 et en 1979–1980 a absorbé une part importante des revenus disponibles et provoqué un resserrement général de l'économie. De plus, les investissements en capitaux ont été faibles dans les pays européens pendant les années 1970 et ont encore diminué avec l'apparition de la récession au début des années 1980. Au Canada, les investissements en immobilisations sont tombés, en termes réels, de 26 pour cent entre 1981 et 1982, alors qu'aux États-Unis on a enregistré une chute plus modeste de 16 pour cent. Signalons toutefois que l'investissement en immobilisations a repris avec une vigueur marquée aux États-Unis depuis le début de la relance économique. Le bond actuel des investissements aux États-Unis s'explique, au moins en partie, par les réductions d'impôt et l'augmentation du budget de la défense.

Les moyennes de croissance économique figurant au tableau 2-9, pour la période allant de 1961 à 1979, cachent les fluctuations du cycle des affaires au cours des deux dernières décennies. La production industrielle et le produit national brut ont, depuis 1960, oscillé de plus en plus par rapport à leurs tendances de croissance à long terme. Ces écarts croissants sont tout particulièrement inquiétants, comme on le voit aux figures 2-6 et 2-7, car les périodes successives de pointe et de creux semblent laisser derrière elles des niveaux plus élevés d'inflation et de chômage.

TABLEAU 2-9 Éléments principaux de la croissance de la production

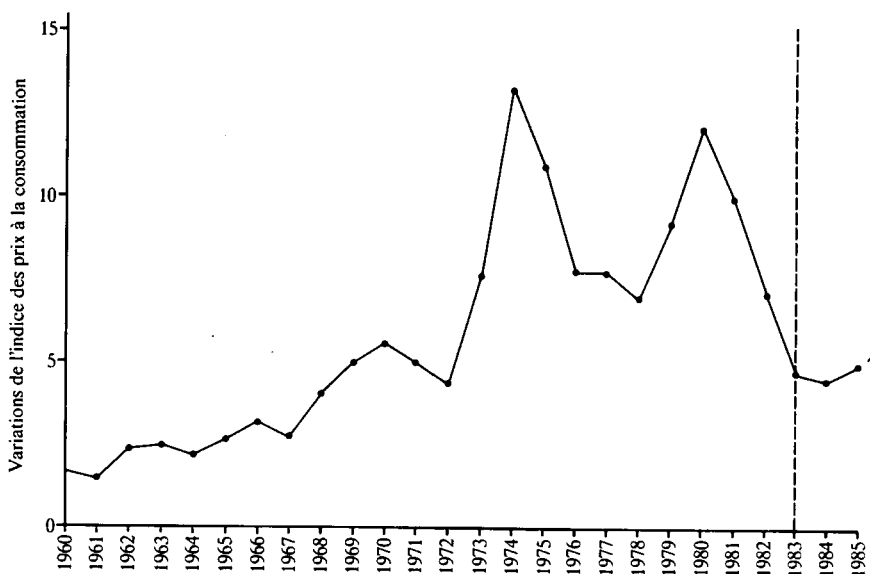
	Augmentation annuelle moyenne en pourcentage		Variations entre les deux périodes
	1961-1973	1973-1981	
OCDE			
Production	4,9	2,4	2,5
Emploi	1,0	0,7	0,3
Production par travailleur	3,9	1,7	2,2
OCDE Europe			
Production	4,6	1,9	2,7
Emploi	0,3	-0,2	0,5
Production par travailleur	4,3	2,1	2,2
États-Unis			
Production	4,2	2,3	1,9
Emploi	2,0	2,1	-0,1
Production par travailleur	2,2	0,2	2,0
Canada			
Production	5,6	3,0	2,6
Emploi	3,0	2,8	0,2
Production par travailleur	2,6	0,2	2,4

Source : Organisation de coopération et développement économiques, *Statistiques historiques, 1960-1981*, Paris, OCDE, 1983.

L'inflation semble maintenant beaucoup mieux contrôlée dans la plupart des pays de l'OCDE qu'elle ne l'avait été depuis de nombreuses années. Le chômage reste cependant un problème profondément inquiétant en Europe et au Canada. Par contre, les États-Unis ont profité d'une reprise économique rapide et d'une nette amélioration de leur taux de chômage. Le taux de chômage moyen a été, pour les 24 pays membres de l'OCDE, de 9 pour cent en 1983 et de 8,5 pour cent en 1984. On s'attend à ce qu'il reste à ce niveau en 1985, bien que la reprise économique continue à se manifester.

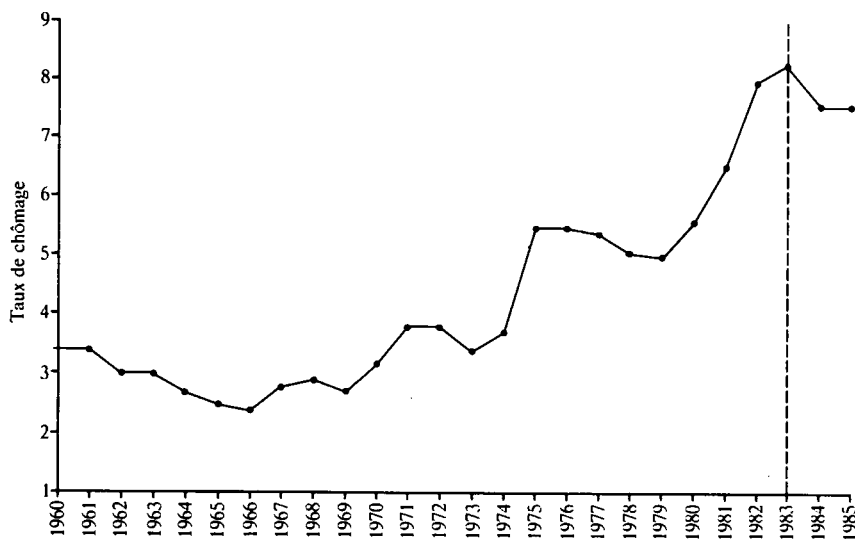
Depuis le milieu des années 1970, un écart important entre la croissance du chômage en Amérique du Nord et celles des autres pays de l'OCDE est apparu, comme le révèle la figure 2-8. Cette divergence très marquée entre les évolutions des taux de chômage, surtout entre celles des pays de l'Europe de l'Ouest, des États-Unis, du Canada (même si dans une moindre mesure) et du Japon, résulte d'écarts importants dans la croissance de l'emploi. Ainsi, en Europe, l'emploi total a chuté de 1973 à 1983, alors qu'en Amérique du Nord et au Japon, la croissance de l'emploi était assez vive. Les États-Unis ont enregistré une création nette de 15,8 millions d'emplois entre 1973 et 1983, ce qui contraste sensiblement avec la perte nette de 1,5 million d'emplois en Europe. Il s'ensuit que plusieurs pays d'Europe connaissent de sérieux problèmes de chômage, surtout chez les jeunes.

FIGURE 2-6 Taux moyen d'inflation pour les sept principaux pays de l'OCDE, 1960-1985



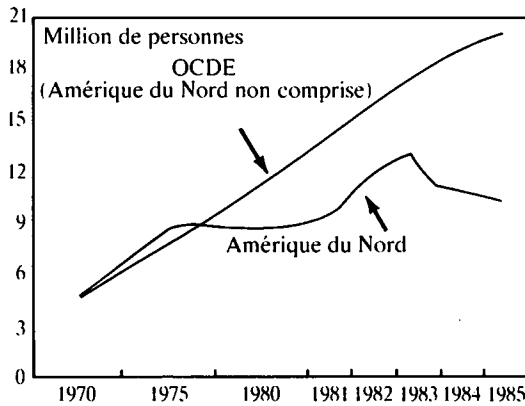
Sources : OCDE, *Perspectives économiques*, Paris, OCDE, décembre 1977, p. 125.
 OCDE, *Perspectives économiques*, Paris, OCDE, décembre 1984, p. 175.

FIGURE 2-7 Taux moyen de chômage pour les sept principaux pays de l'OCDE, 1960-1985



Sources : OCDE, *Vers le plein emploi et la stabilité des prix*, Paris, OCDE, 1977, p. 42.
 OCDE, *Perspectives économiques*, Paris, OCDE, décembre 1984, p. 51 et 177.

FIGURE 2-8 Nombre de chômeurs



Source : Conference Board of Canada, tiré de Shell Canada Limitée, *Perspective on Energy Policy Directives*, présentation à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 31 juillet 1984, p. 1.

Le tableau 2-10 indique qu'il y a des taux de chômage très élevés pour les jeunes en France, au Royaume-Uni, en Italie et en Espagne. Pour les 12 pays apparaissant sur ce tableau, il y a plus de 10 millions de jeunes incapables de se trouver des emplois. Au total plus de 31 millions de travailleurs de tous les groupes d'âge sont en chômage dans les pays de l'OCDE. Plus de 10 millions d'entre eux vivent en Amérique du Nord. Le Rapport annuel de l'OCDE pour 1984 précise que « trois des groupes les plus vulnérables sont les travailleurs touchés par des modifications d'emploi à grande échelle, les jeunes travailleurs et les chômeurs depuis longtemps sans emploi² ».

Dans le meilleur des cas, les perspectives de solution à ces graves problèmes de chômage apparaissent incertaines dans bien des pays. L'inquiétude persiste, surtout à cause des taux d'intérêt qui sont très hauts à la fois en termes nominaux et en termes réels. La figure 2-9 indique que les taux d'intérêt réels (c'est-à-dire les taux d'intérêt nominaux moins le taux d'inflation) aux États-Unis sont restés exceptionnellement élevés au cours des trois dernières années. Les taux d'intérêt réels de plus de 8 pour cent sont environ quatre fois plus élevés que le taux moyen, d'un peu plus de 2 pour cent, en vigueur entre 1945 et 1980. Les taux d'intérêt élevés aux États-Unis ont, du fait de l'intégration des marchés de capitaux, provoqué la hausse des taux dans les autres pays de l'OCDE.

Si ces taux d'intérêt retiennent l'attention lorsqu'on s'interroge sur la durée de la reprise économique mondiale, il y a également d'autres facteurs qui, à long terme, suscitent l'inquiétude. Mentionnons la croissance de la productivité, la course à la technologie et ses conséquences sur le déplacement des emplois; les glissements sectoriels dans la structure économique; les demandes de flexibilité et d'adaptation; et l'évolution des modèles commerciaux, surtout en ce qui concerne la concurrence livrée par le Japon et les PNI.

TABLEAU 2-10 Chômage des jeunes dans certains pays de l'OCDE

Taux de chômage chez les jeunes ^a	(en pourcentage)					
	Réal				Préliminaire	Prévisions
	1980	1981	1982	1983	1984	1985
États-Unis	13,3	14,3	17,0	16,4	13,0	12,5
Japon	3,6	4,0	4,4	4,5	4,8	4,8
Allemagne de l'Ouest	3,9	6,5	9,6	10,8	10,3	9,5
France	15,0	17,0	20,2	21,0	24,8	28,5
Royaume-Uni	14,1	18,1	23,1	23,2	23,8	23,5
Italie	25,2	27,4	29,7	32,0	33,8	35,3
Canada	13,2	13,3	18,7	19,9	19,0	18,3
Total des pays ci-dessus	12,2	13,7	16,6	16,7	15,5	15,5
Australie	12,3	10,8	12,9	18,0	16,0	14,8
Finlande	10,0	10,9	11,7	12,5 ^b	12,0	10,8
Norvège	5,4	5,8	8,1	9,8	9,5	9,0
Espagne	28,5	33,7	36,9	38,9	42,8	44,5
Suède	5,1	6,3	7,6	8,0	7,5	7,5
Total des douze pays	12,9	14,5	17,4	17,7	16,8	16,8
Niveaux de chômage chez les jeunes (millions)						
Sept principaux pays	6,8	7,7	9,2	9,2	8,5	8,5
Douze pays	8,0	9,1	10,7	10,9	10,3	10,3

Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Perspectives sur l'emploi*, Paris, OCDE, juillet 1984, p. 44.

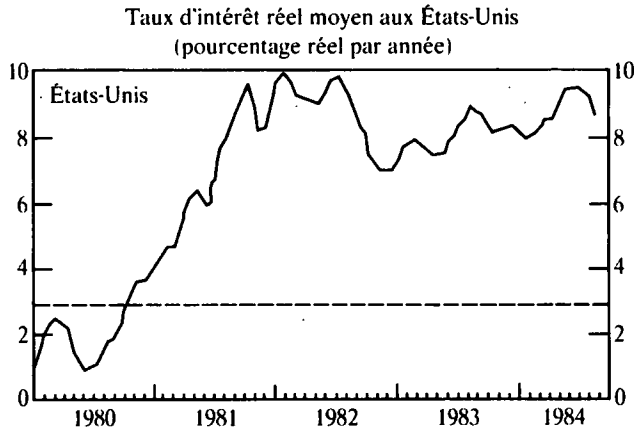
- a) Âges jusqu'à 24 ans. Les données portent sur l'ensemble de la main-d'œuvre formée des jeunes dans tous les pays à l'exception du Canada et de l'Australie, où le personnel des Forces armées est exclus de la main-d'œuvre âgée de 15 à 24 ans;
- b) Les données de 1983 pour la Finlande sont une approximation.

Les glissements structurels de l'activité économique

La plupart des pays ont connu des évolutions structurelles dans de nombreux secteurs au cours de l'après-guerre. Cela se vérifie particulièrement auprès des pays occidentaux industrialisés, où le secteur gouvernemental a crû sensiblement, le secteur des services encore plus, alors que ceux de la transformation et des ressources avaient tendance à fondre en termes relatifs. Le tableau 2-11 illustre ces modifications structurelles de la production au Canada, aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Allemagne de l'Ouest, au Japon et en Suède. Quant au tableau 2-12, il donne des renseignements similaires sur la répartition de l'emploi.

Il ressort de ces deux tableaux que les modifications structurelles ont surtout touché l'emploi. À l'exception du Japon, où l'importance relative du secteur agricole a vite diminué pour rejoindre le même niveau que celui des autres grands pays, les principaux pays de l'OCDE n'ont enregistré que de légères modifications à la composition de leur production au cours des vingt dernières années. C'est ainsi que la production du secteur des services n'a

FIGURE 2-9 Taux d'intérêt réels aux États-Unis



Source : Fonds monétaire international, *Perspectives économiques mondiales*, septembre 1984, Washington, D.C., Fonds monétaire international (FMI), 1984, p. 20.

Nota : La ligne de tirets représente la valeur moyenne des taux d'intérêt américains réels à long terme pendant la période de 1974 à 1983.

a. Rendement hebdomadaire moyen par mois sur les obligations d'épargne à long terme du gouvernement, moins le taux d'inflation.

augmenté que de 2 pour cent en moyenne entre 1964 et 1981. Au Japon, ce secteur a même vu sa production diminuer en termes de part relative, alors que le secteur de la transformation représentait 12 pour cent de la production totale. L'apport de l'agriculture à la production totale a diminué dans tous les pays, tandis que la proportion de la transformation dans le PNB augmentait à la fin des années 1950 et au début des années 1960, puis diminuait à la fin des années 1960 et pendant les années 1970 dans tous les pays sauf le Japon. Il est important de remarquer que les modifications structurelles de la production résumées au tableau 2-11 sont exprimées en dollars réels plutôt qu'en dollars nominaux. Exprimées en terme de dollars nominaux, ces modifications structurelles de la production se rapprochent beaucoup des modifications structurelles plus prononcées de la composition de l'emploi.

Les glissements dans la composition de l'emploi, dont on a déjà parlé, sont beaucoup plus marqués. La part de l'emploi détenue par le secteur primaire est tombée de 17,5 pour cent en 1956 à 5,4 pour cent en 1981, soit une diminution de près de 70 pour cent. Sur la même période, la part de l'emploi détenu par le secteur primaire japonais a chuté encore plus, passant de 38,5 pour cent à dix pour cent. Par rapport aux autres grands pays industrialisés, le Japon emploie encore une part importante de sa main-d'œuvre dans le secteur primaire, surtout l'agriculture. Alors que nous, Canadiens, semblons croire que nous dépendons largement de nos secteurs de ressources, la répartition de l'emploi chez nous s'avère très comparable à celle qu'on retrouve chez nos principaux partenaires commerciaux.

Pendant que le secteur de l'agriculture perdait l'essentiel de ses effectifs au début des années 1970 en Amérique du Nord, l'Europe (et en particulier

TABLEAU 2-11 Comparaison internationale de la répartition des parts du PIB réel

	(pourcentage)					
	Primaire	Minier	Transformation	Construction	Services publics	Services
Canada						
1960	5,8	3,7	21,1	7,6	10,2	51,6
1970	4,3	4,0	22,8	6,7	11,7	50,6
1981	3,4	2,7	21,7	6,2	13,8	52,2
États-Unis						
1960	4,6	3,0	23,2	6,9	7,4	54,9
1970	3,4	2,9	24,0	5,7	8,4	55,7
1981	3,0	2,5	23,8	4,1	9,0	57,6
Royaume-Uni						
1960	2,9	3,2	28,5	8,3	7,4	49,8
1970	2,8	2,1	30,1	8,6	8,0	48,4
1981	3,2	5,1	24,2	5,9	8,8	52,8
Allemagne de l'Ouest						
1960	4,7	3,1	34,4	8,4	7,8	41,6
1970	3,3	1,8	37,9	7,3	8,3	41,4
1981	2,8	1,0	34,8	6,0	10,0	45,4
Japon						
1964	9,9	0,8	23,9	8,4	7,3	49,6
1970	6,1	0,7	29,8	9,3	8,3	45,9
1981	3,4	0,5	35,9	7,4	7,3	45,5
Suède						
1964	7,0	0,9	28,3	9,4	7,3	47,1
1970	5,6	1,0	29,8	9,1	7,7	46,8
1981	4,5	0,6	26,2	7,8	10,4	50,5
Moyenne des six pays						
1964	5,4	2,3	27,4	8,3	8,0	48,6
1970	4,2	2,1	29,1	7,8	8,7	48,1
1981	3,4	2,1	27,8	6,2	9,9	50,7

Source : Michael F. Charette, Robert P. Henry, et Barry Kaufmann, «L'évolution de la structure industrielle du Canada : une optique internationale» dans *L'industrie canadienne en transition*, vol. 2, étude préparée pour le compte de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.

l'Allemagne de l'Ouest, la France et l'Italie) a perdu 1,6 million d'emplois dans le secteur agricole entre 1973 et 1981, le Japon 1,5 million. Même les économies à revenu moyen ont enregistré une diminution de leurs effectifs agricoles. Il n'y a que dans les économies à faible revenu, comme on le voit au tableau 2-13, que l'agriculture continue à être le principal fournisseur d'emplois.

Les tableaux 2-14A et 2-14B révèlent que la part du secteur de la transformation dans les emplois civils a été, au sein des pays de l'OCDE,

TABLEAU 2-12 Comparaison internationale de la répartition des parts de l'emploi

	(pourcentage)					
	Primaire	Minier	Transformation	Construction	Services publics	Services
Canada						
1956	16,4	2,1	25,7	7,4	8,9	39,5
1960	13,2	1,6	24,7	7,0	8,6	44,8
1970	7,7	1,6	22,7	6,0	8,8	53,3
1981	5,5	1,8	19,4	5,9	8,3	59,1
États-Unis						
1956	11,2	1,4	29,2	5,1	7,2	45,9
1960	9,1	1,2	28,1	4,8	6,7	50,0
1970	4,7	0,8	26,0	4,8	6,1	57,7
1981	3,7	1,1	21,3	4,4	5,5	64,0
Royaume-Uni						
1956	4,6	3,7	37,1	6,7	9,1	38,8
1960	4,3	1,7	34,7	6,8	8,3	45,3
1970	3,2	1,7	34,7	6,8	8,3	45,3
1981	2,6	1,4	26,2	6,5	8,0	55,3
Allemagne de l'Ouest						
1956	16,9	3,1	36,5	7,6	8,7	27,2
1960	14,0	3,1	36,7	8,5	6,5	31,2
1970	8,6	1,2	39,4	7,9	6,4	36,4
1981	5,5	1,4	33,6	7,5	7,0	45,0
Japon						
1956	38,5	1,0	19,2	4,4	4,7	32,1
1964	26,8	1,1	24,3	6,2	6,5	35,6
1970	17,4	0,4	27,1	7,7	6,9	40,4
1981	10,0	0,2	24,9	9,8	6,7	48,4
Suède^a						
1964	12,8	0,6	28,5	9,1	7,5	41,6
1970	8,4	0,5	26,5	9,5	7,4	47,8
1981	5,3	0,4	22,0	7,4	7,8	57,1
Moyenne des six pays						
1956	17,5	2,3	29,5	6,2	7,8	36,8
1964	12,2	1,4	30,0	7,0	7,4	42,1
1970	8,3	1,0	29,4	7,1	7,3	46,8
1981	5,4	1,1	24,6	6,9	7,2	54,8

Source : Michael F. Charette, Robert P. Henry et Barry Kaufmann, «L'évolution de la structure industrielle du Canada : une optique internationale» dans *L'industrie canadienne en transition*, vol. 2, étude préparée pour le compte de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.

a) La moyenne de l'échantillon de 1956 ne comprend pas la Suède.

raisonnablement stable au cours des deux dernières décennies. L'emploi du secteur de la transformation détient une place plus importante en Allemagne

TABLEAU 2-13 Répartition de la main-d'œuvre par secteur d'activité

	(pourcentage)					
	Agriculture		Industrie		Services	
	1960	1980	1960	1980	1960	1980
États-Unis	7	2	36	32	57	66
Canada	13	5	34	29	52	66
France	22	8	39	39	39	53
Allemagne de l'Ouest	14	4	48	46	38	50
Japon	33	12	30	39	37	49
Italie	31	11	40	45	29	44
Royaume-Uni	4	2	48	42	48	56
Pays industrialisés à économies de marchés	18	6	38	38	44	56
Pays industrialisés sans économies de marchés	42	18	30	45	28	39
Exportateurs de pétrole à hauts revenus	62	46	13	19	25	35
Économies à revenus moyens	62	46	15	22	23	34
Économies à faibles revenus	77	72	19	15	14	15

Source : *Rapport sur le développement mondial—1984*, New York, Oxford University Press, pour le compte de la Banque mondiale, 1984, p. 258 et 259.

de l'Ouest, au Royaume-Uni et au Japon et, parmi les grands pays industrialisés, une place de moindre importance au Canada.

En 1981, environ 79 millions de personnes étaient embauchées dans le secteur de la transformation dans les pays de l'OCDE, mais, en raison de la récession, il n'y en avait plus que 75 millions en 1982. Au cours de cette même année, l'emploi dans le secteur de la transformation est tombé de sept pour cent aux États-Unis et de plus de neuf pour cent au Canada. Si ces chutes ont provoqué énormément d'inquiétude, les rebonds de 1983 et de 1984 nous rappellent la nécessité de nous intéresser aux tendances à long terme plutôt qu'aux oscillations à court terme.

La croissance de l'emploi dans le secteur de la transformation a été plus importante aux États-Unis et au Canada que dans la plupart des pays de l'OCDE. Signalons par ailleurs que la France, l'Allemagne de l'Ouest, le Royaume-Uni et l'Italie ont enregistré des diminutions absolues de 3,3 millions d'emplois dans ce secteur entre 1973 et 1981. Par rapport au Japon, les économies nord-américaines se sont bien comportées en terme d'emploi, même si une part importante de la différence de performance tient simplement à la croissance plus rapide de la main-d'œuvre sur ce continent. La transformation compte pour un pourcentage beaucoup plus élevé du produit intérieur brut (PIB) au Japon qu'au Canada et aux États-Unis, même si la part de la main-d'œuvre totale travaillant dans le secteur de la transformation au Japon n'est pas beaucoup plus élevée qu'en Amérique du Nord.

L'emploi dans le secteur des services a augmenté rapidement dans les pays industrialisés occidentaux au cours des années 1960 et 1970. Ce secteur

TABLEAU 2-14A Emploi dans le secteur de la transformation en pourcentage de l'emploi dans le secteur civil

	1960-1967	1968-1973	1974-1979	1980-1982	1960-1982
États-Unis	26,8	25,8	23,0	21,4	24,8
Japon	23,7	26,9	25,4	24,7	25,1
Allemagne de l'Ouest	35,3	36,6	35,1	33,7	35,4
France	28,4	27,9	27,2	25,2	27,6
Royaume-Uni	37,4	36,1	32,5	28,2	34,6
Italie	26,8	29,1	28,9	27,3	28,0
Canada	25,0	23,8	21,7	20,8	23,3
Total des pays ci-dessus	28,2	28,4	26,3	24,5	27,3
Total OCDE	26,9	27,2	25,4	23,7	26,1

Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Statistiques historiques, 1960-1982*, Paris, OCDE, 1984, p. 37.

TABLEAU 2-14B Emploi de la main-d'œuvre civile dans le secteur de la transformation : variations moyennes du pourcentage annuel

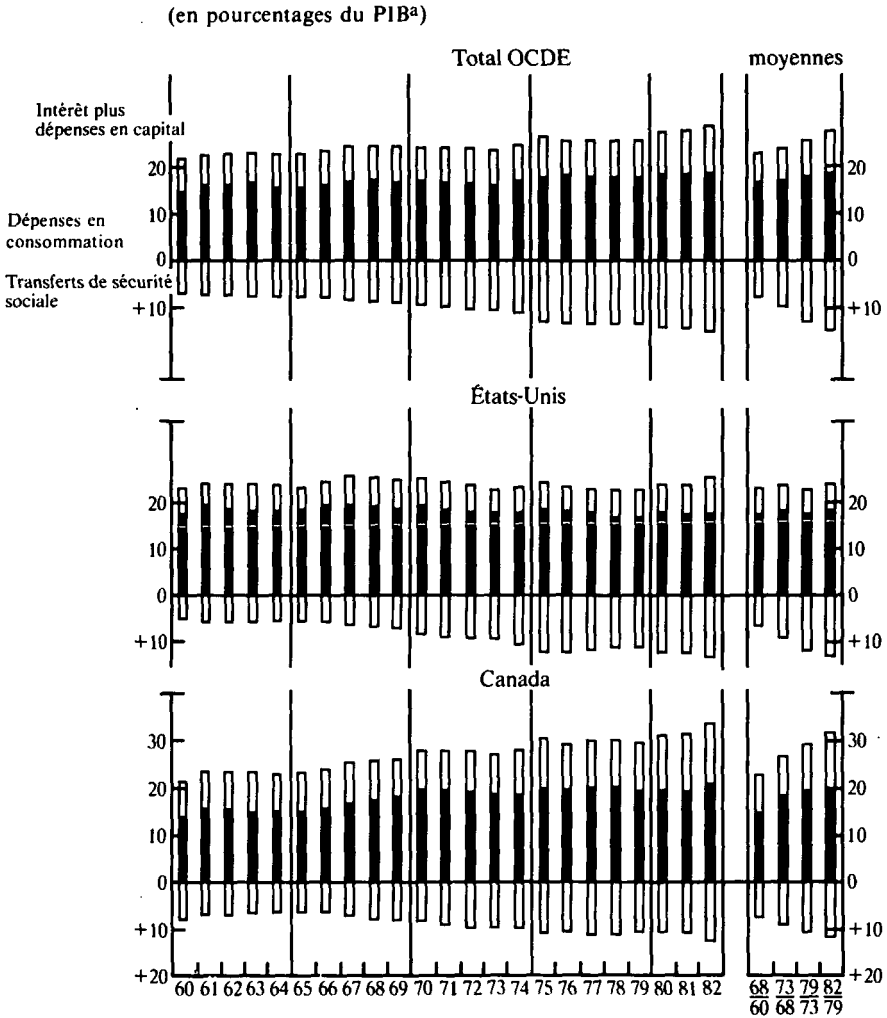
	1960-1968	1968-1973	1973-1979	1979-1982	1960-1982
États-Unis	2,3	0,2	1,1	-3,3	0,7
Japon	4,1	2,0	-1,3	1,2	1,7
Allemagne de l'Ouest	0,3	0,9	-1,3	-1,9	-0,3
France	0,4	1,6	-1,1	-2,0	-0,1
Royaume-Uni	-0,3	-1,0	-1,4	-7,1	-1,7
Italie	0,7	0,9	-	-0,7	0,4
Canada	2,8	2,1	1,5	-2,0	1,6
Total des pays ci-dessus	1,7	0,8	-0,3	-2,2	0,4
Total OCDE	1,6	0,9	-0,4	-2,1	0,4

Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Statistiques historiques, 1960-1982*, Paris, OCDE, 1984, p. 28.

compte, en moyenne, pour 55 pour cent de l'emploi total dans les pays de l'OCDE. C'est là une augmentation importante puisqu'il ne comptait que pour 37 pour cent en 1956. Les États-Unis et le Canada ont un secteur des services important, beaucoup plus important même que celui de l'Allemagne ou du Japon.

