

# Rapport

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

VOLUME TROIS

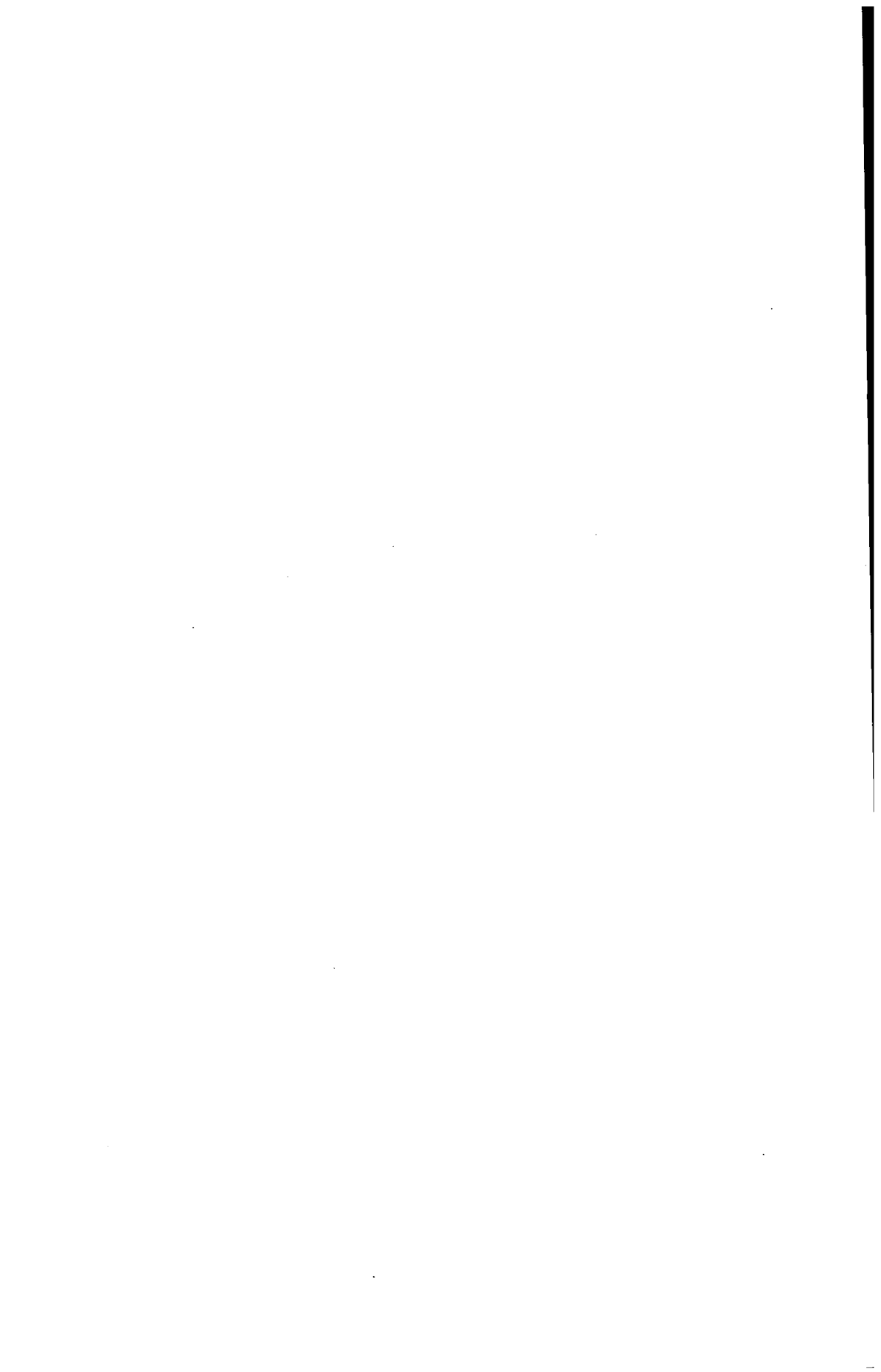


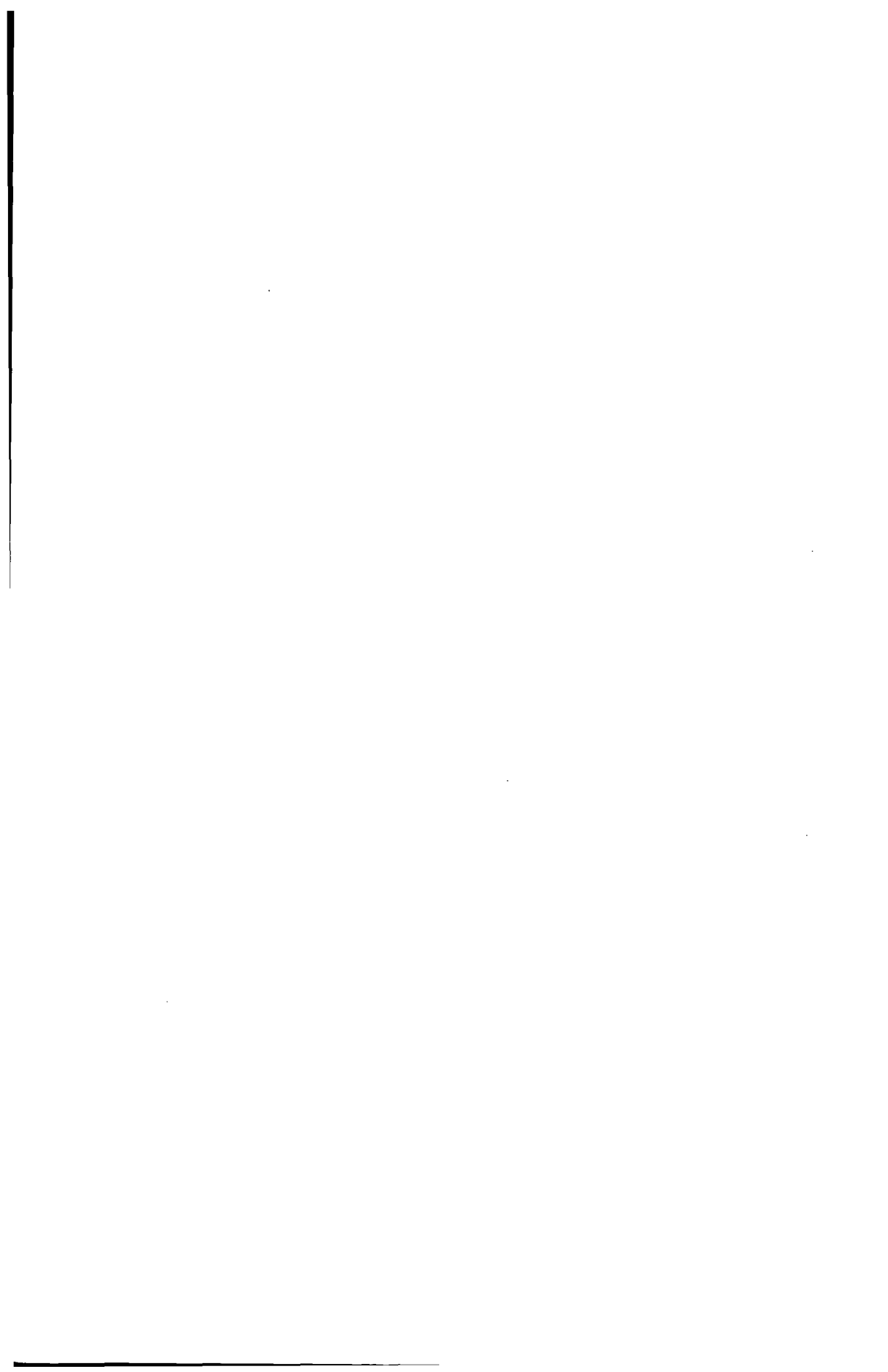
1950

1951

1952

1953

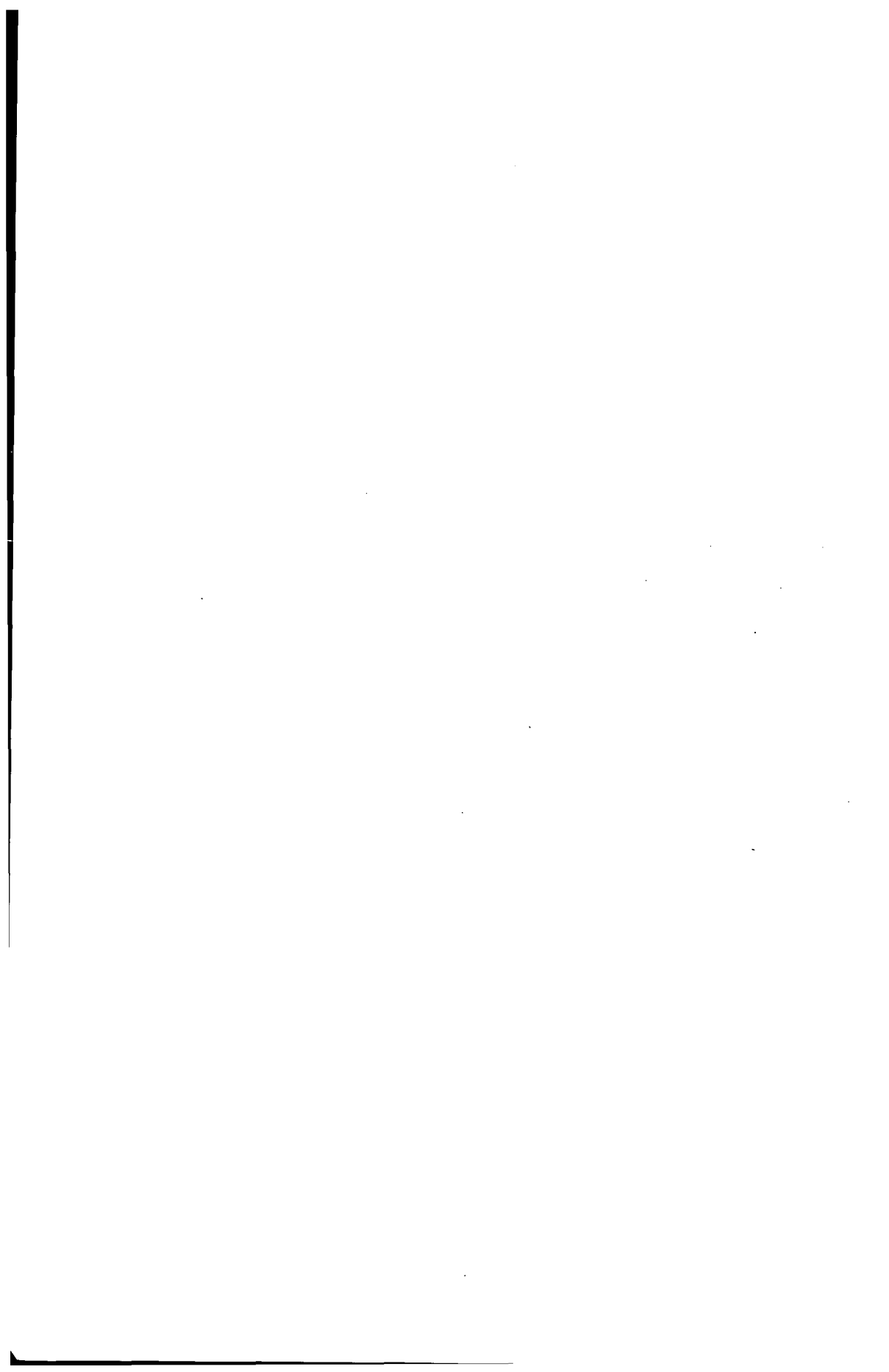






---

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



~~ACYN~~  
Acyn



# Rapport

---

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

**VOLUME TROIS**

*Ministre des Approvisionnements et Services Canada*

*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 Z1-1983/1-3F*

*ISBN 0-660-91566-9 (Vol. 3)*

*ISBN 0-660-91489-1 (série)*

*au Canada : \$ 45.00*

*à l'étranger : \$ 54.00*

*Prix sujet à changement sans préavis.*





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

**VOLUME UN**

AVANT-PROPOS *xi*

REMERCIEMENTS *xv*

PRÉFACE *xvii*

**I<sup>ère</sup> PARTIE — UNE PERSPECTIVE NOUVELLE 1**

**1 Le Canada : État, société et économie 3**

**2 Perspective d'ensemble 81**

*Conclusions et recommandations 229*

**II<sup>e</sup> PARTIE — LES POSSIBILITÉS DU CANADA  
DANS UN MONDE OUVERT**

**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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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*