La croissance de ce secteur des services reflète celle des gouvernements au cours de la période d'après-guerre. La figure 2-10 fait voir la croissance des dépenses des gouvernements dans les pays de l'OCDE entre 1960 et 1982. Pour mieux situer le Canada, on a fait la distinction avec les États-Unis. La croissance du secteur public canadien a suivi de près celle des pays d'Europe. La figure 2-10 met en évidence le fait que le secteur public canadien représente un pourcentage plus important du produit intérieur brut que ce

FIGURE 2-10 Dépenses des administrations publiques



Source : OCDE, *Statistiques historiques 1960-1962*, Paris, OCDE, 1984, p. 150 et 152.

a. La hauteur totale de chaque barre mesure les emplois totaux des administrations publiques en pourcentage du PIB.

n'est le cas aux États-Unis. Là encore, comme nous le verrons à la Partie III de ce Rapport, les comparaisons sont toutefois difficiles et il faut se méfier des conclusions hâtives.

Les dépenses des gouvernements dépassent leurs revenus par des marges considérables dans les grands pays industrialisés. Le tableau 2-15 montre la croissance des déficits budgétaires qui en résulte. Le financement des déficits budgétaires absorbe plus de 50 pour cent des épargnes nettes privées des sept principaux pays industrialisés en 1982 et en 1983. De plus, la dette totale des

gouvernements pour ce groupe de pays dépasse maintenant 50 pour cent de leur production collective.

À partir de 1973, les gouvernements ont cessé d'être des sources nettes d'épargne et sont devenus de plus en plus de gros utilisateurs de cette épargne. On peut interpréter, comme on le voit au tableau 2-15, ce déplacement de l'épargne comme une preuve que l'investissement privé, qui a été faible en Europe et au Canada dans les années 1980, est insuffisant. L'examen des déficits et de la dette des principaux pays de l'OCDE révèle que l'augmentation la plus importante du ratio de la dette des gouvernements par rapport au PNB se trouve au Japon, où ce ratio est passé de 17 pour cent en 1973 à 68 pour cent en 1984. C'est aux États-Unis que cette augmentation a été la plus faible, passant pour la même période de 43 à 46 pour cent. Au Canada, le ratio de la dette gouvernementale est passé de 47 pour cent du PNB en 1973 à 58 pour cent en 1984, ce qui nous met à l'avant-dernière place parmi les sept principaux pays de l'OCDE en ce qui concerne l'augmentation du ratio en question.

Les glissements structurels entre les secteurs primaires de transformation, de services et de gouvernement, qui sont décrits dans cette partie, s'expliquent par une multitude de causes. Les progrès de la productivité dans le secteur agricole ont permis une augmentation importante de la production avec une fraction de la main-d'œuvre originale. Cette modification de l'équilibre main-d'œuvre/productivité a favorisé une urbanisation rapide. Près de 80 pour cent de la population des pays industrialisés occidentaux vivent dans des centres urbains, ce qui représente une augmentation de 10 pour cent par rapport à la répartition des effectifs urbains et ruraux il y a vingt ans. Dans plusieurs pays à faible revenu, moins de 20 pour cent de la population vit dans des centres urbains. De façon plus générale, les gains de productivité ont permis d'importantes augmentations de revenu par personne avec les conséquences que cela implique pour la demande de biens et de services. La main-d'œuvre s'est adaptée à ces changements et, en cours de route, sa composition et son organisation institutionnelles se sont modifiées.

Une caractéristique marquante de la période d'après-guerre a été l'augmentation rapide de la participation des femmes à la main-d'œuvre. Dans les sept principaux pays industrialisés, environ 56 pour cent des femmes en âge de travailler ont maintenant des emplois hors du foyer. C'est pourquoi, elles composent maintenant près de 40 pour cent de la main-d'œuvre, contre 35 pour cent en 1960. Dans la majorité des familles, maintenant plus d'une personne bénéficie d'un revenu.

La croissance de la main-d'œuvre dans les pays de l'OCDE, en moyenne de 0,9 pour cent par année entre 1960 et 1968, est passée à 1,4 pour cent pendant la décennie suivante. On a constaté depuis 1979, une diminution marginale du taux de croissance. La croissance de la main-d'œuvre totale au Canada a largement dépassé celle des autres pays de l'OCDE, grimant à un taux de plus du double de la moyenne. L'augmentation rapide de la participation des femmes a fortement contribué à cette croissance, tout comme celle du taux des naissances après la fin de la Seconde Guerre mondiale.

TABLEAU 2-15 Demandes du secteur public en épargne du secteur privé et endettement du gouvernement

	(pourcentage)												
A. Ratio du déficit budgétaire sur l'épargne brute du secteur privé^a	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983^b	1984^b	1985^b
États-Unis	-3,4	2,0	22,9	12,3	5,5	-1,1	-3,5	7,2	5,3	22,2	22,9	18,1	21,5
Japon	-1,6	-1,2	9,5	12,1	13,1	18,2	16,6	15,6	14,2	12,5	12,2	9,1	6,6
Allemagne de l'Ouest	-6,0	6,4	27,2	17,0	12,9	12,5	13,2	15,7	19,3	17,0	12,9	6,4	1,7
France	-4,4	-3,1	10,7	2,5	4,2	8,8	3,4	-1,2	10,0	14,4	18,6	19,3	18,9
Royaume-Uni	14,1	23,8	28,8	28,7	17,0	20,5	16,4	18,4	15,6	12,2	21,7	17,3	14,6
Italie	32,6	31,7	43,5	33,4	29,9	35,1	33,9	30,6	45,4	48,8	47,9	48,9	47,8
Canada	-5,3	-9,8	12,5	8,5	12,6	15,5	8,3	11,2	5,3	25,0	26,4	24,1	20,9
Total	-0,3	4,2	21,2	14,1	9,9	8,6	6,1	11,0	11,5	20,3	21,2	17,4	17,7
B. Ratio du déficit budgétaire sur les épargnes nettes du secteur privé^b													
États-Unis	-7,0	4,8	52,4	30,4	13,7	-2,6	-9,3	22,0	15,0	71,4	68,2	49,7	61,2
Japon	-2,7	-2,1	17,1	20,6	23,0	31,0	29,8	28,2	26,5	24,7	26,9	20,3	15,2
Allemagne de l'Ouest	-11,8	12,9	55,9	35,5	28,9	26,2	27,8	35,4	46,2	40,6	30,5	15,8	4,3
France	-7,5	-5,9	20,2	5,8	8,5	16,7	6,7	-2,6	24,2	35,2	47,0	47,2	43,0
Royaume-Uni	26,4	61,4	76,1	68,5	37,8	40,7	35,8	42,8	40,5	30,8	56,3	48,1	39,8
Italie	47,2	48,7	69,4	52,4	47,9	54,2	51,4	47,5	73,0	78,0	82,9	85,1	82,2
Canada	-10,5	-19,1	24,1	16,8	26,7	30,6	15,3	20,8	10,4	50,5	49,8	44,0	37,5
Total	-1,6	9,1	45,6	30,6	20,5	15,2	10,0	25,2	25,7	54,0	54,8	42,7	44,7

(pourcentage)

**C. Ratio de l'ensemble
des dettes des
gouvernements^c
sur PIB nominal**

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983 ^b	1984 ^b	1985 ^b
États-Unis	42,5	41,3	44,9	45,2	43,8	42,0	39,8	41,0	39,0	43,2	45,7	46,0	47,8
Japon	17,1	17,9	22,5	28,2	33,6	42,2	47,6	52,9	58,1	62,3	66,5	67,7	67,7
Allemagne de l'Ouest	18,6	19,7	24,9	27,0	28,4	29,8	30,6	32,5	36,3	39,4	41,0	40,7	39,4
France	16,9	24,7	25,8	24,7	25,2	26,3	26,3	25,1	25,9	28,7	32,4	36,6	40,7
Royaume-Uni	70,9	70,3	65,6	64,7	63,2	60,3	56,0	55,5	55,5	54,1	55,0	55,3	55,3
Italie	60,6	57,7	65,0	63,1	62,3	68,4	68,1	65,3	68,4	74,3	79,7	85,3	92,8
Canada	46,8	44,4	44,7	42,5	44,4	48,5	46,7	45,9	45,5	50,6	54,9	58,1	60,5
Total	37,5	37,0	40,1	41,1	41,4	42,5	42,0	42,9	43,9	47,5	50,5	51,6	53,2

Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Perspectives économiques*, Paris, OCDE, juillet 1984, p. 29. Les chiffres de 1973 viennent du document de décembre 1983, p. 43.

- a) Évaluations et prévisions de l'OCDE.
- b) Déficit général des finances gouvernementales en pourcentage de l'épargne du secteur privé. Un moins indique un surplus financier. Épargne brute du secteur privé = épargne brute des ménages + épargnes brutes des entreprises, sans tenir compte de la prise de valeur des actions quand les données sont disponibles (pour les États-Unis, le Royaume-Uni et le Canada) mais avant l'allocation pour la consommation de capital. Épargne nette du secteur privé = épargne brute, moins la consommation de capital.
- c) Exigibilités financières brutes du gouvernement central, sauf pour la France où il s'agit de la dette du gouvernement central.

Un autre élément marquant de la période d'après-guerre a été la croissance du taux de syndicalisation. La récession de 1980 à 1982 a provoqué une diminution considérable de la proportion de la main-d'œuvre régie par des conventions collectives, mais il est encore trop tôt pour pouvoir affirmer qu'il s'agit là d'une tendance ou simplement d'une aberration à court terme.

L'augmentation du niveau de vie dans les pays de l'OCDE s'est traduite notamment par un accroissement du temps consacré aux loisirs, ce qui s'est concrétisé par des semaines de travail plus courtes et des retraites intervenant plus tôt. On constate depuis peu, dans certains pays, que des travailleurs à temps partiel remplacent des travailleurs à temps plein. La proportion plus élevée de femmes dans la main-d'œuvre, le niveau plus élevé des exigences de formation académique et l'indépendance plus rapide des jeunes peuvent expliquer ce glissement vers le travail à temps partiel.

En résumé, on constate pendant la période d'après-guerre des modifications importantes dans la façon dont la main-d'œuvre est employée ainsi que dans sa composition et son organisation. Le secteur des services, y compris les gouvernements, est maintenant la source principale d'emplois dans les pays industrialisés. Ce déplacement aux dépens des industries fondées sur les ressources, surtout celles rattachées à l'agriculture, a contribué à une urbanisation et à une spécialisation rapides, de même qu'à la syndicalisation et à la valorisation du rôle des femmes dans la main-d'œuvre. De plus, l'interdépendance croissante de différents secteurs au sein de la main-d'œuvre, tant à l'échelon national qu'international, ainsi que la demande pour des régimes publics de santé et pour d'autres services sociaux ont conféré au gouvernement une influence considérable en ce qui concerne la création et la répartition du revenu national.

La productivité, mode de vie et concurrence

Les différences en ce qui concerne les gains de productivité conduisent certains observateurs à tirer des conclusions hâtives quant à la compétitivité internationale relative de divers pays. Les pays dont la performance, en termes de productivité, est relativement faible, comme les États-Unis et le Canada, risquent selon eux de perdre leur capacité de concurrence. Force est cependant de constater que la relation entre la productivité et la capacité de faire concurrence sur les marchés internationaux n'est pas aussi directe que cela peut sembler au premier abord.

On définit souvent la productivité, en termes généraux, comme la production totale d'une nation par unité d'intrant de travail. Si cette définition semble mettre l'accent sur la productivité de la main-d'œuvre, elle englobe implicitement l'efficacité globale de l'utilisation des ressources, y compris le capital. La capacité de concurrence est plus étroitement liée aux biens, spécialement les biens manufacturés, et aux services qui sont échangés sur les marchés internationaux. Ainsi, un pays pourrait afficher une performance raisonnablement forte pour la productivité d'ensemble, mais enregistrer une baisse de ses capacités concurrentielles à cause d'une performance relativement faible de sa productivité dans les secteurs qui font l'objet d'échanges internationaux. Par contre, un pays peut avoir une faible

performance quant à sa productivité d'ensemble, tout en restant compétitif à cause d'une performance relativement bonne dans des secteurs faisant l'objet d'échanges internationaux. La compétitivité est également influencée par d'autres éléments que la productivité.

La figure 2-11 donne le classement des sept grands pays industrialisés en termes de capacité concurrentielle dans le secteur de la transformation. Les tendances marquantes sont celles révélées par les coûts unitaires de main-d'œuvre exprimés en dollars américains constants. Bien que les tendances de cette figure soient des approximations, les grandes lignes d'évolution de chaque pays semblent raisonnablement précises. Ce qui ressort de cette figure, c'est qu'il y a eu de 1973 à 1984 des déplacements importants dans les classements concurrentiels des secteurs de la transformation pour les sept principaux pays de l'OCDE. Les classements des États-Unis et du Royaume-Uni se sont considérablement détériorés, alors que celui du Japon s'est sensiblement renforcé. On ne constate toutefois pas d'autres modifications importantes dans le classement des quatre autres pays, y compris le Canada. La plupart qui affectent les États-Unis, le Royaume-Uni et le Japon ont eu lieu depuis 1978.

Ces glissements dans la capacité concurrentielle relative ne sont pas uniquement le fait des différences dans la performance de la productivité. Les taux de change sont également des déterminants majeurs de la situation concurrentielle d'un pays et peuvent être influencés par toute une gamme de facteurs, y compris les politiques monétaires intérieures, les taux d'inflation et les modifications aux termes des échanges. La détérioration marquée de la situation du secteur américain de la transformation, que la figure 2-11 met en évidence, s'explique davantage par la prise de valeur considérable du dollar américain, induite par les hauts niveaux des taux d'intérêt américains, que par tout autre élément pris isolément.

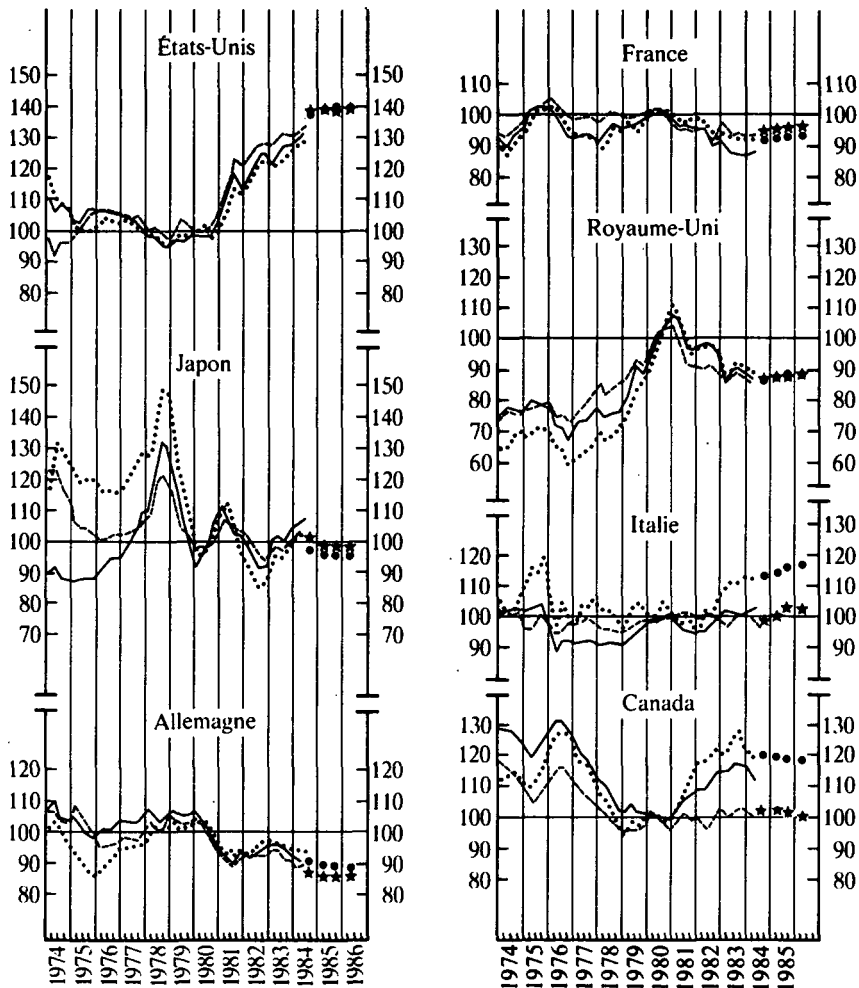
Au niveau de l'entreprise, la capacité concurrentielle met en jeu les coûts et les prix relatifs de deux producteurs d'un produit identique ou très semblable. Le commerce international repose toutefois sur la spécialisation : c'est-à-dire que les pays produisent des biens et des services pour lesquels ils disposent d'avantages comparatifs sous une forme quelconque. Ces avantages peuvent être d'origine naturelle (le climat par exemple) ou provenir du « génie humain ». Ils consistent alors en une meilleure organisation, une technologie plus poussée, une plus grande capacité à innover ou en tout autre élément conférant une supériorité. Un producteur dont les coûts de fabrication de certains produits sont relativement élevés peut conserver une position concurrentielle sur les marchés intérieurs et internationaux, tout simplement parce que d'autres pays utilisent leurs ressources humaines, financières ou autres selon des méthodes plus productives. Bien que dans un pays donné, une entreprise ou tout un secteur industriel puissent être évincés des affaires à cause de leur incapacité à concurrencer les fournisseurs étrangers chez eux ou à l'étranger, cela ne constitue pas pour autant une menace pour l'existence de ce pays.

Bien qu'il faille faire une distinction entre la productivité et la compétitivité internationale, il ne faut pas qu'elle soit exagérée. En règle générale, une performance de la productivité relativement forte par rapport à celle des

FIGURE 2-11 Mesures des situations concurrentielles relatives

- Coûts unitaires relatifs de la main-d'oeuvre dans le secteur de la transformation
- Valeur moyenne relative des exportations de produits transformés
- Prix relatifs à la consommation
- *** Prévisions

(revenu en dollars U.S.: 1980 = 100) Voir pièce jointe



Source : OCDE, *Perspectives économiques*, Paris, OCDE, décembre 1984, p. 74.

autres partenaires commerciaux devrait engendrer un accroissement des revenus réels et des ventes à l'exportation, soutenir une appréciation du taux de change et donner un élan additionnel aux revenus réels. Certains pays peuvent décider de réaliser leurs gains en revenus réels provenant d'une croissance de la productivité, en augmentant leurs ventes à l'exportation et en renforçant leurs devises. Certains prétendent ainsi que le Japon s'est servi

d'une partie de ses gains de productivité pour réduire les prix relatifs de ses exportations, que cette stratégie a augmenté la position concurrentielle de ses produits et lui a donc permis d'élargir ses marchés.

Quelle que soit la manière dont elle est réalisée, l'augmentation des revenus réels grâce à la croissance de la productivité constitue l'assise des niveaux de vie accrus. On trouvera au tableau 2-16 une mesure approximative des améliorations des niveaux de vie dans les années 1960 et 1970. Afin de permettre des comparaisons internationales, tous les chiffres sont donnés en dollars américains aux taux de change en vigueur en 1975. De plus, pour éviter les effets de l'inflation, toutes les données d'ensemble sont exprimées en prix de 1975. On a ajouté une colonne pour 1982 afin de faciliter la comparaison avec les prix et les taux de change actuels.

En raison du caractère peu représentatif du début des années 1980 dans plusieurs pays, il vaut mieux se concentrer sur la période allant de 1964 à

**TABLEAU 2-16 Produit intérieur brut, per capita, en dollars US constants
aux taux de change et aux niveaux de prix de 1975**

	1964	1970	1980	1982	1982 ^a
Canada	4 940	6 033	8 014	7 809	12 104
États-Unis	5 762	6 637	7 974	7 870	13 106
Japon	2 292	3 834	5 485	5 806	8 966
Australie	4 599	5 697	6 789	6 785	10 371
Nouvelle-Zélande	3 642	3 992	4 372	4 480	7 520
Autriche	3 232	4 183	5 940	5 945	8 835
Belgique	4 288	5 467	7 265	7 257	8 552
Danemark	5 743	6 926	8 408	8 657	11 017
Finlande	3 770	4 966	6 803	7 014	10 175
France	4 236	5 486	7 409	7 477	9 961
Allemagne de l'Ouest	5 009	6 200	8 058	7 958	10 691
Grèce	1 234	1 851	2 671	2 619	3 917
Islande	4 253	4 679	6 965	6 844	11 265
Irlande	1 828	2 281	3 003	3 106	5 062
Italie	2 365	3 176	4 111	4 086	6 133
Luxembourg	4 926	5 798	7 333	7 083	9 137
Hollande	4 469	5 718	7 020	6 776	9 615
Norvège	4 850	5 845	8 826	8 736	13 648
Portugal	895	1 317	1 934	1 988	2 338
Espagne	1 756	2 365	3 090	3 090	4 778
Suède	6 509	7 927	9 311	9 281	11 907
Suisse	6 985	8 321	9 245	9 147	14 928
Turquie	566	687	946	999	1 132
Royaume-Uni	3 366	3 784	4 482	4 527	8 523
OCDE – Total	3 946	4 899	6 181	6 184	9 571
OCDE – Europe	3 336	4 148	5 229	5 203	7 517
CEE	3 754	4 693	6 030	6 014	8 700

Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Comptes nationaux, 1953-1982*, Paris, OCDE, 1984, vol. 1, p. 86.

a) Produit intérieur brut, per capita, en dollars US aux prix et aux taux de change courants.

1980. Pendant cette période, le niveau de vie canadien a augmenté de 62 pour cent, par rapport à 38 pour cent aux États-Unis, 139 pour cent au Japon, 75 pour cent en France, 60 pour cent en Allemagne de l'Ouest, 74 pour cent en Italie et 33 pour cent au Royaume-Uni. Même si le taux d'amélioration américain est relativement faible, il faut se souvenir qu'il était au départ nettement plus élevé que dans la plupart des autres pays. On peut expliquer les grandes disparités entre les résultats obtenus par les 24 pays du tableau 2-16 de diverses façons, mais les taux de croissance de la productivité dans ces pays en sont certainement une. À ce titre, le Japon a très certainement surpassé la performance de tous les autres grands pays industrialisés pendant ces deux décennies.

Si la performance du Japon a été remarquable, sa part globale de la production au sein de l'OCDE n'a toutefois pas changé de façon sensible. Le tableau 2-17 nous donne la part relative de la production des pays membres de l'OCDE de 1970 à 1982, rajustée en fonction du pouvoir d'achat de la devise de chaque pays. Les États-Unis ont conservé leur position dominante, alors que la part du Japon a augmenté de 3 pour cent aux dépens de la Communauté économique européenne (CEE).

Au tableau 2-18 figurent les taux de croissance des pays non industrialisés. Ces taux ont été plus élevés que ceux des pays occidentaux. Jusqu'à récemment, la croissance était surtout le fait des pays exportateurs de pétrole à hauts revenus, sans toutefois être limitée à ceux-ci. Les pays en voie de développement à faibles revenus ou à revenus moyens ont enregistré des augmentations annuelles substantielles de leur produit intérieur brut pendant les années 1960 et 1970. Cependant, malgré ces taux de croissance, les revenus par habitant demeurent faibles pour près de la moitié de la population mondiale.

Les nouvelles réalités commerciales

Au cours de la période d'après-guerre, le monde est devenu largement dépendant du commerce. La proportion des biens et des services qui traversent les frontières a plus que doublé, passant de 11 pour cent de la production mondiale en 1950 à 21 pour cent en 1980. Cette expansion du commerce international fut accompagnée de changements importants dans la structure et la forme des échanges et ceux-ci ont eu des conséquences importantes pour le Canada. La figure 2-12 présente, de façon générale, l'évolution des parts du marché mondial. Elle révèle que les États-Unis et le Canada ont perdu une partie de leurs anciennes parts du commerce mondial, même si les deux pays ont enregistré des augmentations de la proportion de leur produit national brut attribuable aux échanges.

L'évolution rapide de la technologie, la découverte d'approvisionnements en matières premières un peu partout dans le monde, la concurrence japonaise intense pour vendre des biens industriels sur les marchés internationaux et, plus récemment, l'influence des pays en voie de développement ont toutes rendu plus pressantes certaines questions fondamentales concernant l'avenir économique du Canada. Parmi les traits marquants du commerce d'après-guerre, il convient de mentionner l'importance énorme du marché américain

TABLEAU 2-17 Parts des totaux de l'OCDE : PIB en dollars courants en se servant de la parité du pouvoir d'achat actuel

	(pourcentage)												
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
États-Unis	38,76	38,53	38,52	38,29	37,72	37,52	37,51	38,01	38,29	38,00	37,43	37,82	37,03
Canada	3,31	3,15	3,00	2,94	3,27	3,42	3,55	3,53	3,50	3,55	3,59	3,65	3,45
Japon	12,40	12,51	12,92	13,24	12,99	13,32	13,37	13,55	13,69	13,96	14,46	14,76	15,27
Belgique	1,26	1,26	1,26	1,26	1,30	1,28	1,29	1,25	1,24	1,23	1,26	1,22	1,24
Danemark	0,74	0,73	0,73	0,72	0,70	0,70	0,71	0,70	0,68	0,69	0,68	0,66	0,68
France	6,85	6,96	6,99	6,94	7,10	7,13	7,13	7,09	7,09	7,10	7,09	6,97	7,09
Allemagne de l'Ouest	8,75	8,71	8,61	8,48	8,46	8,34	8,38	8,33	8,26	8,34	8,39	8,23	8,17
Grèce	0,56	0,58	0,60	0,61	0,58	0,62	0,63	0,63	0,64	0,65	0,65	0,64	0,65
Irlande	0,23	0,23	0,24	0,23	0,24	0,25	0,24	0,25	0,25	0,25	0,26	0,26	0,26
Italie	6,08	5,96	5,83	5,88	6,07	5,86	5,92	5,81	5,74	5,84	5,99	5,88	5,88
Luxembourg	0,06	0,06	0,06	0,06	0,07	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
Hollande	1,86	1,87	1,83	1,82	1,87	1,85	1,86	1,84	1,81	1,80	1,79	1,74	1,72
Royaume-Uni	7,22	7,14	6,92	7,01	6,89	6,84	6,76	6,60	6,57	6,50	6,25	6,05	6,20
CEE	33,61	33,50	33,08	33,01	33,29	32,92	32,99	32,53	32,33	32,44	32,39	31,69	31,93
Autriche	0,88	0,89	0,90	0,89	0,92	0,91	0,91	0,92	0,89	0,90	0,91	0,90	0,91
Portugal	0,47	0,48	0,49	0,52	0,51	0,49	0,50	0,51	0,51	0,53	0,54	0,53	0,55
Espagne	3,05	3,08	3,16	3,21	3,37	3,41	3,35	3,34	3,27	3,17	3,18	3,13	3,17
Autres pays	7,52	7,85	7,93	7,90	7,93	8,00	7,82	7,62	7,53	7,46	7,48	7,52	7,68
Total – OCDE	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Comptes nationaux, 1953-1982*, vol. I, Paris, OCDE, 1984, p. 98.

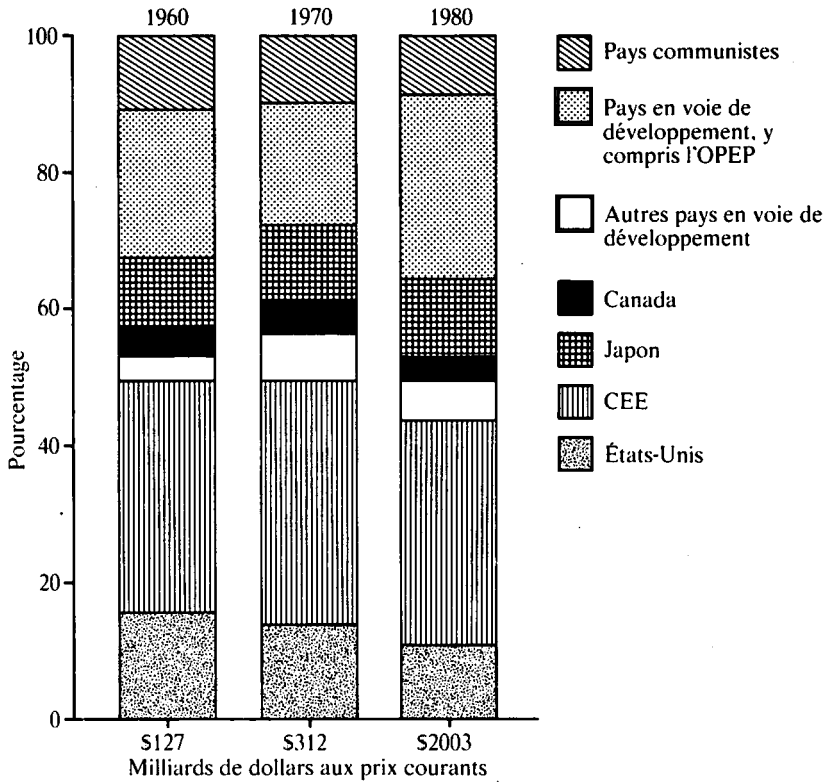
TABEAU 2-18 Population, PIB et PIB per capita en 1980, et taux de croissance, 1960–1983

Catégorie de pays	1980 PIB (milliards de dollars)	Population 1980 (millions)	PIB per capita 1980 (dollars)	Taux de croissance du PIB (variation annuelle moyenne en pourcentage des années)					
				1960–1973	1973–1979	1980	1981	1982	1983*
Pays en voie de développement^b	2 118	3 280	650	6,3	5,2	2,5	2,4	1,9	1,0
Pays à faibles revenus	549	2 175	250	5,6	4,8	5,9	4,8	5,2	4,7
Asie	497	1 971	250	5,9	5,2	6,3	5,2	5,6	5,1
Chine	284	980	290	8,5	5,7	6,1	4,8	7,3	5,1
Inde	162	675	240	3,6	4,3	6,9	5,7	2,9	5,4
Afrique	52	204	250	3,5	2,1	1,3	1,2	0,5	–0,1
Pays importateurs de pétrole à revenus moyens	915	611	1 500	6,3	5,6	4,3	0,9	0,7	0,3
Est de l'Asie et Pacifique	204	183	1 110	8,2	8,6	3,6	6,7	4,2	6,4
Moyen-Orient et Afrique du Nord	28	35	800	5,2	3,0	4,2	–2,4	5,5	2,0
Afrique sub-saharienne ^c	37	60	610	5,6	3,7	5,5	3,9	1,1	0,3
Europe du Sud	201	91	2 210	6,7	5,0	1,5	2,3	0,7	–0,9
Amérique latine et Antilles	445	241	1 840	5,6	5,0	5,8	–2,3	–0,4	–2,2
Exportateurs de pétrole à revenus moyens ^d	654	494	1 320	6,9	4,9	–2,4	2,4	0,9	–1,7
Exportateurs de pétrole à hauts revenus	228	16	14 250	10,7	7,7	7,4	0,0	n.d.	n.d.
Pays industrialisés à économies de marchés	7 463	715	10 440	4,9	2,8	1,3	1,3	–0,5	2,3

Source : *Rapport sur le développement mondial, 1984*, New York, Oxford University Press pour le compte de la Banque mondiale, 1984, p. 11.

- a) Évaluation;
- b) les données pour 1982 et 1983 proviennent d'un échantillon de 90 pays en voie de développement;
- c) ne comprend pas l'Afrique du Sud;
- d) les chiffres de 1983 ne comprennent pas l'Angola, l'Iran et l'Irak.

FIGURE 2-12 Parts du commerce mondial, 1960–1980



Source : U.S. Department of Commerce, International Trade Administration, *U.S. Competitiveness in the International Economy*, octobre 1981, cité par Bruce R. Scott, *American Competitiveness: Concepts Performance and Implications*, 75^e colloque annuel de la Harvard Business School sur la capacité concurrentielle des États-Unis dans l'économie mondiale, 1984.

pour les produits canadiens, surtout les produits finis; l'importance croissante de la transformation pour le commerce du Canada; et la prépondérance des entreprises contrôlées par les intérêts étrangers pour décider des importations du Canada. Enfin, les pays en voie de développement ont enregistré des taux de croissance nettement plus rapides pour leurs exportations de biens transformés que ne l'ont fait les économies nord-américaines ou européennes. Ces pays en voie de développement représentent une part croissante des importations de l'OCDE. Ainsi :

En 1970, les pays en voie de développement n'ont fourni aux pays de l'OCDE que cinq pour cent de leurs importations de biens manufacturés. En 1981, la proportion atteignait presque 10 pour cent. Cette concurrence, selon toute vraisemblance, s'étendra et s'approfondira, venant ainsi alimenter les pressions existantes en faveur d'un rajustement des niveaux de production et d'emploi dans les industries traditionnelles à forte proportion de main-d'œuvre.

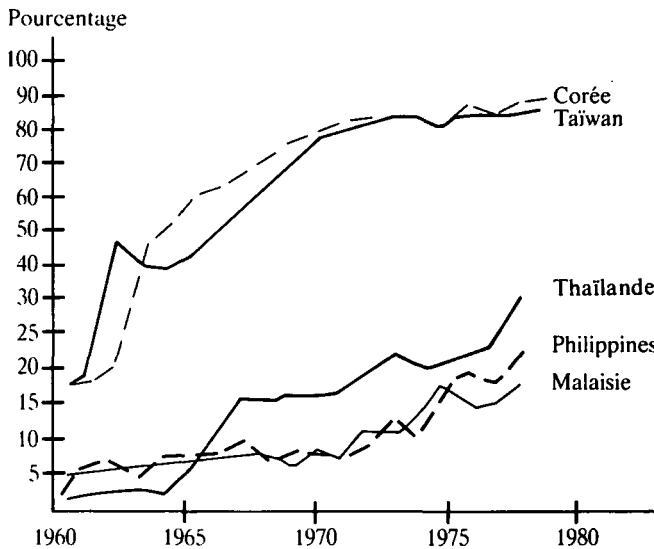
(Banque de Montréal, mémoire, le 17 novembre 1983, p. 24.)

Pendant les années 1960 et 1970, plusieurs pays asiatiques ont augmenté de façon très importante leur part des exportations totales de produits transformés, comme on le voit à la figure 2-13. On constate en particulier – et certains observateurs s'en inquiètent – que le Japon obtient une part grandissante des marchés, en forte croissance, de la haute technologie (voir la figure 2-14). Étant donné ces évolutions, les défis qui se posent au Canada sont clairs.

De façon traditionnelle, la doctrine des avantages comparatifs entre pays a servi de base à la théorie économique du commerce international. Ainsi, le Canada dispose d'une certaine abondance de terres fertiles et de systèmes de production et de transport efficaces, qui lui ont permis de devenir un important exportateur de produits agricoles. Malheureusement, la doctrine des avantages comparatifs ne parvient pas à rendre compte convenablement d'une bonne part des échanges internationaux que l'on observe actuellement à la surface du globe. Les échanges de produits transformés, par exemple, semblent reposer sur des éléments beaucoup plus subtils que la dotation relative d'un pays en ressources humaines et naturelles, ou en capital.

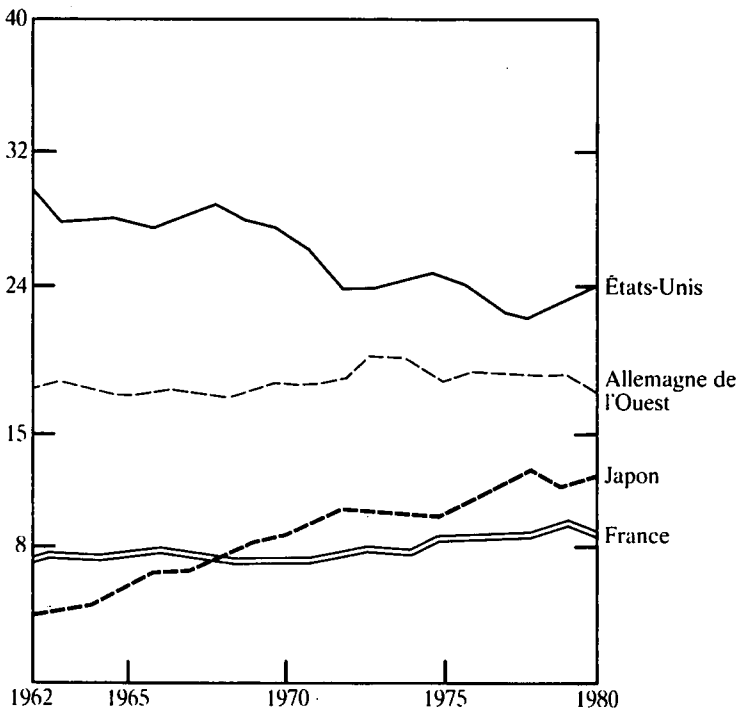
On accorde de plus en plus d'attention à l'apport de la technologie plutôt qu'à la croissance économique. Les États-Unis ne peuvent plus prétendre être les seuls à disposer des facteurs qui ont stimulé leurs programmes de recherche et de développement au début. D'autres pays, comme le Japon et l'Allemagne, disposent de la richesse, du capital et des compétences pour créer de nouveaux produits. De plus, l'expérience a montré que les pays

FIGURE 2-13 Exportations de produits transformés exprimées en parts des exportations totales d'un pays, 1960–1979.



Source : Miyoshi Shinohara, *Industrial Growth, Trade and Dynamic Patterns in the Japanese Economy*, Tokyo, University of Tokyo Press, 1982, p. 88.

FIGURE 2-14 Parts de marché des fabricants de haute technologie



Source : Department of Commerce/International Trade Administration, tiré des Séries D des données sur le commerce des Nations Unies, tel que cité par le U.S. Department of Commerce, International Trade Administration, *An Assessment of U.S. Competitiveness in High Technology Industries*, Washington, D.C., U.S. Department of Commerce, février 1983, p. 9.

nouvellement industrialisés (PNI) peuvent s'adapter assez rapidement à une technologie passablement sophistiquée. Le rythme de l'évolution technologique, l'ajustement des prix relatifs des biens et la participation croissante des gouvernements au développement industriel transforment les conditions et les termes du commerce international.

Étant donné les possibilités offertes dans des domaines comme ceux de la micro-électronique, de la biotechnologie, etc., la concurrence sur les marchés internationaux est, et restera, intense. De plus, la diffusion de la technologie à de nouveaux concurrents pose un défi sérieux à quelques-unes des industries « traditionnelles » des pays industrialisés. Il en va ainsi pour le secteur de l'automobile. Au Canada, le secteur privé et les gouvernements accordent une attention toute particulière aux nouveaux facteurs qui pourraient modifier la capacité concurrentielle des industries canadiennes reposant sur les ressources. Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse affirme, par exemple :

De nouveaux fournisseurs de produits pour les ressources naturelles apparaissent et des activités de transformation se déplacent en fonction des

coûts de la main-d'œuvre et des autres éléments de la production. On substitue de nouveaux produits aux produits traditionnels, comme dans le cas de la fibre de verre et du fil de cuivre. En règle générale, on prévoit une croissance moindre dans les industries primaires de ressources et une croissance accrue dans les secteurs de la transformation et des services.

(Gouvernement de la Nouvelle-Écosse, mémoire, le 23 janvier 1984, p. 41.)

Les pays industrialisés peuvent pousser plus loin l'automatisation pour résister à la concurrence des coûts. Le recours à de nouvelles technologies qui réduisent les coûts, comme la conception et la fabrication assistées par ordinateur, ou qui augmentent l'efficacité d'activités à plus petite échelle, permettent également d'améliorer leur position concurrentielle. Du point de vue d'une entreprise ou d'une industrie donnée, il existe toutefois une autre possibilité, qui est le transfert de la production d'un pays industrialisé à coûts de production élevés vers un pays en voie de développement à faibles coûts de production. Les exemples de ce genre abondent, qu'il s'agisse de l'automatisation ou du transfert de la production. Les industries traditionnelles à « grande cheminée », comme celle de l'acier, qui sont moins mobiles à cause de gros investissements en capital non amorti, peuvent avoir recours à d'autres options. Elles peuvent, par exemple, solliciter de l'État une protection accrue ou des subventions pour faire face à la concurrence étrangère. Elles peuvent également inciter la main-d'œuvre à consentir à des réductions de sa rémunération réelle. On ne connaît pas encore de façon très claire l'importance relative de ces dernières options.

Au cours des dernières années, on a beaucoup débattu du rôle des gouvernements en vue de stimuler ou de mettre au point de nouveaux développements pouvant conférer à leurs pays des avantages comparatifs par rapport aux producteurs d'autres pays. L'Honorable Donald Johnston a décrit à la Commission le concept de la « mise au point » des avantages comparatifs :

Dans les grandes lignes, au fur et à mesure que nous progressons vers ce qu'on appelle « une société d'information », l'utilisation du savoir et des compétences peut donner à un pays un avantage concurrentiel important, ce qui n'était pas souvent le cas par le passé. En d'autres termes, les avantages comparatifs découlant des ressources naturelles et d'autres avantages de cette nature ont changé.

(l'Honorable Donald Johnston, transcription, vol. 12, Saint-John, le 21 septembre 1983, p. 2877.)

On ne peut rien conclure du débat sur le rôle qui convient au gouvernement en matière de politique industrielle. Certains prétendent que les succès industriels du Japon s'expliquent par des initiatives des secteurs public et privé très bien coordonnées qui, grâce à la détermination, ont permis aux producteurs japonais de devenir des chefs de file sur le marché. Il est bien évidemment impossible de dire quels auraient été les succès du Japon si ses secteurs public et privé s'étaient comportés comme ils ont l'habitude de le faire en Amérique du Nord.

Le concept de « mise au point » d'avantages comparatifs à long terme n'en demeure pas moins intrigant, ne serait-ce que parce qu'on semble l'appliquer dans de nombreux pays. Ainsi, un pays qui investit beaucoup en programmes d'enseignement et de formation professionnelle peut promouvoir ses industries

de haute technologie. Ses investissements ne produiront cependant un avantage comparatif que s'ils permettent une amélioration, par rapport aux autres pays, pour un facteur bien précis de production. Bien qu'une telle entreprise comporte un risque considérable, le marché pouvant disparaître avant que la mise au point de l'avantage concurrentiel ne soit complétée, ne pas se lancer dans la course équivaut à céder le marché aux autres. Un cadre supérieur d'Air Canada affirmait aux commissaires :

Le fait est que notre environnement a changé du tout au tout au cours des dernières années, alors que, à beaucoup de titres, nous n'avons pas encore adapté nos systèmes de relations industrielles et nos philosophies pour tenir compte de ces changements. Aujourd'hui, beaucoup plus que par le passé, nous faisons partie de ce qui est en train de devenir une économie planétaire intégrée. Nous sommes donc engagées dans une concurrence à l'échelle de la planète où le niveau de vie de notre pays sera très largement déterminé par notre aptitude à concurrencer en vue d'obtenir notre part de cette nouvelle économie mondiale qui est en train de prendre forme.

(Bernard F. Miller, mémoire, le 23 novembre 1983, p. 2.)

La concurrence internationale de plus en plus intense a mis en relief l'importance de nombreux aspects de l'organisation industrielle. Les variables-clés en sont l'infrastructure économique, une main-d'œuvre compétente et une intégration économique orientée vers une efficacité accrue, laquelle peut être atteinte, par exemple, grâce à la rationalisation de la production pour réaliser des économies d'échelle. Le système de transport et de communication, qui facilite la circulation des biens, des services et des personnes, ainsi que la circulation de l'information, est vital à l'organisation de la production et du commerce.

Les modifications du cadre gouvernemental de relations entre les pays et les régions peuvent donner lieu à des économies d'échelle importantes, surtout pour des économies de petite taille. L'évolution de la Communauté économique européenne (CEE) en est un exemple vivant. La croissance de grands marchés internes, sans barrières tarifaires, constitue une nouvelle réalité commerciale. Le marché européen intégré, composé des pays de la CEE et de l'Association européenne de libre-échange (AELE), représente plus de 300 millions de personnes; le marché américain, 230 millions de personnes, et le Japon, 120 millions. Il n'y a guère, parmi les principaux pays industrialisés, que le Canada et l'Australie qui disposent de marchés sans barrières comptant sensiblement moins de 100 millions de personnes.

La concurrence internationale pourrait même être encore plus serrée à l'avenir à cause des technologies de conception et de fabrication assistées par ordinateur (CFAO) et des processus de transformation flexibles. Dans certaines conditions, la technologie de la CFAO permettra de ramener à plus petite échelle bon nombre de procédés de fabrication, mais il est impossible de prévoir, en moyenne, si les économies d'échelle augmenteront ou diminueront. La « révolution de l'information » a sensiblement réduit les coûts et augmenté l'efficacité de la gestion des grandes opérations diversifiées, y compris celle des conglomérats. Il est possible qu'on assiste à une tendance à l'intégration verticale et horizontale, avec une augmentation de la taille de la plupart des

entreprises efficaces. La conséquence pourrait être l'imposition de barrières à l'entrée des marchés d'exportation. Il pourrait alors être plus difficile pour une entreprise intérieure située dans un petit marché, comme celui du Canada, de pénétrer sur un marché étranger, surtout si l'industrie mondiale dans ce secteur est fortement concentrée. On pourrait aussi obtenir des économies d'échelle en « apprenant sur le tas »; c'est-à-dire en prenant tout le temps qu'il faut pour découvrir de manière empirique les méthodes de production les plus efficaces. Quelle que soit la façon dont une entreprise réalise des économies d'échelle, celle qui réussira à déjouer son concurrent à court terme conservera peut-être son avance pour longtemps.

Quant à savoir si le commerce mondial prospérera autant que dans les années 1950 et 1960, la question reste sans réponse. Au fur et à mesure que les pays occidentaux industrialisés s'orientent vers la prestation de services, leurs secteurs d'activités non commerciaux pourraient bien augmenter. Les services se vendent, mais dans une plus petite mesure, du moins jusqu'à ce jour, que les produits primaires et les biens transformés. Il est donc possible que le ralentissement enregistré dans la croissance des échanges internationaux depuis 1973 provienne, au moins en partie, de la croissance rapide du secteur des services.

Ce qui est encore plus important, c'est le degré inquiétant de protectionnisme qui refait surface dans les échanges internationaux. La réduction des tarifs douaniers a été remarquable, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, mais les années 1970 ont été témoin d'un recours accru aux barrières non tarifaires. La récession de 1981-1982 a augmenté les pressions sur les gouvernements pour qu'ils adoptent des mesures protectionnistes. Les politiques d'achat des gouvernements, les mesures fiscales favorables, l'aide au financement des exportations, les clauses de contingentement et nombre d'autres mesures, y compris le troc, ont été intégrées aux politiques commerciales des grands pays commerçants. L'Institut Nord-Sud explique ainsi les pressions en faveur du protectionnisme :

Ces tendances à l'interdépendance croissante et la dispersion des acteurs et des activités économiques ont elles-mêmes engendré de fortes pressions pour l'ajustement, encore plus fortes du fait de l'évolution technologique rapide et de la diminution de la productivité et de la croissance. La croissance du protectionnisme, au cours des dernières années en particulier, a été symptomatique de l'inaptitude politique et/ou économique des pays industrialisés à s'adapter rapidement et en profondeur.

(L'Institut Nord-Sud, mémoire, le 31 août 1983, p. 3 - 4.)

Plus de 70 pour cent des exportations canadiennes étant destinées au marché américain, l'évolution dans ce pays présente un intérêt tout particulier pour les Canadiens. On a estimé que la part des produits américains de transformation protégés par des barrières non tarifaires, y compris les contingents et les autres barrières à l'importation, est passée de 20 pour cent en 1980 à 35 pour cent en 1983. Ce renforcement des politiques de protectionnisme incite les observateurs à se demander si le commerce mondial, en général, et le commerce Canada-États-Unis, en particulier, continueront à croître comme par le passé. La substitution de barrières non tarifaires aux

barrières tarifaires et, notamment, la menace de droits compensateurs ont incité plusieurs entreprises canadiennes à ouvrir des succursales aux États-Unis. Selon certains observateurs, c'est la politique nationale canadienne de 1879 que l'on est en train d'appliquer, mais en sens contraire.

La sécurité d'emploi dans un monde en évolution rapide

Les changements structurels et l'expansion du commerce mondial, décrits dans les pages précédentes, ont eu des conséquences profondes sur la sécurité d'emploi dans les pays industrialisés occidentaux. Ces changements ont mis en relief une caractéristique du développement économique d'après-guerre : le besoin d'une main-d'œuvre qui s'adapte rapidement et qui soit flexible. La performance de nombreux pays nouvellement industrialisés (PNI) au cours des dernières années illustre bien ce besoin. Ces pays ont non seulement réalisé des percées technologiques, mais ils ont aussi accéléré le rythme auquel ils adoptent des techniques de production à la fine pointe de la technologie. Ce dernier aspect du progrès technologique a permis à la première vague de PNI, comme Hong-Kong, la Corée du Sud, l'Inde, le Mexique, le Brésil et l'Argentine, de faire des percées sur les marchés du textile, du vêtement et de la chaussure. Une seconde vague de PNI comprenant la Malaisie, la Thaïlande, les Philippines, le Sri Lanka et la Chine, pénètrent maintenant ces marchés, mais aussi de nouveaux marchés comme l'électronique. Parallèlement, les PNI de la première vague (les plus prospères) diversifient leurs activités de transformation en les étendant à l'acier, à la chimie et à l'automobile. Cela a inévitablement provoqué un déplacement des travailleurs dans les pays industrialisés de l'Occident. Comme consommateurs, ces pays ont largement profité d'importations à bas prix, mais ces importations ont aussi accentué le besoin de politiques d'ajustement bien adaptées, y compris le recyclage de la main-d'œuvre.

Plusieurs observateurs prétendent que les sociétés occidentales subissent actuellement une transformation importante et fondamentale reposant sur l'augmentation du rythme du progrès technologique. Les découvertes quasi-extraordinaires de la micro-électronique et la disponibilité de cette technologie portent à croire que nous vivons une nouvelle révolution industrielle. Le système économique est en perpétuel mouvement, à cause de développements tant à l'échelle nationale qu'internationale. Une bonne part de ce changement structurel est rendue possible grâce à la mobilité de la main-d'œuvre à l'intérieur d'aires géographiques relativement restreintes. Une autre part importante est rendue possible par l'usure normale des effectifs et par la retraite. L'importance de ces changements peut être considérable, comme dans le cas de l'industrie houillère britannique, où le nombre d'emplois est passé de 600 000 en 1960 à moins de 300 000 en 1970, et, dans le cas du service postal américain, où il a diminué de dix pour cent au cours des années 1970. Dans ces deux secteurs, peu d'employés ont dû être mis à pied du fait que la plupart des réductions découlent de l'érosion des effectifs.

Ces exemples, de même que la réduction plus importante d'emplois dans le domaine de l'agriculture, devraient nous rappeler à quel point les sociétés occidentales ont fait preuve de souplesse et d'adaptabilité au cours de la

période d'après-guerre. Malgré tout, les Canadiens soutiennent que notre société résiste de plus en plus au changement. De plus, on a observé certains développements institutionnels et sociaux qui tendent à suivre cette direction : des familles à deux revenus et des régimes libéraux d'assurance-chômage découragent ou empêchent parfois l'adaptabilité. Le taux de chômage non inflationniste (soit le taux de chômage en deçà duquel le taux d'inflation commence à accélérer) s'est accru à un rythme constant dans les pays de l'OCDE. En Amérique du Nord, le taux de chômage non inflationniste semble avoir atteint environ sept pour cent comparativement au taux de 4 pour cent enregistré au cours des années 1960.

Le réalignement qui s'est effectué au niveau de l'emploi, au cours de la période d'après-guerre, à travers les pays de l'OCDE est imputable tant aux exigences imposées par la concurrence qu'à l'inclination naturelle des travailleurs à rechercher de meilleurs emplois. On trouvera des indications sur la portée de ce réalignement au tableau 2-19. Ce tableau montre l'évolution de l'emploi dans sept pays pour les secteurs du textile, du fer et de l'acier, de la construction navale et des réparations, et de l'industrie des véhicules automobiles. Les années 1970 et le début des années 1980 ont été agités. De 1974 à 1980, près de 100 000 emplois ont été perdus dans l'industrie américaine de l'acier. Au cours de la même période, l'industrie européenne du textile a vu ses effectifs diminuer de quelque 710 000 personnes. Le Japon n'a pas échappé à ces ajustements à grande échelle : son industrie de la construction navale a perdu 117 000 emplois entre décembre 1974 et juin 1979. Le réalignement le plus important a cependant été provoqué par une diminution de la production et des ventes dans l'industrie automobile américaine entre 1979 et 1980. On évalue ainsi qu'il y a eu 750 000 emplois perdus dans l'ensemble de l'économie américaine à cause de la diminution de la production. Ces ajustements ont eu lieu avant que ne frappe la récession de 1981-1982.

Certains observateurs estiment que les pays industrialisés occidentaux sont pris dans un dilemme fondamental : la technologie est diffusée et utilisée si rapidement qu'il semble illusoire qu'on puisse disposer de suffisamment d'emplois de remplacement. Pourtant, aucun pays ne peut s'offrir le luxe de se retirer de la course à la technologie. De plus, cette diffusion de la technologie dans les pays industrialisés, qui passe souvent par les canaux des entreprises multinationales, permet à ces pays de combiner des techniques de production modernes et de bas salaires. L'effet est dévastateur, au moins à court terme, pour certaines entreprises et secteurs d'activités occidentaux. Si cette tendance générale n'a pas encore eu d'effet marqué sur les emplois au Canada jusqu'à ce jour, on s'attend à ce que les pressions en ce sens augmentent énormément à l'avenir.

Tous ces développements sont à l'origine de grandes inquiétudes. Si l'expérience nous incite à croire qu'il est possible de s'adapter à de tels développements, et qu'on y parviendra, le rythme actuel de l'évolution met cette idée reçue en question. L'augmentation de la production, grâce aux progrès technologiques dans les pays industrialisés et en voie de développement, devrait permettre d'atteindre des améliorations sensibles des niveaux de vie. Celles-ci, à leur tour, rendraient possible la création d'un grand nombre

TABEAU 2-19 Évolution de l'emploi dans certains secteurs, 1975-1983

(en pourcentage et démontrant l'année de pointe dans l'emploi)

Pays	Textile		Fer et acier		Construction navale et réparation		Véhicules automobiles	
	Année de pointe	% de diminution	Année de pointe	% de diminution	Année de pointe	% de diminution	Année de pointe	% de diminution
Canada	1975	-20	1979-1980	-32	1981	-12	1978	-3
États-Unis	1978	-16	1979	-38	1979	-29	1978	-23
Japon	1975	-5	1975	-5	1975	-8	1983	0
Suède	1975	-22	1975	-19	1975	-29	1980	-13
Allemagne de l'Ouest	1975	-23	1975	-40	1982	-7	1979-1980	-20
France	1975	-13	1975	-12	1982	-1	1977-1978	-17
Royaume-Uni	1975	-21	1975	-38	1975	-16	1978	-33

Source : Organisation pour la coopération et le développement économiques, *Les indicateurs de l'activité industrielle*, Paris, OCDE, 1979-1984.

de nouveaux emplois. C'est là la conclusion logique que l'on peut tirer d'expériences antérieures. Mais le futur sera-t-il une continuation logique du passé et du présent? En vérité, se peut-il que le monde soit au beau milieu d'un réalignement général qui menacerait les niveaux de vie occidentaux et les structures d'emploi?

Certaines prévisions alarmantes font craindre des problèmes de chômage aussi sérieux que ceux connus au cours de la Grande Dépression. Des études effectuées en Grande-Bretagne prévoient des taux de chômage atteignant 25 pour cent en 1990. Un document français signale que 30 pour cent des employés des banques et des compagnies d'assurances pourraient devenir inutiles d'ici 10 ans³. Une étude américaine prévoit que, d'ici 25 ans, le secteur de la transformation aux États-Unis emploiera beaucoup moins de personnes que le secteur agricole maintenant⁴. Le Canada a eu droit à des prévisions tout aussi alarmantes. Un auteur canadien a même prétendu « qu'il y a toutes les raisons de craindre que l'informatique pourrait contribuer à un grave déplacement des emplois et à réduire les perspectives d'emploi pour les femmes travaillant dans les bureaux⁵ ». Le rapport de Travail Canada intitulé « Dans les puces⁶ » arrive à une conclusion similaire. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) laisse entendre que 32 pour cent de tous les emplois sont en jeu⁷.

De nombreux observateurs croient cependant que ces craintes d'une vaste dislocation du marché du travail, imputables au progrès de la technologie, sont sans fondement. L'étude qui fait peut-être le plus autorité en la matière est celle de Faye Duchin et de l'économiste détenteur du prix Nobel, Wassily Leontief. Au sujet des effets de l'automatisation sur l'économie et la société américaine, ils déclarent :

Le recours intensif à l'automatisation au cours des vingt prochaines années rendra possible le maintien d'environ 10 pour cent du travail qu'il aurait fallu autrement pour produire les mêmes biens en l'absence de cette technologie. Les effets varient selon les types d'activités et entraîneront une augmentation significative de la proportion des professionnels et une forte diminution de celle des employés de bureau dans l'ensemble de la main-d'œuvre. Les travailleurs de la production conserveront vraisemblablement leur part de la main-d'œuvre; le remplacement direct par des pièces d'équipement automatisé distinct (comme les robots et les machines-outils) pourra être compensé, du moins dans les premiers temps, par la demande accrue d'investissements pour toutes sortes de produits de première importance, en particulier des ordinateurs [. . .]. La possibilité de réaliser une transition, sans heurts, de l'ancienne technologie vers une technologie nouvelle dépendra en grande partie de la capacité à supporter les changements nécessaires au niveau des compétences et des aptitudes de la main-d'œuvre et de sa répartition entre différents secteurs économiques (ainsi que des localisations géographiques)⁸.

Les découvertes de Leontief et Duchin ressemblent à celles du Conseil économique du Canada, publiées dans sa *Revue annuelle* de 1984. Le Conseil a conclu que le changement technologique des années 1970 a provoqué un ralentissement de la croissance des emplois d'environ un pour cent par année,

mais les hausses du niveau de vie et de la demande globale ont largement suffi pour compenser les effets du changement technologique :

[. . .] Le rythme de l'évolution technologique, et de sa diffusion, affectera les emplois et le milieu de travail, mais ne devrait probablement pas provoquer d'inquiétude exagérée. Certaines activités perdront de l'importance alors que beaucoup en gagneront. Le processus sera évolutif, en fonction des décisions prises par le marché, la croissance indirecte des emplois alimentée par la demande, surtout pour beaucoup d'activités traditionnelles, faisant plus que compenser les pertes d'emplois imputables à l'évolution technologique⁹.

Si la conclusion du Conseil va à l'encontre de nombreuses prédictions quant aux effets de l'évolution technologique sur les possibilités d'emploi dans le Canada de demain, ainsi qu'à l'encontre d'un bon nombre de présentations faites à cette Commission, il n'empêche que c'est là l'idée dominante chez les économistes. Si cette vision plus optimiste est salutaire, elle n'écarte pas le besoin de flexibilité et de capacité d'adaptation pour notre système économique. La concurrence internationale plus intense et le rythme accéléré des progrès technologiques exigent que l'on s'interroge de plus en plus sur l'efficacité et la pertinence des politiques d'ajustement dans les pays industrialisés d'Occident.

Les perspectives de l'économie mondiale

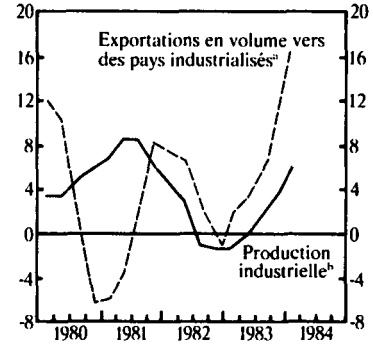
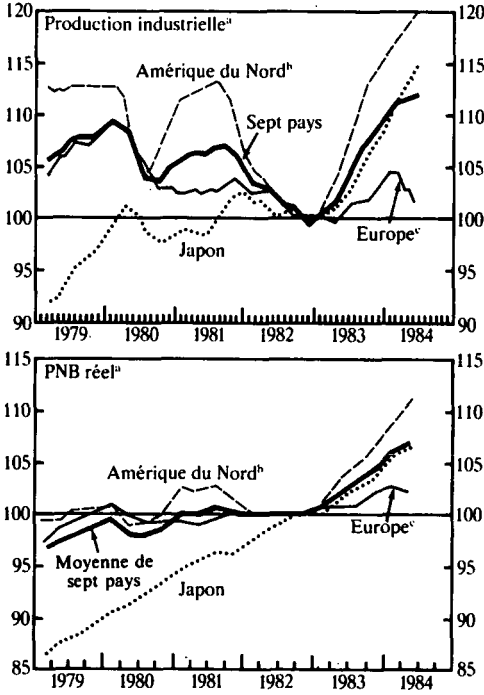
L'économie mondiale s'est sensiblement renforcée en 1983 et en 1984, arrêtant ainsi la détérioration qu'elle a connue au début des années 1980. Si les grands pays industrialisés, y compris, et surtout, les États-Unis, ont été en tête de cette reprise, les pays en voie de développement ont également connu des taux de croissance élevés. En 1984, pour la première fois en cinq ans, la production des pays en voie de développement a augmenté nettement plus vite que la population.

Grâce à la reprise économique, un certain nombre de problèmes critiques perdent de leur acuité. Ainsi, la situation commerciale nette (exportations/importations) des pays en voie de développement et leur crédit auprès des institutions prêteuses se sont améliorés. Bon nombre de problèmes menacent pourtant de compromettre la reprise : le haut niveau des taux d'intérêt réels; la situation financière encore précaire de nombreux pays en voie de développement lourdement endettés; les déficits importants de certains gouvernements; les disparités des résultats obtenus pour la croissance entre les pays industrialisés; les déséquilibres importants de la situation des comptes courants de certains grands pays et les pressions pour protéger les secteurs industriels intérieurs de la concurrence étrangère.

La figure 2-15 illustre l'évolution générale de l'économie mondiale au cours des dernières années et présente les données pertinentes les plus récentes. Celles-ci indiquent que les performances au titre de la production varient beaucoup d'un pays industrialisé à un autre. La croissance a, en effet, été forte en Amérique du Nord (en particulier aux États-Unis), modérée au Japon et beaucoup moins sensible en Europe. On s'attend à ce que les taux de croissance des pays industrialisés soient beaucoup plus uniformes en 1985 et à

FIGURE 2-15 Situation générale de l'économie mondiale

Principaux pays industrialisés:
Production industrielle et
PNB réel, 1979 à juin 1984
(Indices, 4^e trimestre 1982 = 100)



a. Importations des pays industrialisés en provenance des pays en voie de développement non producteurs de pétrole, telles que données dans *Direction of Trade Statistics*, du Fonds monétaire international, pondérées au moyen des valeurs unitaires des exportations pour les pays en voie de développement non producteurs de pétrole.

b. Échantillon de 13 pays pour lesquels on dispose des données à jour sur la production industrielle mensuelle dans les statistiques financières internationales du Fonds monétaire international. Les indices des pays sont pondérés par la valeur du dollar du PNB en 1979-1981.

a. Désaisonnalisé

b. États-Unis et Canada, République fédérale d'Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni

Source : Fonds monétaire international (FMI), *Perspectives économiques mondiales*, Washington, D.C., Fonds monétaire international, 1984, p. 2, 8.

Nota : Production industrielle = moyenne pour trois mois se terminant le mois indiqué.

ce que le produit national brut réel augmente, en moyenne, d'environ 3,5 pour cent.

La troisième partie de ce Rapport traite des perspectives à long terme pour le Canada. Elle attire également l'attention sur les risques des prévisions à long terme. Les exercices de prévisions ont beau nous confronter à des incertitudes, ils sont néanmoins des outils indispensables à la bonne gestion des affaires nationales et internationales. Aussi discutables que soient les perspectives découlant de ces prévisions, il serait insensé de prétendre qu'on peut se passer d'une vision à long terme des choses. À vrai dire, ce que les Canadiens attendent de cette Commission c'est qu'elle les aide à évaluer ces perspectives à long terme. C'est pourquoi nous, les commissaires, en plus de tenir des audiences et d'assimiler de nombreux mémoires, avons organisé des séminaires et des projets de recherche spéciaux en vue de mieux cerner certaines réalités diffuses que recèle l'avenir. Il convient tout d'abord de reconnaître que le sujet est des plus complexes. On peut se servir d'un grand nombre de modèles, chacun ayant ses propres hypothèses et ses propres éléments structurels. Combiner ces divers modèles pour en tirer une vision économique unifiée de l'ensemble de la planète est une tâche dantesque. Ne pas essayer conduirait toutefois à brouiller la perspective à tel point que cela nuirait aux personnes qui veulent, et ont besoin, au moins d'indications sur ce que sera l'avenir. C'est pourquoi nous avons malgré tout tenté de surmonter les difficultés de la tâche.

En cherchant à voir ce que seront les décennies à venir, les Canadiens doivent garder à l'esprit un certain nombre de relations-clés entre les personnes et les ressources. Les commissaires attirent l'attention sur trois d'entre elles :

- Au fur et à mesure que nous consommons des ressources non renouvelables, nous sommes obligés de chercher des ressources plus éloignées et de moindre qualité. Cela implique des coûts d'extraction progressivement plus élevés et donc des coûts de ressources progressivement plus élevés. Les nouvelles découvertes, en particulier dans les pays en voie de développement, peuvent ralentir ce processus.
- Les progrès de la technologie compensent cette tendance dans une mesure variable, selon la nature de ces progrès. L'efficacité de l'extraction des ressources et de leur utilisation ne cesse de s'améliorer.
- L'élément qui l'emporte sur la plupart des autres facteurs est le cadre institutionnel régissant l'approvisionnement et l'utilisation des ressources. Ainsi, les pénuries d'aliments, à l'échelle planétaire, sont reliées à des problèmes de répartition du revenu. De la même façon, les conditions dans lesquelles on s'adonne au commerce peuvent soit contribuer, soit limiter les profits tirés de la spécialisation internationale.

Le bien-être matériel du monde dépend largement de ces facteurs, même si les modèles de développement économique global les ont souvent ignorés ou simplifiés à l'excès.

Plutôt que de s'engager elle-même dans l'élaboration d'un modèle global, la Commission a étudié ce qu'ont fait les principaux spécialistes reconnus dans

ce domaine¹⁰. La perspective économique globale, présentée dans les pages qui suivent, s'inspire largement du rapport préparé pour le gouvernement japonais, *Japan in the Year 2000*¹¹. D'une présentation simple, ce document s'inspire des grandes écoles de pensée en la matière et constitue une des rares tentatives de présenter des projections globales de cette nature. Ses auteurs prennent pour hypothèse que les pays continueront à favoriser le commerce international, même si les conditions du commerce seront moins favorables à l'expansion qu'elles ne l'étaient dans les années 1950 et 1960. Ils prennent également pour acquis que les pays industrialisés seront capables de corriger les errements qui ont conduit au ralentissement économique de 1973 à 1983, surtout en ce qui concerne la productivité, mais que les facteurs démographiques iront à l'encontre de la croissance rapide. Ils postulent enfin que, après une période d'hésitation, les prix de l'énergie augmenteront de façon modérée.

Le Rapport prévoit que la part de la production mondiale provenant des pays industrialisés continuera à diminuer, au profit des pays en voie de développement. Ce phénomène correspondrait tout simplement à un rattrapage progressif des pays en voie de développement. Comme on le voit au tableau 20-12 et à la figure 2-16 de ce Rapport, les pays socialistes devraient conserver leur part actuelle de la production mondiale. Les parts, dont on parle ici, reposent, bien sûr, sur de pures conjectures. Qu'à cela ne tienne, il est important de ne pas mal les interpréter. Les pays industrialisés, en particulier les États-Unis, y ont des taux de croissance nettement plus faibles que ceux des pays en voie de développement, ce qui a pour effet de réduire leur part de la production mondiale. Cela n'implique pas que le niveau de vie des pays industrialisés diminuera. Au contraire, ces prévisions annoncent une amélioration constante. Les pays en voie de développement doivent faire face à une explosion de leur population et la croissance plus rapide de leur produit national brut tient, dans une large part, à cet élément.

L'évolution des parts de la production mondiale entre les pays européens, nord-américains et asiatiques, digne de mention pour des raisons commerciales. On prévoit en effet que les pays européens et nord-américains perdront 13 pour cent de leur part relative de la production mondiale entre 1980 et l'an 2000, alors que les pays asiatiques, y compris le Japon et la Chine, augmenteront leur part relative de 20 pour cent. Cette prévision, qui présente un intérêt tout particulier pour l'ouest du Canada, est à la source d'environ les deux tiers de toutes les exportations canadiennes en direction de l'Asie et du Pacifique. Lors des audiences de la Commission, plusieurs intervenants, en particulier ceux de l'ouest du Canada partageaient ce point de vue :

Le rôle de l'Asie dans les affaires du monde augmentera tandis que celui de l'Europe diminuera. Nos liens économiques avec les pays du pourtour du Pacifique, et la compréhension que nous en avons, doivent être pris en compte dans l'élaboration de nos stratégies économiques et technologiques. Il faut que nous ayons une meilleure compréhension des sociétés asiatiques dans lesquelles la majorité de la population humaine vit. Les géants assoupis que sont la Chine et l'Inde se réveillent et leurs économies auront des effets profonds sur le Canada.

(Len T. Bruton, mémoire, le 2 septembre 1983, p. 6.)

TABLEAU 2-20 Composition du PNB mondial en l'an 2000

	(pourcentage)				
	Composition du PNB en 1960	Composition actuelle du PNB ^a	Taux de croissance économique réel (taux annuel)		Composition du PNB en l'an 2000
			10 dern. années (1970-1979)	1980-2000	
Pays industrialisés					
Japon	3	10	5,2	4,0	12
États-Unis	33	22	3,1	2,5	20
CEE et autres pays membres de l'OCDE	26	34	3,1	2,5	26
Total	(62)	(63)	(3,3)	(2,8)	(58)
Pays en voie de développement					
Pays nouvellement industrialisés ^b	3	4	8,0	6,0	7
Autres PMD	11	11	5,7	4,0	13
Total	(14)	(15)	(6,3)	(4,6)	(20)
Pays socialistes					
Union soviétique	15	13	5,1	—	12
Europe de l'Est, etc.	4	5	5,9	3,0	5
Chine	5	5	5,8	4,0	5
Total	(24)	(22)	(5,4)	(3,2)	(22)
Total mondial	100	100	4,3	3,2	100

Source: Japon, Long-Term Outlook Committee, Conseil économique, Economic Planning Agency of Japan, «Japan in the Year 2000», Tokyo, *The Japan Times*, 1983, p. 40.

a) La composition actuelle du PNB est donnée aux prix de 1978 et en dollars US;

b) les pays nouvellement industrialisés sont la Corée du Sud, Hong-Kong, Singapour, le Brésil, le Mexique et Taiwan.

Les taux de croissance réels devraient être, au cours des deux décennies à venir, légèrement plus lents que ceux observés de 1970 à 1979, sans que l'écart soit toutefois très important. S'il en va ainsi, les perspectives de la situation économique mondiale semblent relativement bonnes. Quant à la façon dont les divers pays se comporteront, cela dépend de leurs propres politiques, en particulier en ce qui concerne les améliorations de la productivité.

Notes

1. Le « groupe des sept » comprend : le Canada, la France, le Japon, l'Italie, le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Allemagne de l'Ouest.
2. Organisation de coopération et de développement économiques, *Perspectives d'emploi*, Paris, OCDE, 1984, p. 33.
3. Cité par le Conseil des sciences du Canada, *The Impact of the Microelectronics Revolution on Work and Working*, compte rendu de l'atelier, Ottawa, Conseil des sciences du Canada, 1980, p. 16.
4. Cité par Giles Merritt, *World Out of Work*, Londres, Collins, 1982, p. 71.
5. Heather Menzies, *Women and the Chip: Case Studies of the Effects of Informatics on Employment in Canada*, Montréal, Institut de recherches de politiques, 1981, p. 65.
6. Travail Canada, *Dans les puces : ouvertures, individus, associations*, rapport du groupe de travail sur la micro-électronique et l'emploi, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1982.
7. Merritt, *World Out of Work*, p. 74.
8. Wassily Leontief et Faye Duchin, *The Impacts of Automation on Employment, 1963-2000*, New York, New York University, Institute for Economic Analysis, 1984, p. 1-2.
9. Conseil économique du Canada, *Les relais de la reprise*, XXI^e exposé annuel, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984, p. 83.
10. Voir A.R. Dobell et B.R. Kennedy, « L'avenir du monde et les perspectives du Canada : une recension des écrits sur la modélisation » dans *La croissance économique : ses facteurs déterminants et ses perspectives*, vol. 22 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
11. Japon, Long-Term Outlook Committee, Conseil économique, Economic Planning Agency of Japan, *Japan in the Year 2000* dans *The Japan Times*, Tokyo, 1983.

Le contexte politique global

Le contexte global comporte trois aspects importants : l'aspect physique, l'aspect économique et l'aspect politique. Le contexte politique global, quant à lui, comprend deux éléments majeurs : d'une part, des institutions internationales comme les Nations Unies, l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT) et la Banque mondiale et, d'autre part, les états-nations. Les rôles que jouent les états-nations sur la scène mondiale sont déterminés, pour une bonne part, par ce qui se passe à l'intérieur de leurs frontières, aussi bien dans l'ordre politique qu'économique.

Quelles évolutions la Commission entrevoit-elle, du moins dans les grandes lignes, dans la situation politique et économique intérieure des grands pays et des grands blocs? Quelles projections les commissaires font-ils à partir de leurs observations sur les rôles futurs de ces états-nations, pris individuellement ou en groupe, sur la scène politique mondiale? Nos observations ne nous permettront pas, bien sûr, d'arriver à une évaluation détaillée : il nous faut en effet admettre que notre boule de cristal est aussi brouillée que celle de nombreux autres spécialistes de pronostics. De plus, le manque d'espace nous empêche de rendre justice à la richesse et à la complexité de tous les éléments que nous aborderons. Nous allons néanmoins de l'avant, car nous croyons que les changements internes au sein des grandes puissances ainsi que leur coalition affecteront inévitablement le Canada, et que les Canadiens ne peuvent se permettre de les négliger.

Il faut donc se pencher sur un certain nombre de questions :

- Quelles sont les principales forces et faiblesses intérieures de chaque pays ou groupe de pays dans les domaines politiques et culturels?
- Quels sont les principaux facteurs économiques qui contribuent à ces forces et à ces faiblesses?
- Comment ces facteurs peuvent-ils évoluer au cours des deux décennies à venir?
- Comment cette évolution affectera-t-elle la probabilité que divers pays se concertent pour résoudre leurs problèmes communs?
- Quels sont les dénominateurs communs et les différences entre leur situation et celle du Canada?

Les États-Unis

Comme on pouvait s'y attendre, les commissaires ont entendu toute une gamme d'opinions sur la santé politique des États-Unis. Certains observateurs ont une vision très optimiste où le sens de la destinée nationale du peuple américain a été résolument renforcé par un leader politique visionnaire, un réalignement important des forces politiques en présence, et par un retour aux valeurs traditionnelles qui mettent l'accent sur le travail, la maison, la famille, la religion ainsi que sur la bonne « vieille ingénuité yankee ». À l'autre extrême, on trouve une vision très pessimiste, qui prétend que le manque d'intérêt et l'instabilité politique réapparaîtront sous peu; que l'économie qui, elle, se porte bien en ces années 1980 simplement parce que les tensions qui mènent à la rupture n'ont pas encore ébranlé ses bases; que la société recèle

des divisions raciales et sociales qui ne manqueront pas de resurgir bientôt; et que les institutions politiques de la démocratie américaine sont pratiquement incapables de résoudre ces problèmes. La vérité se trouve entre ces deux extrêmes. Bien sûr, les États-Unis sont empêtrés dans toute une série de problèmes que les observateurs associent à des difficultés politiques, sociales, économiques, intérieures, ou de relations étrangères. Plus de 20 pour cent du produit intérieur brut (PIB) du Canada étant directement relié au commerce avec les États-Unis, et les Canadiens entretenant avec leur voisin géant des relations ouvertes qui sont pratiquement sans comparaison dans l'histoire récente, il est important de savoir où se trouve la vérité.

Problèmes structurels

À la fin des années 1970, il était de bon ton pour les observateurs des États-Unis de dépeindre ce pays comme une ancienne puissance sur le point de plier l'échine à cause de sa vulnérabilité face aux progrès technologiques des autres pays et aux actes de dissidence et de sabotage chez elle ou à l'étranger. Après l'embargo pétrolier imposé par l'OPEP en 1973, certains analystes ont perçu le géant américain comme la victime de ses propres illusions, convaincu qu'il était de pouvoir s'ajuster à des prix encore plus élevés du pétrole et du crédit. L'on prétendait que même si des ajustements de ce genre étaient possibles, ils nécessiteraient certainement des modifications importantes dans le mode de vie américain traditionnel, à la fois dans les secteurs public et privé.

D'autres observateurs se sont demandés si le maintien de la démocratie libérale telle que nous la connaissons dépend d'une prospérité toujours croissante. Cette question est particulièrement pertinente lorsque l'on se demande si les grands pays industrialisés peuvent conserver le rythme de croissance économique qu'ils ont connu au cours des premières décennies de l'après-guerre :

La croissance économique soutenue des années 1950 et 1960 cachait les questions de la répartition relative du revenu auxquelles les gouvernants et leurs conseillers sont maintenant confrontés. S'ils le sont maintenant, c'est que l'affluence a engendré des attentes croissantes qu'on ne peut plus satisfaire en même temps pour toutes les couches de la population. C'est l'inflation plutôt que la croissance qui a canalisé des pressions sur la répartition durant les années 1970¹.

Il s'ensuit qu'à moins de parvenir à un consensus sur la répartition du revenu, les tensions politiques sont susceptibles d'augmenter sensiblement.

Bon nombre de ceux qui défendent ces idées les ont exprimées à la fin des années 1970 ou au début des années 1980. Au milieu des années 1980, leurs vues semblent curieusement anachroniques, alors que l'économie américaine a réalisé sa meilleure performance de croissance en un demi-siècle et que les États-Unis ont un président réélu avec une forte majorité (la première fois qu'un président remplit deux termes depuis Dwight Eisenhower). À vrai dire, l'économie américaine semble s'être adaptée au coût élevé du crédit et de l'énergie sans bouleversements, ni dans le mode de vie, ni dans les institutions. Ce renversement du « climat » dans lequel baignent le gouvernement et

l'économie américaine ne doit cependant pas faire perdre de vue aux Canadiens qu'un autre renversement pourrait survenir et que les problèmes structurels qui affectent toutes les économies et tous les systèmes politiques de tous les temps pourraient à nouveau dominer la vie américaine.

Inégalité croissante

Des recherches empiriques révèlent que l'inégalité économique aux États-Unis s'accroît plutôt qu'elle ne diminue. La proportion de citoyens américains vivant au-dessous du seuil officiel de la pauvreté a augmenté entre 1979 et la fin de 1984, ce qui est un renversement par rapport aux vingt années antérieures et ce qui est une situation identique à celle du Canada. Les inégalités de revenu aux États-Unis sont plus sensibles que dans la moyenne des pays appartenant à l'OCDE et ont augmenté dans les années 1980. Elles sont aussi légèrement plus importantes, d'après des mesures standard, que celles que l'on rencontre au Canada. Un autre élément qui annonce peut-être l'apparition d'importants problèmes sociaux est la légère diminution des indicateurs de l'état de la santé aux États-Unis. Ce pays est pratiquement le seul parmi les nations industrialisées qui a enregistré, au cours des dernières années, une hausse des indicateurs de maladie et de mortalité, et de mortalité infantile.

Déclin relatif de la prospérité

Le revenu par personne et les niveaux de vie sont extrêmement sensibles aux mesures dont on se sert pour les évaluer et aux hypothèses que l'on fait sur les taux de change et les éléments non monétaires du bien-être. Là encore, les États-Unis, comme le Canada, ont montré des tendances déconcertantes au cours de la dernière décennie. La croissance de la productivité a ralenti sensiblement au cours des dernières années, à la fois en termes absolus et relatifs. La portée, la nature et la cause de cet affaiblissement de la croissance ne font toutefois pas l'unanimité. Bien que, au cours des années, le taux d'augmentation de la productivité ait été plus rapide au Japon et en Allemagne de l'Ouest qu'aux États-Unis (et au Canada), le niveau actuel de productivité reste sensiblement plus élevé dans les économies nord-américaines. À la fin des années 1970, pour un indice de productivité de 100 pour les États-Unis, le Canada avait 91,6, la France 84,7, l'Allemagne de l'Ouest 79,8, le Japon 63,2, la Grande-Bretagne 55,8 et l'Italie 54,3. D'après cette échelle, il faudrait dix travailleurs en Allemagne pour produire ce qui pourrait l'être par huit aux États-Unis. Cependant, pendant la plupart des années 1970, le taux d'augmentation de la productivité a ralenti partout dans le monde. Ce problème a été accentué par la récession économique du début des années 1980.

Certains observateurs prétendent que le ralentissement de la croissance de la productivité américaine est le résultat de la « désindustrialisation » des industries lourdes. D'autres affirment que ce n'est qu'un mythe. Ils soutiennent que les conséquences de la concurrence étrangère sur les industries de transformation américaines ont été relativement faibles et qu'il

n'y a pas eu de déclin en valeur absolue de la base industrielle américaine, même s'il y en a eu pour la part de l'emploi total détenue par certains secteurs d'activité. Le déplacement dans les industries de services, où les gains de productivité sont plus difficiles à réaliser, peut avoir été une des causes de ce déclin, comme peut l'être également l'importance croissante des industries « à matière grise » dont la valeur réelle n'est jamais incorporée dans les statistiques sur la productivité. D'autres prétendent que s'il y a un problème, cela tient essentiellement à la surévaluation du dollar américain.

Interdépendance mondiale croissante

On a remarqué, au cours des années, que l'économie américaine s'est de plus en plus intégrée à celle du reste du monde. Si cette évolution a apporté des avantages certains aux États-Unis, elle a également accru sa vulnérabilité face à des forces sur lesquelles ce pays a peu ou pas de contrôle. En 1938, les exportations et les importations américaines représentaient 4 pour cent de son produit intérieur brut. De 1968 à 1978, elles en représentaient 10 pour cent. Plus de 20 pour cent de la production industrielle américaine est exportée; l'emploi d'un travailleur sur six dans le secteur de la transformation dépend des ventes à l'étranger; et deux acres sur cinq de terre agricole sont consacrés à la culture de produits pour l'exportation. Un tiers des profits américains des sociétés provient des activités internationales; environ 70 pour cent de tous les produits américains sont soumis à la concurrence internationale. Bien que les États-Unis aient joui d'une certaine prépondérance, quand le monde a adopté le système des économies de marché ouvertes aux échanges internationaux que nous connaissons aujourd'hui, sa capacité de dominer l'économie globale a diminué. Il est incontestable qu'un certain nombre de secteurs de l'économie américaine ont un intérêt vital à préserver la liberté du commerce et des investissements. Par contre, d'autres secteurs, soumis de plus en plus à la concurrence étrangère, exercent des pressions pour un plus grand protectionnisme.

Fondements politiques

Certains observateurs, portés au pessimisme quand il s'agit de l'avenir des États-Unis, considèrent que l'on pourrait s'accommoder des problèmes décrits ci-haut si le système politique américain n'était pas aussi fragmenté et paralysé par le partage des pouvoirs. Celui-ci serait un obstacle à la résolution des problèmes auxquels ce système devra faire face au cours des années à venir. Selon cette école de pensée, ces phénomènes ont eu des effets qui ont été ressentis presque partout. On s'accorde à reconnaître qu'il y a eu une diminution sensible de la confiance envers les gouvernements américains depuis le milieu des années 1960, et celle-ci a nui à l'image du Congrès, de l'exécutif et des institutions non gouvernementales. Les entreprises, les syndicats, tout comme le gouvernement, ont été les cibles de ce négativisme croissant. En février 1983, la maison de sondage Lou Harris rapportait que 63 pour cent des Américains exprimaient un sentiment de « tristesse et d'aliénation envers leur propre société et se sentaient incapables d'y faire

quelque chose² ». Cette baisse de confiance n'a cependant pas entraîné la perte totale de la foi dans les éléments fondamentaux du système politique américain. En réalité, la confiance dans la valeur fondamentale du système demeure élevée. On peut soutenir que le pouvoir américain actuel a été capable de miser sur ces réserves de bonne foi pour restaurer la confiance dans la performance et les aptitudes du gouvernement.

Il est possible que les observateurs perçoivent moins une tendance négative permanente de l'opinion américaine qu'une augmentation de sa fluctuation. C'est dans le domaine des relations internationales que cela paraît le plus évident. Une tendance encore assez récente en faveur d'un « retrait du pouvoir mondial » a fait place à un appui massif au renforcement de la puissance militaire américaine et à la façon dont on l'utilise pour protéger les intérêts intérieurs américains. Cette affirmation – et peut-être cette fluctuation – se manifeste également clairement dans les relations économiques internationales. Il se peut que les hauts et les bas de la bataille que l'on se livre aux États-Unis sur le protectionnisme soient un indice de cette situation, qui est particulièrement importante pour les intérêts canadiens.

Selon certains observateurs, cette oscillation générale provient de ce que le vaste consensus en fonction duquel se géraient auparavant les affaires intérieures et les affaires étrangères a été remplacé par différentes écoles de pensée qui s'attachent à des convictions souvent mutuellement exclusives et parfois incohérentes en elles-mêmes. Qu'une de celles-ci l'emporte, et la conduite des affaires prendra une orientation très différente. Des différences très marquées ont surgi dans le domaine de la politique étrangère entre les partisans de la réindustrialisation intérieure, les égalitaristes et ceux qui prônent la qualité de la vie, ces derniers s'apparentant aux internationalistes de la guerre froide, aux internationalistes de l'après-guerre froide et aux néo-isolationnistes³. Ces divisions au sein de l'opinion se retrouvent chez les gouvernants et les personnes d'influence à tous les niveaux. On prétend que ce manque d'unité freine l'efficacité du processus de prise de décision de l'administration américaine, tant en ce qui concerne les questions intérieures qu'internationales. Il faut toutefois signaler que d'autres observateurs conçoivent ces divisions comme un ferment normal et enrichissant qui a toujours servi à renforcer la démocratie américaine.

D'autres encore s'inquiètent de la « désintégration » du système des partis politiques aux États-Unis. Cela ne veut pas dire que les partis ne jouent plus aucun rôle important, mais plutôt qu'ils ont cessé d'unir entre eux les éléments divers du gouvernement. Là encore, cependant, d'autres observateurs prétendent le contraire et affichent un point de vue plus optimiste : à leur avis, la situation actuelle est l'indice d'un réalignement salutaire des forces politiques et de l'émergence d'une coalition majoritaire représentant un nouvel équilibre industriel et régional. Ils voient dans cette situation un signe que l'Amérique peut adapter ses institutions politiques à une réalité en changement.

L'avenir

Étant donné les problèmes auxquels les États-Unis font face, on peut concevoir toute une série de scénarios. Dans le pire des cas, auquel les

commissaires ne s'attendent pas, les États-Unis seraient incapables d'établir un consensus efficace et raisonnablement cohérent sur les questions intérieures et le commerce international. De façon lente mais continue, ils se tourneraient sur eux-mêmes et abandonneraient en partie leur rôle stabilisateur traditionnel dans l'économie mondiale. Ils multiplieraient les barrières commerciales protectionnistes et auraient de plus en plus recours à des politiques industrielles improvisées au gré des circonstances. En même temps, l'administration éprouverait des difficultés de plus en plus grandes à élaborer des compromis entre groupes concurrents en vue de promouvoir l'intérêt national. Le président assurerait le leadership économique, en particulier dans les domaines du commerce et de l'aide internationale, alors que le Congrès contrecarrerait les projets de l'exécutif quand il s'agirait d'ententes internationales menaçant des intérêts spéciaux à l'intérieur du pays. L'intérêt porté aux institutions internationales diminuerait et on accorderait de plus en plus d'importance à la puissance militaire nécessaire pour protéger les intérêts nationaux des États-Unis. Les réductions des programmes d'aide sociale et l'inégalité croissante des revenus augmenteraient les conflits internes. Le tumulte politique serait accentué par le ralentissement de la croissance économique, par une diminution continuelle des profits et par des ajustements structurels inadéquats qui augmenteraient les tensions sociales. Le Canada verrait sa marge d'autonomie dans les domaines économiques et politiques réduite par les demandes américaines pour de « meilleures conditions », demandes que l'on présenterait en échange de la protection militaire offerte et de l'accès accordé aux produits canadiens sur le marché américain. Les États-Unis tenteraient de cantonner le Canada dans son rôle de fournisseur de ressources et de marché pour ses produits transformés, ce qui aurait pour résultat qu'une économie canadienne fragile dépendrait d'un système économique et politique américain moins coopératif et plus erratique.

À l'autre extrême, on peut poser comme hypothèse que la croissance économique aux États-Unis demeurerait forte, au moins jusqu'à la fin de cette décennie. Son président continuerait à exercer un leadership « énergique » et le Congrès se montrerait responsable et coopératif. Le pays parviendrait à diminuer graduellement son déficit budgétaire, passerait des ententes sur le contrôle des armements avec l'Union soviétique et diminuerait en même temps son budget militaire tout en augmentant ses dépenses intérieures. Les États-Unis se montreraient plus ouverts à l'égard du reste du monde et mieux disposés à partager la nouvelle abondance, chez eux comme à l'étranger. Ils adopteraient une approche plus souple en matière de commerce international.

Bien sûr, aucun de ces deux extrêmes ne correspondra probablement à la réalité. Un scénario plus réaliste devrait donc prévoir un taux de croissance de l'économie américaine plus raisonnable, accompagné de certaines pauses et parfois de ralentissements. Les États-Unis conserveraient généralement leur leadership économique à travers le monde, mais sans exercer de domination. Il n'y aurait pas de modifications brutales de leur taux de transformation économique ni de leur aptitude à s'adapter au changement. Le leadership politique américain s'exercerait parfois de façon incertaine sur l'économie globale, n'ayant pas d'orientation bien précise. Cependant, les États-Unis se

montreraient généralement plus ouverts qu'ils ne l'ont été au cours des dernières années. Dans le domaine des relations commerciales, les autorités américaines feraient preuve généralement d'une attitude ouverte, mais les pressions protectionnistes resteraient toujours sous-jacentes.

Les dépenses militaires américaines resteraient élevées à court terme, et empêcheraient donc une amélioration des services sociaux du gouvernement. Elles auraient tendance toutefois à diminuer au fur et à mesure que les États-Unis et l'Union soviétique reconnaîtraient les coûts immenses, en terme de croissance intérieure perdue, que comporte la poursuite de la course aux armements. À court terme, il y aurait certainement quelques tensions entre le Canada et les États-Unis si ces derniers augmentaient les pressions sur ses alliés pour qu'ils prennent en charge une part plus importante du budget de défense. Certains observateurs sont d'avis que le besoin de renforcer les organisations internationales, en particulier le besoin d'un nouveau système monétaire mondial, se fera de plus en plus sentir. Des pressions en ce sens pourraient toutefois se heurter à une forte résistance américaine parce que la puissance des Américains sur la scène mondiale s'en trouverait diminuée. Les États-Unis pourraient néanmoins consentir lentement et petit à petit à renforcer les banques de développement multilatéral. On mettrait peut-être l'accent sur les accords bilatéraux et non pas sur les accords multilatéraux ou globaux.

La politique intérieure américaine se tendrait par moment, comme elle l'a toujours fait. Cependant, dans ce scénario intermédiaire, de nouveaux alignements politiques seraient assez fermement établis et exerceraient une forte influence stabilisatrice sur l'évolution des deux décennies à venir. Ces nouveaux alignements pourraient aussi rendre plus faciles les ententes entre le Congrès et le président sur les grandes lignes des politiques. Quant à nous, nous trouverions alors qu'il serait plus facile de traiter avec notre principal partenaire commercial et culturel. Afin de suivre cette évolution, le gouvernement canadien devra entretenir une présence très active à Washington et continuer à accorder une importance particulière aux relations canado-américaines. Dans ce scénario qui est le plus plausible, tout nous incite à suivre cette voie.

L'Europe occidentale et la Communauté économique européenne

Les problèmes économiques de l'Europe occidentale ont généralement été comparables à ceux que le Canada et les États-Unis ont connus. Il s'agit de la modernisation de l'économie, de l'adaptation aux changements technologiques, de la réforme du système d'approvisionnement en énergie en fonction des réalités nouvelles, de la réduction des effets de l'industrie sur l'environnement, de l'amélioration des conditions de travail et de l'aptitude à répondre au défi posé par les pays les moins développés dans des domaines comme le textile, l'industrie et les véhicules automobiles. Au cours des années 1970, presque tous les pays d'Europe de l'Ouest ont connu des difficultés sérieuses se traduisant par un ralentissement de la croissance économique, une augmentation de l'inflation et du chômage et une situation budgétaire que certains observateurs ont qualifiée de « crise ». Cette situation a été engendrée

par la difficulté de concilier le maintien d'un État-providence coûteux et développé avec la « gestion » d'une économie de marché confrontée à une concurrence sévère de l'étranger, et en particulier, des pays nouvellement industrialisés.

Diverses circonstances ont été considérées comme la cause spécifique de cet affaiblissement de l'économie. Le déclin économique a été attribué aux politiques salariales des organisations syndicales, à la forte augmentation des coûts non-salariaux de la main-d'œuvre, à l'apparition d'une concurrence des pays les moins développés, à l'augmentation du coût des matières premières et à l'instabilité inhérente aux économies de marché européennes. C'est en partie à cause de ces éléments que les profits ont fondu, que le rendement sur le capital a diminué, et que l'investissement en capital, comme les revenus des gouvernements, ont été réduits. On a également soutenu que les politiques fiscales et monétaires des gouvernements, ainsi que les plans industriels, ont sensiblement ralenti l'influence des forces du marché sur le comportement de l'économie européenne. Il en est résulté un système qui n'est ni capitaliste ni socialiste, mais dans lequel « l'État corporatiste essaie d'exercer un contrôle direct sur les prises de décision des entreprises et sur les stratégies de négociation des syndicats⁴ ». Le mariage entre le capitalisme de marché et la gestion publique n'a pas toujours très bien fonctionné. Les membres de la Communauté économique européenne ont fait face aux mêmes difficultés que le Canada et les États-Unis en élaborant une stratégie industrielle cohérente. C'est pourquoi l'intervention des gouvernements sur le marché a été fragmentaire et parfois contradictoire, ses objectifs étant moins de construire une assise économique viable que de soulager des crises momentanées, de protéger la part de revenu de divers groupes économiques et de répondre aux changements du cycle économique afin de réaliser des gains politiques à court terme.

Par contre, le régime fiscal de la Communauté économique européenne, sauf certaines exceptions importantes, est resté beaucoup plus conservateur qu'en Amérique du Nord. De plus, pendant les années 1980, la productivité de la Communauté économique européenne a augmenté davantage que celle de l'Amérique du Nord, et les déficits commerciaux n'ont pas la même ampleur qu'aux États-Unis. La situation financière des gouvernements semble donc un acquis important pour les pays de la Communauté économique européenne (CEE).

Cette note optimiste ne doit cependant pas faire oublier la possibilité qu'il existe d'autres problèmes structurels importants. Certains observateurs prétendent que l'Europe occidentale s'est affaiblie à cause de sa trop grande confiance dans les sources énergétiques traditionnelles et de son manque de préparation à affronter les défis fondamentaux d'ordre technique et social. Ses installations vieillissent rapidement et son système d'enseignement est peut-être trop spécialisé et trop fragmenté pour faire face à la troisième révolution industrielle dans laquelle le monde est déjà engagé. À la fin des années 1970, il n'y avait que 11 à 17 pour cent des Européens de l'Ouest âgés de 20 ans et plus qui étaient inscrits dans des institutions d'enseignement supérieur, contre 29 pour cent au Japon et 25 pour cent en Amérique du Nord.

Le chômage est un problème particulièrement important pour beaucoup de pays de la Communauté économique européenne. De 1973 à 1983, l'Europe n'a créé que deux millions d'emplois, alors que le Japon en a créé cinq millions et les États-Unis 19 millions. Les taux de chômage ont quadruplé entre 1973 et 1983, alors qu'ils n'ont que doublé aux États-Unis. En 1982, 33 pour cent des Européens au chômage y étaient depuis plus de douze mois. Aux États-Unis, il n'y en avait que 8 pour cent. Le problème du chômage des jeunes est particulièrement grave. Les Canadiens estiment qu'un taux de chômage des jeunes, réel et projeté, de 18 pour cent est alarmant, mais les projections comparables pour 1985 sont de 23,5 pour cent pour la Grande-Bretagne, 28,5 pour cent pour la France et 35,3 pour cent pour l'Italie.

Certains prétendent que l'Europe s'éloigne des valeurs matérielles qui ont dominé la période d'après-guerre et se tourne vers des valeurs « post-matérialistes » de la nouvelle génération de jeunes. Si un système de valeurs nouvelles peut consoler les jeunes au chômage, il peut aussi s'ajouter aux frictions politiques en gonflant les rangs de ceux qui appuient le protectionnisme de l'environnement, la croissance zéro de la population et les mouvements anti-nucléaires, et qui s'opposent à ceux qui accordent la priorité au renforcement de l'industrie européenne et de sa défense militaire.

À la fin des années 1960, en Europe et en Amérique du Nord, l'idée se répandit que les différences entre les grands partis politiques s'étaient considérablement amoindries, au point de devenir une affaire de degré et non de nature. Le pouvoir des législatures diminuait, disait-on, conduisant à un « cartel des élites » composé d'une sorte d'amalgame de bureaucraties publiques et privées. Les décisions étaient prises par un réseau de comités étroitement alignés sur l'administration centrale. Ce mode de prise de décision présupposait que la plupart des problèmes étaient d'ordre technique. Il en est résulté un système de gouvernement corporatif ou tripartite qui regroupait les principaux centres de pouvoirs, public et privé (et en particulier ceux du monde des affaires et du travail) dans le processus de prise de décision. En pratique, les politiques européennes ont varié beaucoup plus que cette analyse sommaire ne le laisse croire. Ces pays ont cependant mis au point une structure « tripartite » de prise de décision et de gestion qui pourrait aborder plus efficacement que les autres les exigences sociales et économiques. Là où les structures tripartites sont défailtantes, les conflits sociaux et économiques augmentent.

Cette approche a, par exemple, connu des succès importants dans le règlement des conflits entre groupes d'intérêt divers, ainsi que pour améliorer l'aptitude à concevoir et à mettre en place des politiques destinées à servir efficacement l'intérêt national. Le corporatisme en particulier a produit des résultats intéressants pour venir à bout des conflits concernant la répartition des revenus entre divers groupes. Certains observateurs sont d'avis que les pays d'Europe de l'Ouest qui ont adhéré au corporatisme, en particulier l'Autriche, la Norvège et l'Allemagne de l'Ouest, ont pris plusieurs longueurs d'avance, sur ceux qui s'en sont tenus aux approches traditionnelles, c'est-à-dire, la Grande-Bretagne, l'Irlande, l'Espagne et l'Italie.

Une autre étude des pays de l'OCDE, portant sur la période de 1960 à 1975, met en évidence le lien étroit existant entre les structures et les processus politiques et le développement économique :

- Les pays ayant des syndicats fortement organisés et des partis politiques qui leur sont favorables, ainsi qu'un État et une économie centralisés étaient caractérisés par des inégalités faibles de revenu et par de fortes augmentations de la productivité (voir Suède et Norvège).
- Les pays avec des syndicats faibles, un État centralisé et une économie centralisée affichaient des inégalités plus marquées de revenu et de fortes augmentations de productivité (voir France et Japon).
- Les pays avec des syndicats forts, des partis politiques qui leur sont favorables, un État centralisé mais une économie décentralisée, avaient moins de succès pour la recherche de l'égalité des revenus et enregistraient de moindres augmentations de la productivité.
- Les pays avec des syndicats faibles, un État décentralisé et une économie décentralisée, avaient de plus grandes inégalités de revenu et de moins grandes augmentations de productivité. Les États-Unis en étaient un exemple caractéristique avec leur système économique et politique fragmenté et décentralisé, peu planifié au niveau économique, et presque sans contrôle en ce qui concerne les investissements. On estime également que ce pays était beaucoup plus influencé que les autres, dans la détermination de ses politiques économiques, par les exigences politiques des années d'élection que par des considérations macro-économiques ou des considérations de marché⁵.

La Communauté économique européenne est cependant aux prises avec de nombreux problèmes. Le plus marquant tient sans doute au fait que le concept fondamental d'unité européenne a fait l'objet d'une crise au cours des années 1970. Aussi bien au niveau des dirigeants politiques que du grand public, le soutien à l'unification a diminué de façon constante, en grande partie à cause de la crise économique à laquelle les membres de la Communauté économique européenne faisaient face au milieu des années 1970, et de l'élargissement continu de l'organisation. Même si cette diminution de l'appui populaire à l'idée d'Europe intégrée a connu quelques renversements au début des années 1980, l'expression économique de cette évolution, sous forme d'un marché commun, continue à diminuer dans la faveur populaire.

Il y a également eu des conflits entre les Européens qui étaient en faveur de la Communauté économique européenne et les leaders politiques nationaux dont la coalition a amené la naissance du Marché commun. Si les premiers se retrouvent surtout maintenant à la Commission européenne, les derniers sont représentés au Conseil des ministres. Pour l'instant, c'est le Conseil qui occupe une place prépondérante. Ses membres semblent très préoccupés par la promotion des intérêts nationaux des divers pays qu'ils représentent et leurs préoccupations ont pour résultat la fragmentation de leur union. On trouve également pour la première fois, au Royaume-Uni, en Norvège et au Danemark, une élite politique forte fondamentalement opposée à la Communauté européenne.

Un rapport présenté par les soi-disant « trois rois mages⁶ » soutient que ce sont les circonstances et les attitudes politiques en jeu, plutôt que la structure même du traité, qui sont la cause des problèmes de la Communauté économique européenne. Il souligne également que le Conseil des ministres a été mal administré et que la Commission n'avait aucune orientation politique

cohérente. Ces faiblesses institutionnelles n'ont fait qu'empirer avec les années. Selon de nombreux observateurs, l'expansion de la Communauté s'est avérée indigeste et le Parlement est inefficace et presque invisible.

De nombreux observateurs estiment que la désintégration de la Communauté dans un avenir prévisible est une hypothèse fort plausible, bien que regrettable. Les fluctuations importantes entre ses principales devises se sont avérées déstabilisatrices, alors que les mouvements relatifs du prix de l'énergie et du système de crédit international ont posé des problèmes urgents, à la fois à l'Europe et aux pays en voie de développement. La Communauté économique européenne, semble-t-il, n'a pas été très utile pour ses membres quand il a fallu faire face à ces crises récurrentes. Il ne faut pas oublier par contre que les États membres ont considérablement investi dans la Communauté et que le concept d'unité économique européenne a finalement acquis une forte légitimité dans de nombreuses sphères.

Bien que l'avenir de la Communauté économique européenne et de ses relations avec le Canada ait moins d'importance pour les Canadiens que nos relations avec les États-Unis, nous avons beaucoup de liens très étroits, commerciaux et diplomatiques, avec la Communauté économique européenne et ses États membres. L'existence de la Communauté a été un événement important dans le monde d'après-guerre et le Canada devrait chercher à appuyer sa continuité autant que possible.

Le Japon

« Pour quelqu'un qui suit l'activité politique japonaise, il est difficile d'y apercevoir des nuages, que ce soit dans le domaine politique, économique ou social, qui menaceraient réellement le système démocratique parlementaire » disait en 1977, l'ancien ambassadeur américain Edwin Reischauer⁷. En réalité, il peut y avoir quelques nuages sur l'horizon japonais, mais pour les Canadiens, ils semblent bien légers.

Le produit intérieur brut du Japon par personne est toujours sensiblement inférieur à celui du Canada, mais il augmente à un rythme plus élevé que le nôtre. On y verra probablement apparaître de nouveaux problèmes économiques et sociaux suite aux évolutions démographiques maintenant en cours : l'augmentation de la durée moyenne de vie (au-delà de 80 ans maintenant); la tendance au vieillissement de la main-d'œuvre (la proportion de la main-d'œuvre ayant entre 54 et 65 ans devrait augmenter de 11,6 à 16,9 pour cent entre 1980 et 2000); et la recherche croissante d'une plus grande égalité sociale, une semaine de travail plus courte, et de l'amélioration de la « qualité de la vie ».

Nombreux sont les Japonais qui ont manifesté leur inquiétude quant aux conséquences possibles de ces facteurs sur une économie à maturité. On s'attend à moyen terme à ce que l'économie continue de s'orienter vers une base de connaissances et de services nécessitant un haut degré de capacité d'innovation individuelle. On craint cependant que la culture moins individualiste du Japon ne puisse s'adapter très bien à des exigences aussi différentes.

L'économie japonaise est maintenant beaucoup plus ouverte à la concurrence et les conséquences de cette ouverture soulèvent des incertitudes

bien réelles. Aux yeux de nombreux analystes, le cynisme politique et la méfiance à l'égard du système politique demeurent puissants. Cette attitude est cependant compensée par le fait que les Japonais manifestent une vive satisfaction au sujet des aspects non politiques de leurs vies. Au cours des dernières années, on a également constaté une hausse apparente du sentiment nationaliste. Cette évolution pourrait ramollir la volonté des Japonais de contribuer, à l'avenir, à la solution de problèmes globaux.

Le système de gouvernement du Japon continue de reposer sur les liens financiers et sociaux étroits entre les intérêts des affaires, le Parti libéral démocratique au pouvoir qui a pendant longtemps constitué le gouvernement, et la bureaucratie. Le réseau de relations personnelles est également très fort puisque 80 pour cent des dirigeants de l'appareil gouvernemental et 40 pour cent des chefs de file des 300 plus grosses entreprises sont des diplômés de l'Université de Tokyo. Ces liens sont également renforcés par la hiérarchie des grandes compagnies commerciales et des groupes financiers qui se trouvent au sommet d'une pyramide de postes interreliés de direction et de relations de capital, sommet à partir duquel les grandes entreprises exercent un contrôle sur les plus petites situées aux échelons inférieurs de la pyramide.

La bureaucratie japonaise est plus puissante que celle de la plupart des autres pays. Ainsi, les vice-ministres de l'administration (équivalents de nos sous-ministres) font ouvertement des déclarations politiques. De plus, les bureaucrates qui prennent leur retraite entrent souvent au parlement à cause d'une règle voulant que les cadres supérieurs se retirent à l'âge de 50 ans (six des dix derniers Premiers ministres japonais étaient d'anciens bureaucrates).

Ce modèle d'étroite intégration et cohésion dans l'ordre politique, économique et social est cependant en voie de mutation et fait progressivement place à un système beaucoup plus pluraliste et compétitif. Les contrôles bancaires et bureaucratiques ont été relâchés, les entreprises pouvant obtenir aujourd'hui des capitaux beaucoup plus librement. Les entreprises ont maintenant cessé de s'exprimer et d'agir uniquement par l'intermédiaire de grandes associations commerciales et il est alors possible d'accéder à des postes-clés en sortant d'universités autres que celle de Tokyo. Les problèmes de coordination sont devenus plus importants au cours des dernières années, en raison de rivalités plus intenses entre les ministères du gouvernement. Dans l'ensemble, cependant, la structure sociale japonaise valorise encore énormément l'effort consacré au travail, et au niveau supérieur de l'économie, la loyauté envers l'employeur. Le système d'enseignement hautement compétitif a également son importance, ainsi qu'un système bancaire efficace, un taux d'épargne personnelle élevé et un haut niveau d'aptitude des entreprises à coopérer à la recherche, le tout allié à une forte concurrence dans les domaines de la commercialisation et de la production. Il y a toujours un engagement profond et répandu pour les fondements de la politique industrielle japonaise : le développement d'industries-clés, les liens spéciaux entre les secteurs public et privé et la prise en charge par l'État d'une part substantielle des risques associés aux investissements en capital au moyen de programmes fort avantageux d'aide fiscale.

La perspective la plus encourageante du Japon est celle où celui-ci joue un rôle actif pour renforcer l'ordre international, en prenant davantage à son

compte les coûts de développement et de diversification des économies des pays les moins développés; en offrant un appui plus marqué aux banques de développement international; et en contribuant aux efforts globaux pour résoudre les problèmes de dégradation de l'environnement, pour répondre aux besoins en énergie de remplacement et à l'insuffisance des stocks alimentaires. Cette ouverture vers le monde serait renforcée par une plus grande volonté de la part des Japonais d'ouvrir leur marché intérieur à la concurrence internationale, tout en acceptant que des restrictions au commerce soient imposées par les économies plus lentes à s'adapter aux modifications structurelles. Toutes ces activités seraient également consolidées par une structure économique et sociale en croissance et en changement constants. Le Canada ne devrait cependant pas exclure la possibilité que des tendances opposées à celles qui viennent d'être décrites soient adoptées par les gouvernements japonais, puisqu'on a constaté par le passé une tendance des Japonais à se tourner vers eux-mêmes au détriment d'une saine ouverture internationale.

L'Union soviétique et la Chine

L'Union soviétique et la Chine ont en commun certaines racines communistes et leur développement comporte certaines similarités depuis qu'elles sont dirigées par des chefs communistes. Il y a cependant d'importantes dissemblances dans l'histoire et la culture de ces deux peuples, ce qui explique en partie les divergences qui les séparent. Il ne faut pas oublier non plus que les problèmes et les défis que l'avenir soulève pour ces deux pays sont sensiblement différents.

Les principaux problèmes auxquels l'Union soviétique doit faire face dans les années à venir sont :

- Une diminution marquée du taux de croissance économique, qui a chuté sensiblement sous Brejnev, et ce, au moment même où la croissance diminuait dans tous les autres pays industrialisés.
- De sérieux problèmes d'agriculture qui ont obligé le pays à acheter à l'étranger des quantités de grain pouvant suffire à 25 pour cent de ses besoins. Cela a fait de l'URSS le plus grand importateur mondial. Bien que ces importations drainent les réserves en devises étrangères, le nombre croissant d'arrêts de travail et de protestations des consommateurs que les pénuries ont provoqués au cours des dernières années en font un impératif politique.
- L'incapacité de la société soviétique à devenir technologique, malgré ses progrès considérables vers une société industrielle. Les importations continuelles de technologies ont tendance à entretenir et à aggraver des faiblesses existantes dans le développement intérieur de technologie innovatrice.
- Une ponction économique importante due au fait que son budget militaire est presque égal à celui des États-Unis, alors que la production nationale totale est à peine supérieure à la moitié de celle des États-Unis.
- Une diminution de la productivité du travail, peut-être encore plus marquée qu'en Occident.

- Les difficultés avec les pays satellites d'Europe de l'Est qui se sont traduites au cours des dernières années par des coûts élevés. Dans les années 1970, les pays du Bloc de l'Est ont été pris dans un « piège à dettes » qui les a obligés à emprunter largement pour payer les intérêts de prêts antérieurs. Il en est résulté des distortions sur le commerce et le développement à l'intérieur du bloc soviétique. En 1981, la dette brute remboursable à l'Occident atteignait 88,1 milliards de dollars (en dollars américains constants). Cette situation a augmenté les pressions sur l'Europe de l'Est pour qu'elle poursuive une orientation moins centralisée que par le passé, et ce, afin de produire les biens de meilleure qualité qu'exigeait l'accroissement des ventes à l'exportation, accroissement rendu nécessaire par le remboursement de la dette à l'étranger. Cela a eu pour effet d'affaiblir le Parti communiste dans bon nombre de pays de l'Europe orientale. Au fur et à mesure que les sources d'emprunt en Europe de l'Ouest tarissaient, à la fin des années 1970 et au début des années 1980, les pays satellites de l'Union soviétique durent se tourner une fois de plus vers l'Union soviétique pour obtenir une aide supplémentaire.

La structure politique actuelle de l'Union soviétique repose sur ce qu'on pourrait appeler le « consensus Brejnev », du nom de l'ancien leader soviétique qui l'a mis en place. Cette structure est une forme corporative de gouvernement qui fusionne en un seul groupe dirigeant tous les principaux centres de pouvoir fonctionnel de l'État, afin d'enserrer toutes les forces centrifuges au sein d'un système interne de négociations et d'échanges. Toutefois, dans une certaine mesure, ce système est maintenant en danger. De tels systèmes dépendent en effet pour leur bon fonctionnement d'une croissance économique saine et soutenue qui agit en quelque sorte comme lubrifiant pour réduire les frictions entre les groupes concurrentiels qui forment l'ensemble. Quand la croissance ralentit, les contraintes économiques imposent des choix pénibles et ce processus accroît les pressions sur l'intégrité d'un système dans lequel les militaires conservent encore la priorité quand il s'agit de partager les nouvelles ressources disponibles.

Certains observateurs voient pour l'avenir, trois possibilités quant à la nature et à la structure du gouvernement soviétique. Il y a tout d'abord la continuation du système corporatif centralisé actuel; il y a ensuite la mise en place d'un système modifié par les réformes technocratiques imposées par le sommet, comme c'est actuellement le cas en Chine; la troisième possibilité consisterait en une tentative de répondre positivement aux pressions pour des réformes démocratiques comme celles qui, au moins pour un temps, ont réussi en Pologne.

La dernière possibilité est la moins probable. La Pologne n'a rien d'un modèle pour l'URSS. Le Parti communiste soviétique est tout simplement trop intégré à l'ensemble de la vie de la société pour qu'un soulèvement soit possible. Il est plus difficile d'évaluer la probabilité d'une continuation de la structure actuelle. Les problèmes économiques et sociaux de l'URSS sont immenses, et il semble que les nouveaux dirigeants soviétiques, plus jeunes, reconnaissent la nécessité de procéder à des réformes structurelles fondamentales. Une réforme technocratique d'en haut est donc bien plausible. Comme en Chine, cette réforme nécessiterait des désengagements graduels de l'État

dans un certain nombre de secteurs de l'économie, une diminution de la position dominante du Parti, l'intégration des forces du marché à une forme quelconque de planification démocratisée, la décentralisation économique et une plus grande légalité constitutionnelle. Les conséquences imprévisibles des modifications, qu'elles viennent du sommet ou de la base de la pyramide politique, pourraient être explosives si le processus de réforme interne devait échapper à tout contrôle.

La Chine est plus avancée sur la voie des changements imposés par la nouvelle direction que ne l'est l'Union soviétique. Le 16 octobre 1984, le Comité central du Parti communiste chinois émettait un énoncé de 16 000 mots sur la réforme de « tous les aspects » de la structure économique du pays. Il précisait que la moitié de l'économie devait être libérée de la planification et de la fixation obligatoire des prix et assujettie plutôt aux contrôles des prix, de l'impôt et des taux d'intérêt. L'agriculture collectiviste a, depuis 1979, pratiquement disparu et la prise de décision concernant les récoltes a été retransmise aux familles individuelles, comme le profit qui en découle. Comme les réformes industrielles proposées affectent 80 millions de Chinois qui produisent 80 pour cent des revenus gouvernementaux, elles pourraient s'avérer coûteuses. Elles auront également des effets marqués sur les membres de l'appareil du Parti communiste chinois qui jouent un rôle important dans la conduite des usines du pays. Cette transformation du système pourrait donner lieu à moyen terme à des troubles politiques générés par la diminution des subventions à l'alimentation, à des mouvements de mécontentement parmi les travailleurs que l'on incitera à travailler plus fort tout en tolérant de plus grandes disparités de salaire, et à une ferme résistance des membres du Parti qui auront perdu de leur pouvoir.

Les partis communistes de l'Union soviétique et de la Chine ont tous deux dépassé les phases despotiques qui ont suivi leurs révolutions respectives. Les deux pays sont maintenant gouvernés par des oligarchies bureaucratiques. Les questions de politique intérieure ne font plus l'objet de conflits idéologiques aigus, mais sont assujettis à des pressions disparates pour la modernisation économique de même qu'à l'inertie bureaucratique. L'Union soviétique se préoccupera probablement de plus en plus de questions de politique intérieure et sera mieux disposée à l'égard de la stabilité internationale (à moins que des factions internes ne poussent dans une autre direction). Dans la mesure où on percevra le commerce comme une atteinte à l'autonomie, on le limitera, comme on le fait actuellement. Mais cette restriction sera compensée par les impératifs de la modernisation technologique, par les demandes des consommateurs, et par la nécessité de participer au commerce global pour financer une partie de la modernisation économique du pays.

Les effets à plus long terme sur le commerce mondial et l'ordre économique d'une Chine revigorée, industrialisée et tournée vers les échanges sont incalculables. Il est possible que la prochaine génération de Commissions royales canadiennes, après avoir analysé les dernières décennies du XX^e siècle, en viendra à conclure que l'émergence de la Chine aura été le facteur le plus important sur la scène mondiale. Le Canada doit évidemment porter une grande attention à cette éventualité et l'encourager si possible, à l'avantage mutuel des deux pays.

Les pays les moins développés

La plupart des observateurs conviennent que les pays les moins développés (PMD) font face à d'immenses difficultés, en particulier ceux dont le sous-développement est le plus aigu. Il y a néanmoins de profondes divergences sur les causes de ces problèmes et sur les moyens d'y remédier. Le tableau 2-21 présente une situation variée, ce qui pourrait signifier que le modèle actuel de développement n'est pas, d'une certaine manière, trop inefficace. Il n'en reste pas moins un contraste très marqué entre les pays les moins développés et les riches états industrialisés.

Pris ensemble, les pays les moins développés comptent pour 70 pour cent de la population mondiale, mais pour seulement 12 pour cent de la production globale de biens et services. Plus de 80 pour cent du commerce mondial et des investissements en capitaux relèvent des pays industrialisés. Si la production agricole de l'Asie a augmenté de 26 pour cent environ au cours de la dernière décennie, celle de l'Afrique n'a crû que de un pour cent. Alors que les produits alimentaires ont pris une part croissante dans les importations de bon nombre des pays les moins développés, plusieurs d'entre eux n'avaient pas les moyens d'importer les denrées dont ils avaient besoin, ni ne pouvaient, pour diverses raisons, accroître sensiblement leur production agricole. La production alimentaire par personne dans la partie de l'Afrique sud-saharienne a décliné constamment depuis 1961 et n'atteint actuellement que la moitié du taux annuel de croissance démographique qui se situe à trois pour cent. Ce qui est encore plus accablant et décourageant, c'est que la situation s'est détériorée malgré des dépenses de quelque 8 milliards de dollars par année au titre d'aide internationale à l'Afrique.

Les problèmes de nombreux pays les moins développés (PMD) ont été accentués par leur accumulation de dettes étrangères massives. Ces dettes remontent au début des années 1960, quand nombre de pays empruntèrent de lourdes sommes pour financer des investissements destinés à promouvoir la

TABLEAU 2-21 Structures nationales de développement 1960-1979

	Économies des faibles revenus	Économies des revenus moyens (à l'exception des producteurs de capital/pétrole excédentaire)	Économies du marché industrialisé
Taux de croissance moyen annuel	4,6 %	5,8 %	4,2 %
PNB per capita	1,6 %	3,8 %	4,0 %
Croissance démographique	2,2 %	2,4 %	0,9 %
Espérance de vie à la naissance (1960-1979)	42-57 ans	53-61 ans	70-74 ans

Source : *Rapport sur le développement mondial*, 1981, New York, Oxford University Press pour la Banque mondiale, 1981, tableaux 1, 2, 17 et 21.

croissance économique. Ces pays se sont endettés en prenant pour acquis qu'ils obtiendraient, grâce à des exportations accrues, les devises nécessaires pour amortir leurs dettes. Plusieurs PMD se sont également vus obligés d'importer plus de produits alimentaires pour répondre à leurs besoins. Ils ont dû également emprunter des sommes importantes pour couvrir les coûts croissants des importations de pétrole, à la suite des deux chocs pétroliers que le monde a connus dans les années 1970.

Les politiques monétaires et fiscales menées par les États-Unis depuis 1980 ont eu des effets encore plus graves sur ces pays. Si la politique américaine a réduit l'inflation, elle a aussi contribué à une récession mondiale et à une diminution sensible du commerce international et des cours des produits de base. Cette chute a entraîné à son tour une diminution des gains en devises étrangères pour les PMD, problème qui a encore été aggravé par l'augmentation des taux d'intérêt réels. En 1982, la dette totale des PMD atteignait près de 650 milliards de dollars et les paiements en intérêt à eux seuls dépassaient le coût total des importations de pétrole. Les banques privées, à elles seules, avaient avancé des prêts de plus de 350 milliards de dollars aux PMD, soit deux fois la valeur des capitaux qu'elles détenaient⁸.

En 1983, des prêts étrangers avaient été consentis à deux tiers de tous les PMD à condition de suivre certaines politiques. Bien que ces conditions variaient d'un pays à l'autre, le Fond monétaire international (FMI) exigeait généralement que l'on prenne des dispositions en vue de restreindre les dépenses, de réduire les subventions à la consommation intérieure, d'augmenter la tarification des usagers, de fixer des niveaux de prix favorables aux exportations, de réduire les tarifs douaniers et d'adopter des politiques plus conformes aux économies de marché. Ces stipulations ont été mal accueillies par les populations des pays concernés et ont souvent engendré des troubles sociaux.

Ces considérations de nature générale ne doivent pas nous faire oublier que les systèmes politiques et économiques des PMD varient grandement. Ces variations sont normales puisqu'elles proviennent de possibilités et de contraintes économiques différentes, et aussi d'interactions, propres à chaque pays, entre la dimension historique, la taille de la population, l'enseignement, la culture et la base industrielle. En 1975, les pays nouvellement industrialisés – Corée du Sud, Taiwan, Hong-Kong, Singapour, Brésil et Mexique – comptaient ensemble pour 62 pour cent des exportations de produits transformés des PMD. Entre 1965 et 1978, les cinq premiers de ces pays atteignaient des taux annuels de croissance du produit intérieur brut (en prix constants), de huit à 11 pour cent. Les exportations de produits transformés ont parfois augmenté de 20 à 40 pour cent par an. Ces PMD dominent aussi tout autant dans les échanges sud/sud que dans ceux du sud avec le nord. Cinq des pays nouvellement industrialisés (PNI) réalisent environ 65 pour cent des échanges sud/sud en biens d'équipement. Les PMD diffèrent également par la façon dont ils font face à la crise de l'endettement, puisque les PNI de l'Est asiatique s'en tirent beaucoup mieux à ce titre que les autres pays.

Il est difficile de déterminer avec certitude quelle combinaison de facteurs explique la poussée du développement dans certains pays moins développés.

Certains croient qu'on est plus susceptible de retrouver ce modèle de développement dans les pays régis par des gouvernements autoritaires capables à la fois de maintenir la stabilité politique et d'imposer une stratégie d'industrialisation axée sur l'exportation. Ils donnent comme exemple certains pays de l'Est asiatique qui ont suivi ce modèle. Ces pays sont passés de la production, dans les années 1950, de biens de consommation de base non durables et conçus pour le marché intérieur seulement, à la commercialisation à l'étranger dans les années 1960. Dans les années qui ont suivi, ils sont passés graduellement à la production de produits technologiquement plus avancés et exigeant plus de capitaux, produits destinés d'abord au marché intérieur, puis ensuite au marché d'exportation. On a dit que cette stratégie leur avait permis d'atteindre des taux de croissance économique élevés, de restreindre l'inflation et de limiter leur endettement à l'étranger. Par contre, les PMD d'Amérique latine ont cherché à conserver des taux de croissance élevés en empruntant lourdement à l'étranger auprès de sources qui n'étaient plus disponibles après le début des années 1980. Quelques spécialistes du développement des PMD affirment qu'aucun pays n'a démontré qu'une stratégie axée sur les exportations valait mieux qu'une industrialisation misant sur le remplacement des importations par une production intérieure. L'industrialisation axée sur les exportations est une stratégie qui a réussi dans quelques pays, prétendent-ils, à cause d'une combinaison heureuse mais fortuite concernant les taux de change, l'investissement en capital et les possibilités d'exportation.

D'autres observateurs croient que la cohésion politique et le sens national de ces pays récemment auto-déterminés sont des préalables importants à un développement économique soutenu. Il est souvent difficile d'atteindre cette unité politique là où existent des différences ethniques, religieuses et linguistiques. Ces différences peuvent engendrer des problèmes plus graves quand un des groupes est dans une situation dominante. D'après les spécialistes, il est possible de venir à bout des problèmes imputables à de telles différences si l'État ne perd pas de vue que tous les groupes doivent profiter équitablement de la croissance économique et si le gouvernement est prêt à agir en « honnête courtier ».

On perçoit souvent les problèmes des pays en voie de développement de trois points de vue différents. L'un perçoit l'origine de ces problèmes comme étant essentiellement intérieure à chaque pays et met en cause des facteurs comme la faible formation en capital, une infrastructure sous-développée, et des politiques qui ne permettent pas le fonctionnement des mécanismes de marché. Selon ce point de vue, la solution doit donc essentiellement être d'ordre interne. De plus, ces problèmes internes sont souvent aggravés par les politiques et les pratiques des pays les plus industrialisés, telles que les restrictions à l'importation et les contraintes imposées par les entreprises multinationales sur les transferts de technologie, contraintes qui freinent le développement des industries naissantes dans les PMD. Il faut alors une intervention et des subventions massives de l'État pour résoudre ces problèmes.

Le second point de vue repose sur la notion d'un Nouvel ordre économique international (NOEI). On soutient que les principes et les pratiques de base gouvernant la répartition internationale des ressources doivent être modifiés.

Selon cette nouvelle approche, le système libéral reposant sur les marchés mis en place par les États-Unis après la Seconde Guerre mondiale, pour assurer la répartition des ressources, doit être remplacé par un système où des États souverains égaux, agissant quelquefois par l'intermédiaire d'organisations internationales, interviendraient directement dans le processus de répartition des ressources. L'équité remplacerait l'efficacité et l'objectif serait d'accélérer la croissance économique du Sud.

Un troisième point de vue, sensiblement différent, considère que l'explosion démographique a suscité des migrations incontrôlées et des pressions graves sur les ressources limitées du monde. On affirme que l'extrême pauvreté amènera l'instabilité politique dans le Sud et que celle-ci se propagera progressivement vers le Nord. La stabilité mondiale étant considérée comme indivisible, on conclut que le Nord ne pourra assurer son avenir qu'en intensifiant ses efforts pour promouvoir un développement plus ordonné des nations du Sud. Au point de vue politique, cette perception implique qu'il faut supprimer les mesures qui freinent les exportations des pays en voie de développement si on veut améliorer leurs politiques intérieures. Les pays les plus pauvres ont besoin de transferts de ressources à plus grande échelle, et à cette fin, il faut songer à réorganiser les institutions économiques internationales afin d'accorder au Sud une influence et des responsabilités plus grandes. On devrait considérer les accords internationaux sur les produits de base comme des moyens de stabiliser les cours des matières premières.

Pris isolément, les problèmes des PMD semblent graves, mais néanmoins susceptibles d'être résolus. Pris en bloc, ils semblent impossibles à résoudre, surtout quand on sait qu'on prévoit une croissance généralement plus lente et des problèmes intérieurs plus aigus à cause de l'augmentation de la demande de biens de consommation. Le plus qu'on puisse sagement espérer du système international est un rapiéçage continu et des opérations ponctuelles pour éviter que la situation ne s'aggrave. Les PMD sont donc confrontés à l'énorme tâche de concevoir des réformes intérieures fondamentales face à un système international qu'ils peuvent percevoir comme hostile, ou pour le moins, insensible à leurs problèmes.

Conclusions

Les schémas précédents semblent avoir au moins un thème commun qui ne manque pas d'inquiéter : c'est la tendance de presque tous les grands pays à devenir plus centrés sur eux-mêmes et plus préoccupés par des problèmes intérieurs. Cette tendance a deux implications sur la conduite de leurs affaires avec l'étranger : tout d'abord, ils accordent moins d'attention aux besoins des autres et ensuite, peut-être encore plus qu'à d'autres époques, ils sont portés à exploiter les questions de politiques internationales à leur avantage. L'âge d'or de l'altruisme international, s'il y en a déjà eu un, semble à présent révolu.

Ce développement peut paraître inévitable dans une certaine mesure. Il y a après tout des tensions inhérentes entre la souveraineté d'un pays et la coopération internationale. Par ailleurs, quoi d'étonnant si un stimulant majeur à la coopération entre les pays est la poursuite de leurs propres intérêts? On ne peut s'attendre à ce que les comportements des pays diffèrent

de ceux des individus à cet égard. Les pays, comme les individus, toutefois, devraient également pouvoir se rendre compte que la maximisation de leurs avantages à long terme et à court terme peut nécessiter deux types différents de comportement. On peut également espérer que, comme les individus, ils seront parfois motivés par l'altruisme.

Il est concevable que dans la sphère internationale, l'altruisme et l'intérêt à long terme d'un pays ne fassent qu'un. Cette coïncidence tient au fait qu'en dernier ressort, la poursuite à court terme, par les pays développés, de leurs propres intérêts nationaux, aux dépens de tous les autres intérêts, comporte des implications distributives qui, selon toute probabilité, sont préjudiciables, pour eux-mêmes comme pour les autres. Écartés des marchés rentables, privés de capitaux, de technologie et, ce qui est encore plus important, de la demande des biens qu'ils peuvent produire, les pays en voie de développement s'épanouiront et croîtront beaucoup plus lentement qu'ils le feraient dans un contexte international plus ouvert et plus coopératif. Freiné dans sa croissance, le monde en voie de développement ne deviendra pas un marché important pour les biens et les services avancés du monde industrialisé. Il s'ensuivra que le marché mondial des biens avancés ne croîtra pas aussi rapidement qu'il le pourrait, et tous seront perdants. Une approche plus ouverte de la part des pays industrialisés permettrait d'éviter cette situation déplaisante.

Bien sûr, la coopération et l'ouverture internationales peuvent affecter des sujets autres que la répartition des revenus et les possibilités du monde en voie de développement. Ces politiques ont également des ramifications pour la croissance du monde industrialisé. La Partie II de ce Rapport traite de ces questions. À ce stade, l'objectif des commissaires est d'attirer l'attention sur le fait qu'il y a des tendances politiques et économiques intérieures chez nos principaux partenaires commerciaux qu'il faut surveiller, car elles pourraient se révéler des entraves. Dans tous les pays, à l'exception de la Chine qui, de toute façon, ne peut être considérée comme un pays industrialisé, les indices d'une coopération internationale accrue sont, pour le mieux, neutres et parfois très négatifs. L'attitude générale des États-Unis sur la scène internationale est assez imprévisible à long terme. À plus court terme, c'est la poursuite voulue de l'intérêt national qui semble l'emporter, ce qui révèle parfois que l'on se préoccupe assez peu des effets de ses activités sur les autres. Si les commissaires ont exprimé beaucoup d'espoir à propos de l'attitude future du Japon, il faut admettre qu'au cours de son histoire ce pays a manifesté un penchant vers l'isolement culturel et l'ethnocentrisme. L'Europe occidentale semble encore préoccupée par ses propres problèmes et, en tout état de cause, le monde ne peut que mieux s'en porter si les nations européennes s'efforcent d'étayer les fondations de l'unité européenne. L'Union soviétique est toujours un acteur imprévisible aux yeux de l'Ouest, et on sait trop bien que l'altruisme n'a pas été un trait saillant de la politique étrangère soviétique. Les pays nouvellement industrialisés demeurent préoccupés par leur propre croissance et ils sont encore loin de générer des surplus économiques qui leur permettraient de faire autrement.

Les commissaires ne veulent pas laisser les lecteurs sur une vision exagérément pessimiste des perspectives internationales. Les schémas précédents laissent subsister une bonne part d'incertitude et semblent prévoir

un contexte politique mondial troublant où se retrouvent tous les problèmes auxquels la plupart des acteurs de la scène internationale font face. Bien qu'il faille, de toute évidence, envisager une multitude de problèmes lorsqu'on opère dans un monde d'États-nations, nous, Canadiens, trouverons utile de nous rappeler que nous avons réussi à surmonter de très sérieuses difficultés dans le passé. Au cours des quatre dernières décennies, plus de 100 nouveaux états ont vu le jour. Nous avons assisté à la naissance de la Communauté économique européenne et de son Marché commun; au resserrement forcé et plus tard, au relâchement partiel des liens de l'Europe de l'Est avec l'URSS; à l'émergence du Japon comme une grande puissance industrielle; à l'affaiblissement du leadership mondial américain; à la réapparition de la Chine sur la scène mondiale; à la création de nouveaux centres de pouvoir dans les PNI; à la montée et, dans une certaine mesure, à la chute de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP), à la montée de l'État-providence, à une grande course aux armements; et à une panoplie d'autres changements dont la simple énumération suffirait à remplir des pages. Plusieurs fois au cours de cette période, l'ordre politique et économique international a gagné et perdu en stabilité, mais le Canada a réussi, avec une rapidité étonnante, à s'adapter à ses forces mouvantes. Rien ne nous empêche de continuer.

Ce bref survol nous porte donc à conclure que le Canada est dans une situation unique parmi les nations du monde puisque nous, Canadiens, avons à la fois la capacité et, plus que bien d'autres, la propension à jouer un rôle de premier plan dans la construction d'un ordre international plus coopératif. Nos propres intérêts, à court et à long termes, contribuent à rendre ce rôle hautement désirable pour nous.

Notes

1. Norman J. Vig, « Post-Keynesian Economics and Politics : Toward an Expectationist Theory of Democracy? » dans *World Politics*, document n° 34, octobre 1981, p. 80.
2. Lou Harris, « Alienation Rises to Record Levels » dans *The Harris Survey*, le 17 mars 1983, p. 1.
3. James N. Rosenau et Ole R. Holsti, « U.S. Leadership in a Shrinking World: The Breakdown of Consensuses and the Emergence of Conflicting Belief Systems » dans *World Politics*, document n° 35, avril 1983, p. 368 – 392.
4. J.T. Winkler, « The Coming Corporatism » dans *The End of the Keynesian Era*, par Robert Skidelsky (édit.), New York, Holmes and Meier, 1977, p. 82.
5. J. Rogers Hollingsworth, « The Political-Structural Basis for Economic Performance » dans *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 459, janvier 1982, p. 28 – 45.
6. Voir A.N. Duff, « The Report of the Three Wise Men » (Barend Biesheuvel, Edmund Dell et Robert Marjolin) dans *Journal of Common Market Studies*, document n° 19, mars 1981.
7. Edwin Reischauer, *The Japanese*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1977, p. 330, cité dans James W. White, « Civic Attitudes, Political Participation, and System Stability in Japan » dans *Comparative Political Studies*, vol. 24, octobre 1981, p. 372 – 373.
8. Richard S. Weinert, « International Finance: Banks and Bankruptcy » dans *Foreign Policy*, vol. 50, printemps 1983, p. 138 – 149.

Options globales

Les sections précédentes ont décrit cinq aspects différents du contexte mondial :

- Le contexte humain, en particulier l'explosion démographique mondiale;
- Le contexte physique, qui englobe principalement l'alimentation, l'énergie, les matières premières et les conséquences environnementales de l'explosion démographique;
- Le contexte des connaissances et la « révolution » dans le domaine des communications;
- Le contexte économique, en particulier les multiples changements structurels et le caractère évolutif de même que le profil des échanges commerciaux;
- Le contexte géopolitique, dominé par les tendances profondes aux États-Unis, en Europe de l'Ouest, au Japon, en Union soviétique, en Chine et dans les pays en voie de développement.

Comment ces cinq éléments agissent-ils les uns sur les autres? Quels seront leurs effets combinés sur la communauté globale en l'an 2000 et au-delà? Les perspectives économiques mondiales, qui font l'objet de ce chapitre, sont-elles trop optimistes, surtout quand on tient compte des pressions de la population et de l'évolution rapide de l'économie politique internationale? Peut-on prévoir un processus d'adaptation sans heurts? Ou les défis et les changements provoqueront-ils un tel bouleversement qu'ils remettront en question quelques-unes des relations fondamentales qui ont, au moins jusqu'à la dernière récession, aidé à améliorer le niveau de vie de l'humanité? Plus précisément, les pays occidentaux industrialisés peuvent-ils espérer un climat favorable à la croissance, dans les vingt prochaines années?

Répondre de façon tranchée à ces questions serait par trop présomptueux. Au cours des temps, on a souvent fait des prévisions fatalistes ou très pessimistes sur l'avenir de l'humanité, et le seul souvenir qu'on en ait est qu'elles se sont avérées sans fondement. Certains, scrutant l'avenir, ont tracé du doigt la voie qui mènerait le monde au paradis, si seulement on suivait leurs politiques. À vrai dire, personne ne peut prévoir le futur avec un tant soit peu de précision. Les gouvernements, comme les particuliers, doivent néanmoins s'efforcer d'anticiper l'avenir, soit pour se préparer à certains changements attendus, soit pour essayer d'influencer le cours du monde. C'est pourquoi il est intéressant, pour ceux qui souhaitent avoir une vision cohérente de l'avenir, de passer brièvement en revue l'évolution des prévisions globales.

Les historiens des civilisations passées en sont arrivés à la conclusion suivante, qui semble irréfutable : s'il est vrai qu'on doit pourvoir à un minimum de besoins de l'homme, pour que la vie soit possible, ses désirs, par contre, sont sans limites. Ce n'est pas l'ampleur de la demande qui est en jeu. La question est plutôt de savoir si les apports de l'avenir seront suffisants pour répondre aux besoins :

Au début du XX^e siècle, certains économistes prédisaient que les économies, une fois arrivées à maturité, sont vouées à la stagnation, la consommation ne

pouvant croître dans la même proportion que la production. La crise de 1929, et les événements subséquents semblaient confirmer les théories des « stagnationnistes ». Il est certain que, à l'occasion, la demande peut être inférieure au potentiel de production et nuire à l'économie pour plus de cinq ou dix ans – la durée d'un cycle de vie des affaires. Cependant, il peut également y avoir un déséquilibre à long terme dû aux excès de production dans certains secteurs de l'économie. Pourtant, dans l'ensemble, et dans une perspective historique à long terme, les difficultés économiques des États puissants ou pays arrivés à maturité ne semblent pas provenir d'une consommation insuffisante. Bien au contraire! Même si leurs analyses économiques ne sont pas d'une rigueur à toute épreuve, les historiens ont toujours pressenti que les principaux problèmes économiques des États puissants ou des pays arrivés à maturité provenaient du côté de l'offre¹.

Même les premiers spécialistes des prévisions percevaient les limitations du côté de l'offre avec beaucoup d'inquiétude, sinon d'alarme. L'*Essai sur le principe des populations* de Malthus² fut accueilli comme une prédiction sinistre, et provoqua de fortes discussions. Près de deux cents ans plus tard, le Club de Rome se lança dans la prévision avec à peu près le même message, mais cette fois renforcé par la mystique de l'informatique. Le message était clair : l'effondrement ne pouvait être évité qu'au moyen d'une décélération importante de la croissance globale et d'un effort accru en matière de conservation. *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, publié par Dennis Meadows et ses collègues en 1972³, reflétait les extrapolations conjecturales de tendances antérieures dans l'avenir, extrapolations qui avaient d'abord été effectuées pour le Club de Rome. Pourtant, l'ordinateur n'est pas indispensable pour prévoir les conséquences d'une croissance exponentielle de la population caractérisée par une augmentation également exponentielle de la consommation per capita sur une planète aux ressources limitées.

The Global 2000 Report to the President, commandé par le président Carter en 1977 et rendu public en 1980, est une tentative plus sophistiquée pour comprendre l'avenir. Là encore, ce document présentait une vision assez pessimiste :

Si les tendances actuelles se poursuivent, le monde de l'an 2000 sera plus peuplé, plus pollué, écologiquement moins stable et plus vulnérable à la rupture que le monde dans lequel nous vivons [...]. Malgré une production matérielle plus importante, la population mondiale sera, de multiples façons, plus pauvre qu'elle ne l'est aujourd'hui.

Pour des centaines de millions d'humains désespérément pauvres, les perspectives, en ce qui concerne les aliments et les autres produits de première nécessité pour la vie, ne sont pas meilleures. Pour beaucoup la situation sera encore pire. Si on fait abstraction de la possibilité de progrès technologiques révolutionnaires, la vie sur terre sera plus précaire qu'aujourd'hui pour la plupart des gens de l'an 2000 – à moins que toutes les nations du monde ne modifient de façon radicale les tendances actuelles⁴.

Bien que ce rapport soit devenu la bible du futurisme, il a fait l'objet de certaines critiques. Une étude intitulée *The Resourceful Earth: A Response*

to *Global 2000*⁵ met en doute les affirmations et les conclusions de *Global 2000*. À l'encontre des vues exprimées dans ce dernier rapport, les auteurs de *The Resourceful Earth* prétendent que les pressions de la population mondiale ne sont pas sérieuses, que les approvisionnements en énergie sont pratiquement sans limite, que les prix des matières premières industrielles diminueront et que la pollution atmosphérique va en diminuant.

Il y a donc un schisme entre ces deux visions de l'avenir. Il tient, pour une large part, à la façon dont on envisage la capacité de l'humanité de façonner son destin. Les modèles globaux des quinze dernières années ont accordé de plus en plus d'importance aux imperfections humaines, par opposition aux limites des ressources naturelles. On pose comme hypothèse que le progrès technologique et les organisations institutionnelles sont les principales variables qui déterminent, en dernier ressort, le rapport entre les approvisionnements futurs et les besoins futurs. Malheureusement, de nombreux futurologues et philosophes économistes prétendent que, dans une société arrivée à maturité, les changements institutionnels mènent inévitablement à une diminution de l'efficacité. Pour d'autres, le facteur institutionnel est la variable indépendante, le « levier » à l'aide duquel on saisit la bombe à retardement.

Le concept d'interdépendance nationale recèle donc au moins deux théories. D'un côté, il est soutenu par la théorie du commerce international sur les avantages comparatifs, bien qu'il y ait maintenant de « nouvelles » interprétations de cette doctrine selon lesquelles son principe peut être manipulé en faveur d'un pays. D'un autre côté, il est soutenu par une théorie de l'économie politique ou, tout au moins, par une prémisse dérivée institutionnellement de cette théorie. Cette prémisse considère les États du monde comme les acteurs du système international qu'ils ont construit. Pour les États, les frontières sont importantes. Des réseaux institutionnels ont été créés pour gérer l'économie internationale en fonction des objectifs multiples des États. Ceux-ci ne cherchent pas uniquement à maximiser la croissance économique intérieure, encore moins la croissance économique globale. L'économie mondiale existe donc en liaison avec un système politique mondial d'États.

Quel que soit le rôle que l'on prône pour les États dans l'économie intérieure, l'économie internationale doit être gérée – et elle doit l'être par les États, à l'aide de mécanismes intérieurs et internationaux. D'une part, les États ont le devoir de veiller à ce que l'anarchie politique du système étatique mondial ne détruise pas les avantages de l'interdépendance économique mondiale. D'autre part, les États doivent poursuivre simultanément d'innombrables objectifs non économiques.

Selon les hypothèses retenues pour la formulation d'un modèle global, les prédictions seront soit pessimistes, soit optimistes. À titre d'exemples, nous allons présenter deux scénarios. Le premier offre l'image d'une communauté globale dans laquelle les adaptations se font de façon ordonnée et où la croissance de l'économie mondiale se fait de manière ouverte et constructive. Le second présente une communauté globale où les cadres institutionnels actuels ne permettent pas le changement, où les États-nations ne sont pas capables de résoudre le problème des effets extérieurs de leurs actions et où les sphères d'influence isolées deviennent l'ordre établi.

L'avenir : une prolongation du passé et du présent

Hormis l'éventualité d'une catastrophe naturelle ou provoquée par la guerre, l'avenir, s'il doit être une prolongation du passé et du présent, justifie un certain optimisme. Après tout, pendant la période de l'après-guerre, l'humanité a non seulement réussi à survivre, mais à prospérer. Malgré l'explosion démographique et la situation de tant de millions d'hommes, le niveau de vie a, dans l'ensemble, augmenté. De plus, l'équilibre écologique, même s'il est sérieusement menacé par les pluies acides, la destruction des forêts, la désertification des sols et toute une variété d'autres problèmes, dus à la surpopulation et à l'ignorance humaine, ne s'est pas encore détérioré au point qu'on en ait perdu le contrôle. Les optimistes prétendent au contraire que l'ingénuité des humains peut servir et, de fait, servira à résoudre ces problèmes qui menacent le bien-être de l'humanité. De façon plus positive, les conditions de vie de l'humanité continueront de s'améliorer. Les progrès technologiques en micro-électronique, en biotechnologie et dans d'autres domaines permettent d'envisager des bonds prodigieux de la productivité, et de résoudre de nombreux problèmes écologiques. On peut trouver des solutions à la complexité toujours plus lourde de l'appareil bureaucratique et au déclin des investissements. On peut aussi sensiblement améliorer la performance des économies.

La dichotomie Nord-Sud subsistera à coup sûr, mais il se pourrait fort bien que, grâce à l'éducation et à de meilleures communications, on parvienne à l'atténuer. Les pays en voie de développement et les pays les moins développés adoptent rapidement les techniques de production des pays industrialisés d'Occident et il pourrait en résulter une meilleure répartition de la production à l'échelle du globe. Même si des produits à plus bas prix compromettront des secteurs d'activité dans d'autres pays, les consommateurs en profiteront et exigeront des biens et des services totalement nouveaux. Ces exigences, conjuguées à l'accroissement des loisirs que l'augmentation de la richesse aura engendré, permettront de générer suffisamment d'emplois – au moins dans les sociétés occidentales – pour préserver l'éthique du travail et les moyens actuels de distribution du revenu.

L'optimisme de cette vision s'étend de plus à la viabilité à long terme de l'État-providence. On peut en effet concevoir que des sociétés dotées d'une plus grande richesse veuillent améliorer leurs programmes de bien-être et de sécurité sociale. Certains y voient une façon cohérente de fortifier le système économique; d'autres y voient un bien public, pour lequel ils sont prêts à sacrifier une certaine consommation privée.

Dans ce monde de croissance soutenue, les problèmes d'endettement international, qui paraissent inabordables pour l'instant, devraient perdre de leur importance. Les énormes déficits des gouvernements devraient diminuer également, puisqu'une amélioration même légère de la situation fiscale se traduirait à long terme par un équilibre approximatif. Des poussées inflationnistes graves réapparaîtront à coup sûr de temps à autre, mais elles ne provoqueront pas l'effondrement des économies. Certains pays essaieront vraisemblablement de trouver des correctifs institutionnels à l'inflation, alors que d'autres s'en remettront aux ajustements du marché.

Grâce à la croissance soutenue, le commerce mondial continuera de croître et, avec lui, les bienfaits d'une spécialisation plus avancée. Les pays, ou certains d'entre eux, auront toujours fortement envie de s'écarter des sentiers battus et de s'attribuer des conditions avantageuses. De plus, tous les pays auront recours à divers subterfuges pour essayer de camoufler ce que l'on appellerait en d'autres circonstances des « politiques protectionnistes ». On atteindra cependant un stade où la substitution de barrières non tarifaires aux tarifs douaniers et au contingentement entraînera des coûts tels qu'on réclamera un moratoire.

Les stratégies industrielles peuvent être une forme de protectionnisme ou de promotion des exportations, en particulier, si elles s'appliquent à des industries données ou à des entreprises données. Le zèle exagéré des gouvernements pour « mettre au point » des avantages comparatifs peut susciter de profondes mises en question de la notion traditionnelle de commerce « équitable ». En effet, il ne fait pas l'ombre d'un doute qu'un État a la possibilité – s'il veut y consacrer suffisamment de ressources – de prendre une part nettement plus importante d'un marché donné. Les pays font l'essai de nouvelles méthodes de concurrence, mais, dans la mesure où la situation concurrentielle d'un pays s'améliorera grâce à une stratégie industrielle donnée, d'autres gouvernements peuvent chercher à contrer ces effets en adoptant des mesures semblables. De plus, dans la mesure où il est possible d'augmenter les revenus, en évitant une concurrence qui va à l'encontre de ses propres fins, on pourrait négocier de nouveaux accords du GATT ou entreprendre des efforts bilatéraux pour tenter de régler ce problème.

Les groupes d'intérêt s'exerceront à obtenir des avantages précis, et leurs tentatives pourraient bien alourdir, voire entraver, le processus de prise de décision. Il est également possible qu'ils essaient de faire passer des décisions qui aillent à l'encontre des intérêts du ou des pays concernés. Là encore, toutefois, il y a peu de raisons de croire que la mauvaise répartition des ressources qui pourrait résulter de ces activités aurait une portée au-delà de ce qu'il en coûterait pour les modifier.

Les tenants d'un avenir qui se veut une continuation du passé et du présent doivent faire confiance à la rationalité des individus. Bien que de nombreux problèmes menacent notre futur bien-être, un optimisme assez rationnel nous laisse espérer que le progrès technologique, les ajustements institutionnels, à l'intérieur du pays comme à l'étranger, aideront à les surmonter.

L'avenir : une rupture

Selon cette perspective globale discontinue, l'avenir risque d'être beaucoup plus difficile. Notre second scénario retient pour hypothèse sous-jacente que les pressions de la population, les contraintes liées aux ressources, les problèmes écologiques et les changements technologiques que nous connaissons maintenant, et qui devraient s'accroître avec le temps, ne peuvent pas être résolus ou même atténués par un simple prolongement des tendances passées et présentes.

Lors des séances publiques de la Commission, Environnement Canada a décrit un tel avenir dans des termes extrêmes de « scénario de fin du monde » et s'en est expliqué ainsi :

Ce scénario de fin du monde repose sur l'hypothèse que les États-nations seront incapables d'acquérir et d'appliquer les connaissances, l'imagination et la volonté politique et morale qu'exige la recherche de solutions efficaces aux méga-problèmes des sociétés humaines. Ce scénario prévoit d'importants bouleversements dans les courants d'échanges mondiaux, l'effondrement du système monétaire international et une grave dépression mondiale, tout cela accompagné d'une augmentation de la criminalité, du terrorisme, et, ultimement, d'un désastre thermonucléaire ou environnemental.

(Environnement Canada, mémoire, le 14 février 1984, p. 10-11.)

Pour mieux comprendre cette vision du monde, il faut aborder plusieurs questions. La dichotomie Nord-Sud en est une. Les taux de croissance démographique, qui varient considérablement entre les pays en voie de développement et les pays industrialisés, soulèvent un problème unique aux pays en voie de développement, à savoir comment conserver un niveau de vie minimum quand la population est appelée à doubler au cours des vingt à quarante prochaines années. Il s'agit d'un problème de taille—d'une taille telle, en réalité, qu'il risque d'échapper à tout contrôle. Dans la lutte pour la survie, les dommages écologiques prendront une telle ampleur qu'ils finiront par miner la survie de plusieurs millions de personnes. Le déboisement des forêts tropicales, l'érosion et la désertification, un « effet de serre » et de nombreuses autres forces déjà à l'œuvre, continueront d'entraver sérieusement l'équilibre écologique global.

Les pays occidentaux industrialisés n'échapperont pas aux conséquences. À vrai dire, ils seront l'une des principales sources du problème, puisque leurs cheminées continuent d'exhaler la pollution et le dioxyde de soufre. Les pluies acides font déjà de grands ravages, et pourtant, on déploie peu d'efforts pour régler ce problème. Bien que certaines technologies agricoles ont pour effet de dégrader de bonnes terres fertiles, on continue à les employer. On s'entend à reconnaître la mauvaise utilisation de nos forêts, mais le Canada, comme bien d'autres pays, n'a pas réussi à prendre les mesures correctives nécessaires.

Ce que cette vision globale de l'avenir nous laisse donc entrevoir, c'est une humanité aveugle, qui fait peu de cas des besoins des générations à venir, afin de « mieux vivre » maintenant. Dans notre recherche d'une vie meilleure, ou d'une simple survie, nous gaspillons nos terres, nos ressources et notre environnement. Il est bien évident que des politiques que l'on peut qualifier d'égoïstes dans les sociétés occidentales ne méritent pas pareille épithète dans les pays en voie de développement et à bas revenus. Là, la simple survie au jour le jour entraîne une surexploitation impitoyable de la capacité limitée de la nature de soutenir la vie.

La course à la technologie contribue elle aussi à l'éventualité d'une discontinuité entre le passé et le présent, d'une part, et l'avenir, d'autre part. Les avantages commerciaux que procurent les efforts du premier pays qui développe qui adapte une nouvelle technologie, incitent les autres pays à accélérer leurs efforts technologiques. Inévitablement, les gains de productivité que ces nouvelles technologies permettent de réaliser, déplacent de plus en plus de travailleurs. Certains observateurs inquiets prévoient que la robotique et d'autres techniques nouvelles de production créeront, pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, une limitation de la croissance

émanant du côté de la demande, par opposition aux limitations émanant du côté de l'offre. Le chômage fera un bond et il faudra trouver de nouvelles façons de répartir les revenus.

Comme la technologie et les méthodes modernes de production sont très facilement transportables, le spectre d'une concurrence « injuste » de la part des pays à faibles revenus et en voie de développement remet en question la tradition de non-discrimination et de multilatéralisme issue de l'après-guerre. De plus, la volonté féroce du Japon de se placer au premier rang des pays industrialisés a ébranlé la foi des Nord-Américains et des Européens dans le libre-échange. Les pays occidentaux industrialisés ont tenté de se protéger contre ces chocs, en dépit d'une apparence de conformité avec les clauses du GATT. Puisqu'on a toute raison de croire que ces chocs extérieurs continueront à porter atteinte aux fondements économiques des pays industrialisés, on a toute raison de croire également que le protectionnisme ira plutôt croissant que diminuant.

L'avenir du Canada dans ces diverses perspectives

En réalité, il n'y a pas à choisir entre les scénarios optimistes et pessimistes, tout au moins pas pour les vingt prochaines années. L'avenir le plus probable incorporera des éléments des deux. Bien qu'il soit nettement dans l'intérêt du Canada que la perspective globale optimiste se réalise, nous ne savons pas avec assurance quelle direction prendra la communauté globale, pas plus que nous ne savons s'il y aura place pour les relations et les valeurs traditionnelles. Même le scénario optimiste soulève des questions très sérieuses sur la façon dont la société fera face aux défis futurs. Suffira-t-il de se fier aux solutions plus traditionnelles de « croissance grâce à la technologie »? Ou y a-t-il quelque chose de plus fondamental qui est en jeu, quelque chose qui nécessitera une transformation majeure à l'échelle de la révolution industrielle, si nous voulons progresser vers un monde où les gens accorderont plus d'importance à la compréhension de la condition humaine et de ses relations avec le milieu naturel.

Personne, sûrement, ne peut s'empêcher d'être accablé par les énormes défis décrits dans les pages précédentes. De nombreux pays continueront à souffrir de graves privations. Il y aura vraisemblablement détérioration de la qualité de la vie pour un grand nombre d'humains, bien que les niveaux de revenus pourraient continuer à augmenter. À l'échelle globale, les commissaires ne peuvent donc, d'une manière générale, se montrer optimistes, car nous avons été profondément attristés par la multiplication des signaux de danger qui ont permis de broser les contours de l'humanité de demain.

Pour le petit nombre des élus, dont font partie la plupart des Canadiens, c'est le contraire qui sera vrai. L'abondance dont nous disposons nous impose la lourde responsabilité morale de gérer nos propres affaires, en prenant davantage en compte les besoins de nos confrères-citoyens du globe. En cherchant comment nous pourrions le mieux combiner cette vision positive des perspectives canadiennes avec une perspective plus décourageante pour la communauté globale, les commissaires se sont inspirés d'un consensus en voie de formation dans la littérature sur les modèles globaux⁶ :

- Les structures, les valeurs, les normes et les visions sociales, politiques et institutionnelles sont responsables de l'insatisfaction des besoins fondamentaux; au niveau mondial, la rareté physique des biens n'est pas un problème.
- Il semble y avoir une bonne marge de manœuvre pour faire face à la poussée démographique, mais il faudra déployer des efforts considérables de coopération internationale.
- Des politiques actuelles il résultera un fossé croissant entre les riches et les pauvres, des problèmes de disponibilité des ressources et de destruction de l'environnement, et une détérioration des conditions économiques pour la plupart des gens.
- Le progrès technologique n'est pas une panacée pour les problèmes du monde. Il faudra réorganiser en profondeur les systèmes sociaux, économiques et politiques, si on veut rendre l'avenir attrayant. Nous devons nous attendre à voir surgir un nouvel ordre mondial qui différera, à la fois qualitativement et quantitativement, du présent, tout comme le monde d'aujourd'hui diffère sensiblement de celui d'il y a quarante ans.
- Il y a beaucoup plus d'interdépendance globale qu'on ne le croit généralement. Elle exige que la prise de décision se fasse dans le contexte le plus large possible, en tenant compte des objectifs à long terme. Il faudra mettre au point de nouvelles approches en matière de coopération internationale pour réaliser des objectifs individuels, nationaux et internationaux.

Ces principes fournissent un contexte pour la prise de décisions stratégiques. Ils n'autorisent d'aucune manière l'autosatisfaction. À vrai dire, le message central ici, c'est qu'il faudra des changements réels pour venir à bout des problèmes actuels. Pour bien saisir l'ampleur et la portée des changements requis, nous avons, dans ce chapitre, pris beaucoup de recul par rapport aux problèmes immédiats des Canadiens afin de situer notre pays et nos institutions dans une perspective assez large où pourraient se discuter librement plusieurs options. Pourtant, bon nombre des options les plus radicales, inhérentes à nos analyses, et se rattachant à deux types de problèmes – l'incertitude profonde en ce qui a trait au risque d'un changement irréversible majeur résultant de l'activité humaine, et la nature du contrat social – dépassent d'une certaine façon, le mandat de cette Commission. Nous tenons malgré tout à affirmer qu'il faut continuer à débattre de ces questions, si nous ne voulons pas écarter certaines possibilités pour demain.

La richesse du Canada en ressources naturelles, son accès à de vastes capitaux et sa main-d'œuvre bien scolarisée et bien formée, ainsi que d'autres avantages ne nous garantissent pas un avenir prospère. Les Canadiens font face à des choix fondamentaux, des choix hautement interdépendants avec les orientations des politiques qu'adopteront nos principaux partenaires commerciaux et nos concurrents. En tant que commissaires, nous avons commencé par nous demander si la perspective globale est généralement optimiste ou pessimiste et, plus précisément, si, oui ou non, le contexte international est favorable à notre objectif d'ensemble qui est la croissance du bien-être des Canadiens.

Au mieux, les commissaires ne peuvent que conclure que les perspectives globales sont incertaines. Bien que nous ayons une bonne dose de confiance dans la capacité de ressourcement et d'adaptation du capitalisme, ce potentiel est peu applicable dans une bonne part de l'économie mondiale. Même avec nos principaux partenaires commerciaux, les léthargies institutionnelles et sociales freinent sensiblement la croissance de l'efficacité. Dans ces conditions, le Canada n'a d'autres choix que d'adopter des politiques accordant plus d'importance à la flexibilité et à la capacité d'adaptation, aussi bien en ce qui concerne nos objectifs socio-économiques que la réforme de nos institutions, celles-ci constituant des instruments pour la poursuite de plusieurs de nos objectifs. L'expérience canadienne, au cours des quarante dernières années, a révélé la capacité de notre pays de relever de grands défis, tant intérieurs qu'internationaux. C'est ce dernier défi, qui concerne d'une façon plus générale notre politique étrangère, que nous voulons maintenant examiner.

Notes

1. Carlo M. Cipolla, (édit.), *The Economic Decline of Empires*, London, Methuen, 1970, p. 7.
2. Thomas Robert Malthus, *An Essay on the Principle on Population, as It Affects the Future Improvement of Society*, London, J. Johnson, 1798.
3. Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jorgen Randens et William W. Behrens III, *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, New York, Universe books, 1972.
4. États-Unis, Council on Environmental Quality et le Department of State, *The Global 2000 Report to the President: Entering the Twenty-First Century*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1980, p. 1.
5. Julian L. Simon et Herman Kahn, (édit.), *The Resourceful Earth: A Response to Global 2000*, Oxford, Basil Blackwell, 1984.
6. Voir Donella H. Meadows, John Richardson et Gerhart Bruckman, *Groping in the Dark: The First Decade of Global Modelling*, compte rendu de la sixième conférence sur le « Global Modelling of the International Institute for Applied Systems Analysis », New York, Wiley, 1982.

Conséquences pour la politique étrangère canadienne

Les États de faible et de moyenne puissance ont tout intérêt à favoriser le recours à des procédures et à des institutions multilatérales pour résoudre les problèmes internationaux. Cet intérêt provient en partie de l'avantage général que l'on observe lorsque des pays peuvent poursuivre des objectifs économiques et autres dans un contexte sûr, stable et prévisible. Il provient aussi du fait que, si des institutions et des procédures multilatérales sont efficaces, elles peuvent contribuer à affaiblir la capacité des grandes puissances à agir de façon entièrement autonome, soit seules, soit ensemble. Du même coup, elle donnent aux plus petits pays la possibilité d'accroître leur influence en collaborant pour la réalisation de leurs objectifs communs. L'anarchie est parfois à l'avantage du plus fort, mais l'ordre qui règne entre les membres d'institutions peut être particulièrement avantageux pour les plus faibles.

Le Canada se trouve géographiquement isolé sur le continent nord-américain, tout à côté d'une superpuissance très dynamique disposant de ressources militaires, économiques et culturelles sans précédent. Dans ce contexte, les Canadiens se sont toujours préoccupés de maintenir la liberté de mouvement indispensable au maintien d'une identité politique distincte et satisfaisante. C'est pourquoi nous avons été particulièrement favorables à l'instauration de relations internationales multilatérales, surtout depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Ces arguments étaient d'autant plus séduisants qu'ils offraient un moyen satisfaisant d'allier altruisme et individualisme. Ces motivations unissent le désir sincère et louable des Canadiens de contribuer de manière constructive au maintien d'un climat international de paix, à une stratégie politique et diplomatique manifestement conçue pour renforcer la position du Canada dans les affaires mondiales.

À mesure que le champ des relations internationales s'est élargi et complexifié, et que les intérêts des États individuels, dont le Canada, font de plus en plus l'objet d'influences étrangères, il est devenu plus important que jamais pour les pays de promouvoir le développement d'institutions capables de résoudre les problèmes de la communauté internationale. La consolidation de telles institutions n'est pas une question de choix et il ne faudrait pas que la nécessité d'une telle action soit perçue comme s'appliquant de façon trop étroite. Il est nécessaire que les États souverains négocient leurs transactions purement économiques — leurs échanges de main-d'œuvre et de capital, et leur commerce de biens et de services — et aussi qu'ils les gèrent en conformité avec les règles internationales. Ici comme ailleurs, l'économie et la politique sont interdépendantes. La paix dépend peut-être de la prospérité, mais la prospérité dépend très certainement de la paix. Sans la paix, tout est voué à l'échec. En conséquence, cette Commission souhaite que l'on donne une nouvelle vigueur aux traditions diplomatiques canadiennes qui étaient si bien implantées au cours des deux décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale. Ces traditions ont souvent été qualifiées d'internationalistes et facilement associées au fait que le Canada est une puissance intermédiaire. Leur pertinence est plus évidente que jamais et c'est la raison pour laquelle elles doivent être abordées de façon explicite dans ce Rapport.

Le concept du Canada en tant que puissance intermédiaire s'est développé dans le contexte des organisations internationales et de la diplomatie

multilatérale, au cours des dernières années de la Seconde Guerre mondiale. Son émergence dans le façonnement de l'État canadien reflétait en partie la croissance des capacités réelles du Canada, aussi bien en termes absolus que relatifs. La dévastation de l'Europe et la défaite militaire finale de l'Italie, de l'Allemagne et du Japon reléguèrent à un rang inférieur, au moins brièvement, plusieurs des autres acteurs de la hiérarchie internationale. Au même moment, l'apport militaire et économique du Canada à la guerre nous a acquis un statut très important dans les affaires du monde. Après l'effondrement de la France, et avant que l'Union soviétique et les États-Unis ne participent au conflit, le Canada ne le cédait qu'à la Grande-Bretagne parmi les puissances alliées. À la fin de la guerre, certains analystes plaçaient le Canada au quatrième rang parmi les nations en terme de capacité internationale réelle. Même le Royaume-Uni, dont les ressources avaient été étirées jusqu'à l'extrême limite, en était venu à compter sur l'aide du Canada, non seulement pour financer son effort de guerre, mais aussi pour faire redémarrer son économie d'après-guerre. De plus, le Canada disposait de ressources et de spécialistes qui le plaçaient au premier rang dans les nouveaux domaines d'intérêt international comme l'énergie atomique, l'aviation civile et la production alimentaire.

Les responsables de la politique canadienne, confiants dans la puissance relative de leur pays, savaient très bien que s'ils échouaient dans leur tentative de mettre en place une diplomatie active multilatérale, les grandes puissances se trouveraient à assurer seules la conduite des affaires mondiales. Ces puissances avaient mené la guerre; elles pourraient facilement prendre l'habitude de gérer la paix. Les hommes d'État canadiens n'ont pas eu la naïveté de croire que la gestion des affaires internationales pouvait reposer sur le principe de l'égalité des États. Réalistes, ils eurent vite fait de conclure que tout système qui aurait tenté de répartir les responsabilités en ignorant la répartition des capacités, aurait été voué à l'échec. Les grandes puissances exerceraient tout simplement la plus grande influence.

Si, par contre, les grandes puissances pouvaient être encouragées à agir dans les limites de la négociation multilatérale et d'institutions internationales autorisées à prendre des décisions, la contrainte imposée par ces organismes pourrait limiter leur suprématie et modifier leurs activités en conformité avec les besoins et les exigences des puissances plus faibles. De plus, le principe selon lequel l'influence au sein des organisations multilatérales devait être proportionnelle à la puissance pourrait s'appliquer à plus d'un niveau, et pourrait être à l'avantage de plus d'une catégorie de pays. Si les grandes puissances devaient exercer une grande influence, on pourrait s'attendre à ce que les puissances intermédiaires exercent une influence moyenne. Si ce droit ne pouvait leur être accordé, le principe de l'équilibre des influences les autorisait à le réclamer, et la sagesse recommanderait qu'on le reconnaisse. De plus, si une puissance ayant une influence généralement modeste en arrivait à contrôler une part vitale de ressources importantes, — comme le Canada, par exemple, qui avait une position de premier rang dans les domaines de l'énergie atomique et de l'aviation — cette puissance pourrait raisonnablement aspirer à exercer une très grande influence, plutôt qu'une influence modeste.

Il y avait aussi un autre élément qui venait étayer la position canadienne. C'était la conviction que la création d'un ordre international sécuritaire et pacifique dépendait en définitive de deux facteurs : le fonctionnement efficace d'agences de sécurité collective et le développement graduel d'une coopération pratique et fonctionnelle entre les divers membres de la communauté internationale. Certains Canadiens allèrent jusqu'à prétendre que si une telle approche n'était pas adoptée et officiellement reconnue dans des institutions comme l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et l'Organisation de l'alimentation et de l'agriculture (FAO), toute tentative pour traiter plus directement des problèmes relatifs à la prévention de la guerre et à la limitation des conflits serait vouée à l'échec.

Ces idées furent défendues le plus ardemment au cours des tentatives canadiennes pour renforcer la position des puissances intermédiaires aux Nations Unies dans les années 1944-1945, pendant les négociations relatives à la Charte des Nations Unies. Elles étaient aussi très perceptibles dans le rôle de premier plan que les représentants du Canada ont joué lors de la création d'agences spécialisées comme la Commission des Nations Unies sur l'énergie atomique. Plus tard, on a pu les détecter dans l'attitude que le Canada adopta lors de la création de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et, plus particulièrement, lors des tentatives répétées de notre gouvernement pour renforcer et officialiser les ententes exigeant que les Alliés se consultent mutuellement en vue d'établir la politique de l'OTAN. La participation canadienne enthousiaste aux discussions sans lendemain de la fin des années 1940, qui avaient pour objet l'établissement d'une Organisation internationale du commerce (OIC) et, plus tard, aux premières négociations portant sur l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT), était animée par les mêmes intérêts stratégiques, et fondée sur la même philosophie diplomatique.

Une bonne part de cette activité multilatérale portait sur des questions beaucoup trop spécialisées pour retenir l'attention du grand public. Dès le milieu des années 1950, cependant, l'activité diplomatique canadienne commençait à acquérir un nouveau vernis qui la rendait tout à la fois plus visible et plus dramatique. C'était un vernis qui avait un attrait particulier en ce qu'il semblait refléter une capacité presque unique de contribuer de façon constructive et, en apparence, désintéressée au maintien de la paix et de la sécurité internationale. C'est ce qui a permis de faire valoir, à l'étranger, une identité canadienne propre tout en établissant les fondements rassurants d'une estime de soi-même. Tout cela a commencé, bien sûr, avec la diplomatie de médiation d'hommes d'État et de diplomates canadiens, tels que Lester B. Pearson, et avec leurs efforts en vue de la résolution de conflits. Ce rôle prit de l'ampleur avec le détachement de Forces canadiennes pour le maintien de la paix à divers endroits chauds dans le monde. Avec du recul, on en discerne les contours dans l'attitude du Canada dans le conflit au Moyen-Orient à la fin des années 1940; dans les questions relatives à l'évolution du Commonwealth au cours de la même période; dans les questions diplomatiques relatives à la guerre de Corée; dans le conflit au sujet du Cachemire; dans la question indo-chinoise qui a suivi le retrait des Français en 1954; et dans un certain nombre d'autres problèmes. Il reçut son expression la plus

dramatique lors de la Crise du Suez en 1956 et lors de la création d'une Force d'urgence des Nations Unies, initiative qui devait se répéter au Congo, à Chypre et ailleurs. Ces expériences aidant, on en vint à reconnaître plus volontiers le rôle du Canada en tant que puissance intermédiaire et à le concevoir comme plus que l'exercice, dans des contextes multilatéraux, d'une influence modérée venant d'une entité de niveau intermédiaire. On le percevait également comme une disposition morale à agir avec pragmatisme, imagination et modération pour tenter de résoudre pacifiquement les conflits de tierces parties.

Certains hommes d'État canadiens ont été en mesure de s'acquitter de ces tâches en raison de divers facteurs, y compris leur statut de représentants d'une puissance intermédiaire, qui leur donnait suffisamment de ressources diplomatiques et militaires pour satisfaire aux exigences de la tâche. De plus, ils n'avaient généralement pas la réputation d'être assez importants ou importuns, en matière de politique internationale, pour soulever l'inquiétude des parties en conflit, ou pour que l'on tienne leurs motifs en suspicion.

Plusieurs Canadiens ont été tentés de croire que la réputation de désintéressement de leur pays au niveau des affaires internationales tenait à une vertu spéciale; en fait, elle reflétait également un heureux concours de circonstances. Il y a peut-être, cependant, une part de vérité dans cette idée que la diversité sous-jacente à la politique canadienne engendre une attitude pragmatique, souple et ouverte pour la résolution de différends qui puisse être utile dans les affaires internationales. Géographiquement, le Canada est isolé des régions les plus sujettes aux conflits. De plus, les Canadiens veulent préserver un contexte international favorisant les échanges économiques pacifiques. La combinaison de ces circonstances nous a permis de développer un intérêt fondamental qui consiste à maintenir un ordre global, plutôt qu'à rechercher la victoire d'un camp sur l'autre dans une circonstance donnée. Le Canada était ainsi plus intéressé à la réalité qu'aux conditions de tout règlement. Étant donné que plusieurs des conflits internationaux se sont produits dans des régions qu'on associe maintenant aux pays moins développés, le fait que le Canada n'était pas associé au passé colonialiste, à l'encontre de plusieurs pays européens, a certainement aidé.

À la fin de la guerre, le monde dans sa presque totalité était divisé en deux camps hostiles, chacun voulant empêcher l'autre d'accroître son leadership ou son influence, et chacun enclin à voir dans chaque conflit local une occasion possible pour son adversaire de porter un mauvais coup. Cette situation suscita un intérêt marqué pour limiter la portée des conflits locaux et pour retarder tout engagement direct des grandes puissances qui auraient pour effet de transformer de petits conflits en grandes guerres. C'est la structure bipolaire de la communauté internationale qui est à l'origine de l'engagement canadien dans les efforts pour résoudre des conflits.

Le soutien du Canada à des procédures et à des mécanismes multilatéraux pour le traitement de problèmes internationaux a évolué selon diverses étapes, dans le cadre d'une stratégie soigneusement conçue. De plus, il est possible que la position canadienne dans des situations particulières ait reflété un ensemble cohérent d'opinions sur la meilleure façon de traiter les conflits politiques. Néanmoins, les réactions de notre gouvernement aux diverses

crises internationales qu'il a tenté de résoudre n'étaient *pas* conçues, au départ, comme les manifestations d'un « rôle » permanent. Il s'agissait plutôt des réactions pragmatiques à des circonstances et à des problèmes particuliers, qui prenaient implicitement pour acquis qu'une activité « internationaliste » de ce genre était tout à fait dans l'intérêt national du Canada. Ce n'est que beaucoup plus tard que les efforts de paix et de médiation diplomatique ont laissé transparaître la notion d'une « politique » canadienne continue, avec des caractéristiques qui, à certains égards, étaient uniques au Canada et qui reflétaient les qualités spéciales d'une puissance intermédiaire.

Dès le début cette notion fut bien accueillie. Elle pouvait en effet se prêter à un rôle constructif et bienveillant – et même humanitaire d'un point de vue altruiste – et se démarquait nettement du rôle joué par d'autres pays, y compris les États-Unis, auxquels le Canada était le plus souvent comparé. L'attribution du prix Nobel à Lester B. Pearson lui donna un élan additionnel. On ne pouvait donc s'étonner qu'éventuellement, les prétentions du Canada à un rôle de maintien de la paix aient pris une place importante dans les déclarations officielles de notre gouvernement au sujet des affaires extérieures. Ce rôle parut si séduisant que, dès 1964, le maintien de la paix était déjà considéré comme l'un des principaux objectifs de la politique canadienne de défense et que les exigences militaires particulières qui en découlaient étaient présentées comme un des motifs de l'intégration de nos trois forces armées. Bref, l'activité du Canada en matière de résolution des conflits ne se voulait au début qu'un ensemble de réactions pragmatiques à des conflits internationaux particuliers – réactions fondées sur une conception éclairée de l'intérêt national – était devenu un élément permanent de notre politique étrangère. Cette politique bénéficiait d'un vaste soutien au pays et semblait avoir suscité à l'étranger l'espoir que notre gouvernement fût disposé à intervenir à tout moment suite à une requête internationale à cet effet.

La faveur du public pour ce rôle de puissance intermédiaire avait toutefois son revers. Il permettait certes au gouvernement canadien de contribuer au maintien d'un contexte extérieur stable en prenant de modestes initiatives « internationalistes ». On en vint néanmoins à croire chez nous que le Canada assumerait ce rôle presque automatiquement chaque fois qu'une occasion « appropriée » se présenterait. Il y avait là un manque de réalisme qui devint d'ailleurs de plus en plus évident au fur et à mesure que la structure des relations internationales se développa. Au cours des années 1960, l'importance relative du Canada dans les affaires de sécurité internationale diminua au fur et à mesure que l'Europe et le Japon se remettaient des effets de la Seconde Guerre mondiale.

De plus, l'émergence au sein de la communauté internationale d'un grand nombre de nouveaux États indépendants modifia le fonctionnement d'institutions comme les Nations Unies et le Commonwealth. Non seulement y modifia-t-elle l'équilibre des forces politiques, mais elle changea la nature même des problèmes que l'on y discutait. Dans ce nouveau contexte, le Canada avait un rôle moins important à jouer et avait moins souvent l'occasion d'exercer son leadership diplomatique. Sur plusieurs des nouvelles questions, surtout celles qui mettaient en jeu la dimension Nord-Sud, les délégués canadiens aux Nations Unies furent considérés comme membres

d'une minorité-cible. Ils représentaient un pays riche, privilégié et développé auquel on pouvait soumettre de nouvelles exigences — ainsi, du moins les nations défavorisées nous voyaient-elles — afin de parvenir à une répartition plus équitable des richesses autour du globe.

En outre, la Guerre froide, qui avait été la toile de fond d'une bonne part de l'activité du Canada en matière de résolution de conflit, semblait s'atténuer, et ses participants semblaient défendre des positions moins diamétralement opposées. Ce phénomène contribua lui aussi à rendre le rôle du Canada moins indispensable en apparence. Bien sûr, le Canada poursuivait de nombreuses entreprises de maintien de la paix et des activités diplomatiques connexes, mais elles étaient parsemées d'événements qui contribuaient à faire tomber certaines illusions. Parmi ces événements, les plus notables furent le retrait de l'Égypte de la Force d'urgence des Nations Unies, malgré les objections canadiennes, avant la guerre des Six Jours de 1967, et les échecs répétés des efforts diplomatiques canadiens pour hâter la fin du conflit au Viêt-nam.

Comme il fallait s'y attendre, on se mit à craindre que ces divers changements n'entravent de plus en plus les efforts du gouvernement canadien et de son service diplomatique de jouer le rôle que le public attendait d'eux. C'est là une des raisons pour lesquelles on minimisa explicitement le rôle de « dépanneur » du Canada en 1970 dans la *Politique étrangère au service des Canadiens*¹. De plus, les énoncés de politique canadienne accordèrent moins d'importance à l'aspect internationaliste de nos activités étrangères. Pendant longtemps, cette perspective avait été entretenue par l'idée que l'intérêt du Canada serait éventuellement mieux servi par des tentatives de contribuer généralement au maintien d'un contexte extérieur pacifique, sous des auspices multilatéraux. Au lieu de cela, notre gouvernement mit en relief la poursuite d'objectifs plus directement et plus spécifiquement reliés à des besoins intérieurs. Même dans le domaine de la défense, le maintien de la paix fut rabaisé au dernier rang dans l'ordonnance des objectifs officiels du système militaire canadien. Les « redevances » militaires versées à l'OTAN, en partie à titre de prix d'admission dans un cercle de prises de décision multilatérale, ont été substantiellement diminuées.

Un pays a toutes les raisons de vouloir adapter ses aspirations en matière de politique extérieure à ses capacités réelles. L'engagement du Canada dans cette direction suscita beaucoup d'intérêt. Le déclin des capacités du Canada dans le domaine des affaires extérieures (comparativement, du moins, à celui d'autres puissances) étant particulièrement manifeste dans les secteurs de la paix et de la sécurité, le caractère dramatique des questions en jeu lui donna une visibilité inattendue. Ce changement eut donc un effet spécial sur la perception qu'avait le public de ce que le Canada pouvait vraiment faire sur la scène internationale. Bien entendu, la part du Canada dans le commerce mondial a baissé depuis 1945 avec la participation d'un plus grand nombre de pays à l'économie internationale, et avec l'accroissement du volume total des échanges commerciaux mondiaux. Toutefois, le trait original qui caractérisait la politique canadienne d'après-guerre était que notre influence réelle en tant que puissance intermédiaire varierait selon les sujets et les circonstances, et qu'elle pourrait être particulièrement forte dans certains des secteurs plus spécialisés de la coopération pratique. Une stratégie multilatérale demeure de

toute façon une hypothèse attrayante pour les puissances qui ne sont pas au premier rang. Dans le cas du Canada, cette affirmation paraît encore plus juste si l'on tient compte du déséquilibre massif de pouvoir inhérent à nos relations importantes avec les États-Unis. Dans de pareilles circonstances, les avantages qu'il y a à traiter sur une base multilatérale, plutôt que bilatérale, ne peuvent être écartés du revers de la main.

Compte tenu de ces éléments, il n'est guère surprenant que les analystes des relations extérieures du Canada aient médité davantage sur les sources possibles d'influence canadienne à l'étranger. Peut-être notre pays a-t-il réduit ses aspirations internationales dans les années 1970 parce qu'il s'est trop préoccupé de la capacité de notre gouvernement de contribuer à la résolution de questions touchant la paix et la sécurité, au détriment d'autres secteurs prometteurs de l'activité internationale. Par exemple, le Canada a joué un rôle de premier plan dans les négociations longues, compliquées et essentielles relatives au développement du Droit de la mer. Cette intervention était-elle réellement le fait d'une puissance en déclin dans les affaires mondiales?

Certains observateurs n'en croient rien. L'un d'eux, dans une analyse publiée en 1975, attira l'attention sur les réserves abondantes d'énergie, de matières premières, de denrées alimentaires et de connaissances technologiques du Canada et souligna l'affaiblissement des États-Unis qui avaient perdu leur ancienne position de suprématie globale. Fort de ces observations, il fit valoir que le Canada avait le potentiel pour devenir non seulement une puissance intermédiaire, mais une puissance de « premier plan² ». Dans la même veine, deux universitaires qui, en 1979, ont tenté de situer le Canada sur une échelle internationale de capacité (selon la force militaire et économique, la disponibilité des ressources naturelles et la représentation diplomatique), ont conclu que notre pays ne devrait pas être classé parmi les puissances intermédiaires comme l'Australie et la Suède, mais bien parmi les grandes puissances comme le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne de l'Ouest. Toutefois, ils ont constaté, lors d'interviews dans le cadre de leurs travaux de recherche, que ce classement ne correspondait pas à celui des habitués de la politique étrangère, tant ceux du Canada que ceux de l'étranger, et qu'il ne correspondait pas aux vues d'analystes indépendants. Les deux groupes semblaient croire que la place du Canada était plus modeste à l'échelle mondiale. Les auteurs expliquent cet écart marqué entre la perception et la réalité par le fait que le « Canada est une puissance régionale sans région », son aptitude à prendre des initiatives visibles étant reléguée dans l'ombre par la proximité des États-Unis³.

Une analyse plus récente a donné une portée nouvelle à cette thèse. Elle laisse entendre que le déclin de la suprématie américaine et la tendance récente vers une répartition plus diffuse du pouvoir dans le système international ont tous deux concouru à hisser le Canada du rang de puissance intermédiaire à celui de puissance principale. Les auteurs prétendent que cette expansion des capacités relatives du Canada a mené à l'adoption d'un style plus autonome en matière de politique étrangère. Ce développement reflète la conscience plus aiguë qu'a notre gouvernement de son aptitude à poursuivre des valeurs et des intérêts proprement canadiens par des moyens bilatéraux et en concurrence avec d'autres États. Dès lors, la nécessité de

recourir à un multilatéralisme international diminue et les responsables des politiques peuvent plus librement entreprendre des initiatives unilatérales dans leurs efforts de négociation. Ils peuvent également régler leurs alliances diplomatiques sur des considérations plus pragmatiques, pour satisfaire des possibilités et des besoins à court terme. La diversification bilatérale devient à la fois plus appropriée et moins contraignante que le multilatéralisme comme moyen de maximiser son influence. La participation à l'élaboration d'un ordre mondial se fait en misant sur des actions conjointes, avec d'autres puissances principales, plutôt qu'en misant sur des institutions internationales efficaces⁴.

Ces observations, combinées à l'évolution actuelle de la politique canadienne, indiquent que dans un monde de plus en plus intégré, peuplé d'États divers et de plus en plus nombreux, accablé par des questions toujours changeantes qui sont tout à la fois techniquement complexes et politiquement difficiles, on ne peut s'en remettre à une seule et unique stratégie. Les mesures à prendre varieront en fonction de la situation. Prenons le cas du Droit de la mer, par exemple, où le Canada a d'importants intérêts économiques, environnementaux et de sécurité, aussi bien à court qu'à long termes. Il est évident qu'il ne saurait y avoir de solution de rechange à une approche multilatérale, bien que cette approche puisse être complétée (comme ce fut déjà le cas) par des initiatives unilatérales et des négociations bilatérales. On peut dire la même chose des négociations commerciales, de la politique d'aide, de la diplomatie environnementale, des discussions internationales touchant l'exploration de l'espace et d'une foule d'autres questions. De plus, l'équilibre des avantages entre les approches multilatérales et bilatérales variera, non pas simplement en fonction du sujet, mais aussi en fonction du temps, au fur et à mesure que les circonstances changeront et que des forces politiques différentes prévaudront. Les occasions de créer des alliances diplomatiques sont tout aussi variables. Les États qui sont des alliés dans le domaine de la sécurité peuvent tout aussi bien être des rivaux au plan commercial. Le marché le plus naturel pour l'exportation de l'énergie peut aussi être la principale cause externe de pollution de l'environnement.

Il découle de tout cela que le Canada ne peut se permettre une attitude passive dans les affaires mondiales. Notre gouvernement doit mettre au point une politique étrangère active incorporant des éléments relevant d'une approche internationaliste et aussi d'une approche « réaliste ». Ces orientations ne doivent en aucun cas être considérées comme se faisant concurrence. L'appui du Canada aux institutions internationales et son rôle de « dépanneur » ont toujours été tempérés par des évaluations réalistes et ont reflété une conscience aiguë des intérêts inhérents à une puissance *établie*. Ils ont également mis en lumière le fait qu'une « puissance régionale sans région » avait de meilleures raisons que la plupart des autres de diversifier ses contacts à l'étranger et de favoriser le développement de systèmes multilatéraux de prise de décision. Paradoxalement, comme nous le défendrons dans la deuxième partie du Rapport, de sérieux efforts en vue d'établir une région économique nord-américaine renforcent la politique étrangère traditionnelle de stratégie de diversification.

De plus, plusieurs des problèmes internationaux actuels ne peuvent être résolus ou gérés autrement que par des mécanismes multilatéraux. Même si

les approches unilatérales ou bilatérales donnaient des résultats, les puissances fortes et sûres d'elles-mêmes—qu'il s'agisse de puissances intermédiaires, principales, de premier plan—encourent des dangers pour elles-mêmes, de même que pour l'ensemble du monde, si elles cherchent, en administrant les affaires globales, à exclure les pays moins bien nantis, toute gênante que puisse parfois être la participation d'États plus faibles. Nous, Canadiens, avons de toute façon exprimé à plusieurs reprises notre désir de faire une contribution constructive à l'ordre mondial. Ce désir reflète partiellement notre climat géopolitique favorable, mais il laisse aussi percer la finesse de notre culture politique, de même que le besoin que nous avons de jouer un rôle distinctif dans la communauté internationale pour pouvoir maintenir notre confiance en nous-mêmes.

De cet examen, on peut tirer certaines conséquences pratiques pour le Canada : un soutien vigoureux et visible pour le système multilatéral que représentent les Nations Unies et ses agences spécialisées, malgré les limitations du Conseil de sécurité des Nations Unies comme institution de sécurité collective; un soutien très marqué pour le GATT, le FMI et les autres agences de coopération économique internationale comme mécanismes privilégiés de promotion de la stabilité du commerce international, mais pas au prix d'une exclusion totale des initiatives bilatérales; une participation à l'Alliance de l'Atlantique Nord comme meilleur moyen de promouvoir l'influence canadienne sur la politique de sécurité de l'Occident et sur la modération dans les relations Est-Ouest, et de confirmer la stabilité générale de la collectivité internationale; des initiatives conjointes dynamiques avec d'autres pays développés en vue de promouvoir le bien-être des États moins bien nantis grâce à une forme d'aide au développement plus réaliste et plus enrichissante, à un meilleur accès au marché de l'hémisphère Nord, et à un allègement de la dette extérieure; et une participation plus dynamique dans les forums mondiaux orientés vers la résolution des problèmes environnementaux et l'intégration des décisions relatives à l'environnement à celles qui touchent le développement économique.

Notes

1. *Politique étrangère au service des Canadiens*, Ministère des Affaires extérieures, Canada, Ottawa, Information Canada, 1970.
2. James Eayrs, « Defining a New Place for Canada in the Hierarchy of World Power » dans *Perspectives internationales*, mai-juin 1975. Repris plus tard dans *Perspectives internationales*, novembre-décembre 1981.
3. Tel que cité dans *Canada as an International Actor* de Peyton V. Lyon et Brian W. Tomlin, Macmillan, Toronto, 1979. Voir plus particulièrement les pages 56 à 76. L'argument de Herman Kahn est également cité dans une brève discussion de la même question dans « *Canada's Search for New Roles in Foreign Policy in the Trudeau Era* » par Peter C. Dobell, Oxford University Press, pour le *Royal Institute of International Affairs*, Toronto, 1972. Voir plus particulièrement les pages 1 à 5.
4. Voir David B. DeWitt et John J. Kirton, *Canada as a Principal Power: A Study in Foreign Policy and International Relations*, Toronto, Wiley, 1983. L'argument est résumé à la page 4.

Conclusions et recommandations

En termes de conjecture, on ne peut raisonnablement être certain que d'une seule chose : des forces puissantes sont à l'œuvre dans le monde, et elles influenceront profondément l'existence de tous les Canadiens. La perspective globale regorge de signes avant-coureurs de dangers et, pour la majorité des êtres humains, l'avenir est incertain.

Dans le monde des affaires, les commissaires ont relevé deux tendances très distinctes qui sont troublantes lorsqu'on les rapproche. Le monde entier est actuellement entré dans un état de plus grande interdépendance économique, sociale et technologique. Nous partageons tous, en tant que citoyens du monde, des problèmes et des possibilités. Cependant, la volonté politique et la machine institutionnelle internationale ne se sont pas ajustées à cette interdépendance croissante. Si cette divergence n'a pas alarmé les commissaires, il importe pourtant qu'on la signale encore et que l'on prenne des mesures pour définir un nouvel équilibre entre altruisme et individualisme, au niveau international.

À la veille d'une époque qui pourrait être fort turbulente, les Canadiens jouissent d'une situation privilégiée qui pourrait les induire à s'imaginer que ces problèmes de notre devenir universel sont encore fort lointains. Nous avons la chance d'avoir un niveau de vie relativement élevé : nous possédons d'abondantes ressources naturelles et humaines. Notre structure et nos institutions politiques ont démontré jusqu'à présent qu'elles constituaient une charpente adéquate aux lois, règlements, politiques et programmes nécessaires pour servir de la meilleure façon notre intérêt national.

Toutefois, comme le faisait très justement remarquer John Donne, il y a plus de trois siècles et demi, nul ne peut vivre en insulaire. Comme les commissaires l'ont déjà signalé, le Canada est plus exposé que la plupart des autres pays aux développements qui s'amorcent dans le monde, à cause du réseau étendu de liens commerciaux, diplomatiques et d'aide à l'étranger. Les Canadiens sont très vulnérables à toutes répercussions néfastes, à la fois directes et indirectes, mais ils se trouvent également, de bien des façons, en situation privilégiée pour tirer parti des possibilités dès qu'elles se présentent.

De plus, l'envergure et l'importance de la participation du Canada dans les affaires internationales semblent impartir aux Canadiens la responsabilité particulière de jouer pleinement le rôle qui s'offre à eux : à savoir, contribuer à résoudre quelques-uns des problèmes d'ensemble les plus critiques, qui se présenteront dans les années à venir. Cette opinion tient à la croyance profonde des commissaires que les principaux problèmes que le monde affronte ont leurs racines dans les structures, les valeurs et les normes sociales, politiques et institutionnelles. D'une certaine façon, la contribution du Canada s'exprimera au plan matériel, moins aussi par l'enseignement, la formation et le transfert de technologie. On peut également concevoir que nous jouions un rôle encore plus important de catalyseur en amenant les autres nations à œuvrer de concert à la solution des défis et des problèmes universels.

Comme nous l'avons souligné au début de cette section, et ainsi que nous le répétons maintenant, nous ne pouvons avoir pour l'instant qu'une vague

perception de l'avenir. Il est évident que nombre de prévisions actuelles sur les développements attendus et leurs conséquences probables, se révéleront erronées dans une certaine mesure. En ce qui nous concerne, cela a peu d'importance. Il est par contre crucial que les Canadiens cherchent soigneusement à identifier les forces essentielles en jeu dans le monde, contrôlent constamment leurs actions et leurs interactions, soient prêts à y répondre lorsque les circonstances l'exigeront, soit seuls, soit avec d'autres nations. Si des développements à venir doivent bien évidemment avoir des effets directs sur notre pays, dans bien des cas, nous aurons davantage de raisons de nous inquiéter des conséquences, indirectes pour nous, des incidences sur d'autres pays.

Recommandations

La Commission souligne qu'il est important de tenir compte de cinq aspects critiques du système global :

- Le degré d'interdépendance continuera à augmenter dans un avenir prévisible, faisant que les politiques de tous les pays en seront marquées, et que parfois elles seront dominées par des forces globales et par les politiques des pays plus importants.
- Si le droit à la survie et la lutte contre la pauvreté sont à la portée de la plupart des pays industrialisés, et certainement du Canada, cela ne s'annonce même pas encore pour la plupart des peuples.
- Les dangers et les défis relevés dans le contexte physique, économique et politique global sont si importants que l'amélioration générale du bien-être de l'ensemble des habitants de la planète est menacée.
- Les entraves les plus importantes à la croissance ne sont pas physiques, mais politiques, sociales et institutionnelles. Le principal défi se trouve donc dans l'ingénuïté technologique et institutionnelle.
- L'interdépendance globale exige des décisions fondées sur des objectifs à long terme, et s'inscrivant dans un contexte aussi vaste que possible.

■ Étant donné cette vision de l'environnement général, les commissaires insistent pour que l'on reconnaisse que la priorité globale essentielle, dans le cadre de la coexistence pacifique, est l'amélioration générale du bien-être de toutes les nations et de tous les peuples et l'urgente disparition de la malnutrition et de la faim.

■ Étant donné le fort degré d'incertitude que les commissaires ont noté au niveau mondial, il est important que les Canadiens comprennent bien la situation privilégiée qui est la leur sur la planète, et les impératifs humanitaires qui s'imposent au Canada d'offrir un leadership dans des domaines critiques pour le reste du monde, puisque notre pays a la capacité de le faire. Les commissaires recommandent que le Canada accorde une forte priorité à la poursuite d'une politique étrangère plus active reposant sur le concept d'un Canada envisagé comme une puissance majeure. En combinant les intérêts humanitaires et pragmatiques, le Canada pourrait :

- Chercher à élargir la compréhension canadienne et mondiale de la signification de l'interdépendance, ainsi que les menaces et les possibilités qui se présentent à la civilisation. Cela suppose notamment d'accorder une plus grande priorité aux questions de l'environnement naturel, et en particulier aux conséquences de l'explosion démographique ininterrompue sur le bien-être général.
- Appuyer fortement la réforme du système multilatéral, représenté par les Nations Unies et ses agences spécialisées, pour aligner la machine « institutionnelle » sur les problèmes concrets et sur les possibilités de l'avenir.
- Poursuivre les initiatives bilatérales et régionales quand elles sont adaptées à la situation et essentiellement tournées vers l'extérieur dans un contexte multilatéral.

La Commission a examiné toute l'étendue des implications de l'interdépendance globale afin de s'efforcer d'identifier les domaines dans lesquels les Canadiens devront faire face à des défis et saisir des possibilités au cours du prochain quart de siècle. Les Canadiens doivent tenir compte de cette interdépendance en concevant leurs propres politiques nationales. Les commissaires recommandent en particulier que :

- Dans les décennies à venir, les responsables des politiques du Canada intègrent les considérations environnementales dans les décisions sur le développement économique. Cette politique sera essentielle car, de l'avis de la Commission, il n'y a pas de compromis, en définitive, entre le développement économique, et la réservation et l'amélioration d'un environnement sain et d'une base de ressources durable.
- Les politiques économiques canadiennes soient de plus en plus pensées en termes de contexte global. Cela nécessite une reconnaissance plus complète de modifications structurelles et à longue échéance, en particulier dans les domaines du commerce, de la technologie et du rôle des gouvernements, dans la course à la compétitivité. Il faudrait améliorer les stimulants au travail et à une contribution productive dans un contexte de marché plus souple.
- Les mécanismes et les programmes canadiens d'aide sociale soient conçus de façon plus efficace pour qu'il soit possible de bannir la pauvreté au Canada, et de baser notre économie nationale sur une infrastructure sociale polyvalente, mais sûre.
- Soit conforté le rôle du Parlement comme principal forum de discussion et d'harmonisation des intérêts nationaux et régionaux.