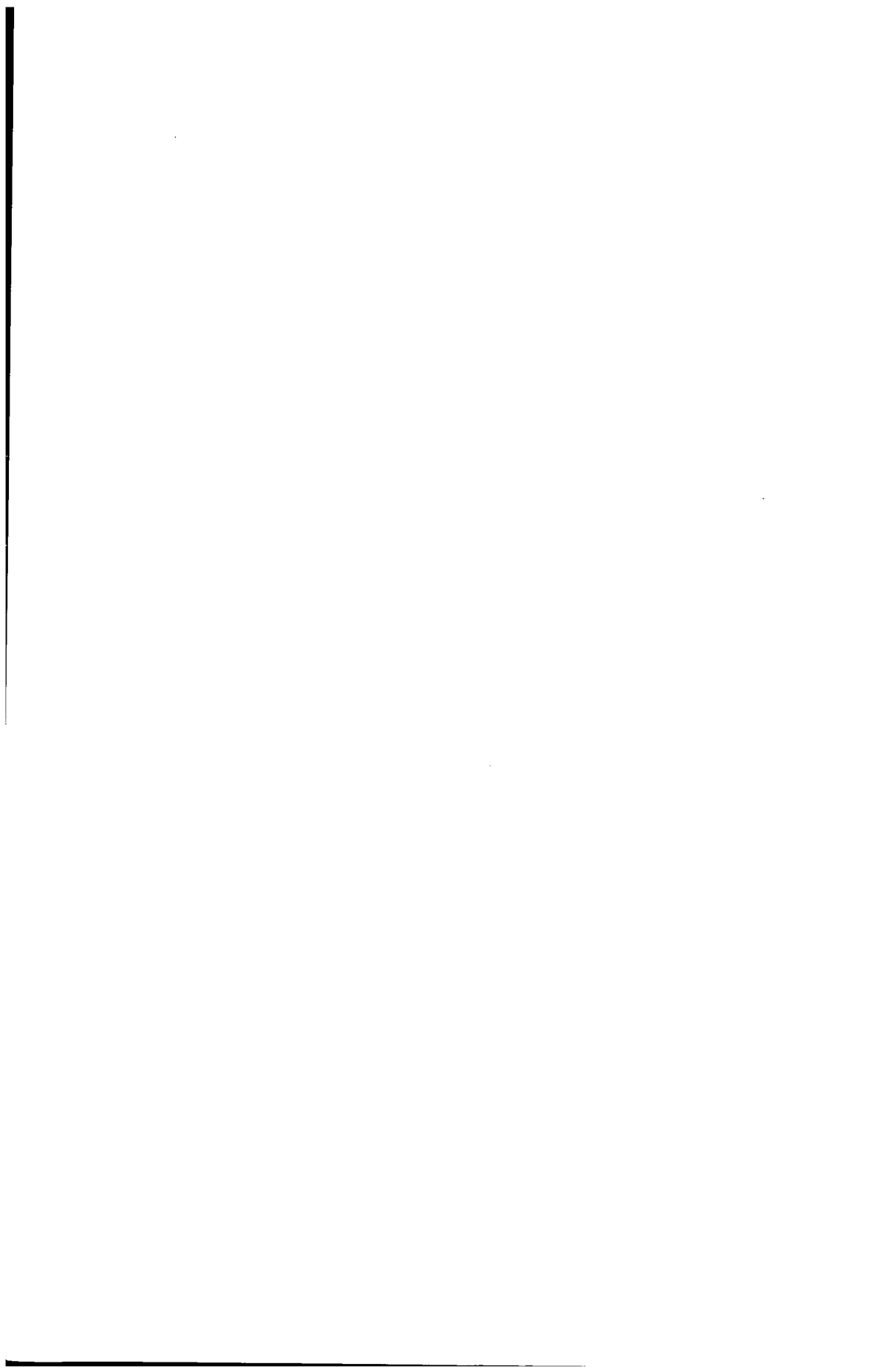
*Annexe B — Mémoires soumis à la Commission 653*

*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**



## **PARTIE VI**

---



### **Le contexte institutionnel : le citoyen, le Parlement et la fédération**

**PARTIE VI**

---

*Table des matières*

**Introduction 3**  
**Chapitre 21 La réforme des institutions nationales 35**  
**Chapitre 22 Le fédéralisme et l'union économique 107**  
**Chapitre 23 La Charte des droits et libertés**  
**Chapitre 24 Le système constitutionnel canadien**  
**et les problèmes communautaires non résolus**

**Conclusions et Recommandations**



## Introduction

### *Héritage constitutionnel du Canada et propositions de réformes*

Les trois éléments essentiels du régime constitutionnel canadien – le gouvernement parlementaire responsable, le fédéralisme et les droits des citoyens qui ont connu leur apogée dans la récente *Charte canadienne des droits et libertés* – ne peuvent se comparer à des pièces de rechange d'un mécanisme que l'on peut soumettre à des calculs de rentabilité précis. Ces trois piliers sont le résultat d'ententes historiques qui nous permettent de nous gouverner, de formuler nos politiques économiques, de préserver la paix sociale, de délimiter les secteurs public et privé, et de présenter nos revendications à titre d'individus, de membres d'une communauté et de résidents de régions distinctes. Ce mélange subtil d'institutions et de normes, élaboré progressivement depuis plus d'un siècle que notre nation existe, définit notre identité politique, façonne notre existence collective et nous aide à résoudre les problèmes auxquels il faut apporter une réponse collective. Nos aménagements institutionnels doivent être à la fois conformes aux concepts changeants que nous avons de nous-mêmes, en tant que peuple, et utiles dans l'accomplissement des tâches collectives que nous avons entreprises et que nous entreprendrons à l'avenir.

Ces institutions qui nous ont été léguées par l'histoire ne sont donc pas un fardeau. Elles représentent au contraire un héritage que nous devons entretenir et améliorer pour surmonter les divers défis que pose l'évolution de notre environnement intérieur et international. Les institutions du Canada font partie d'une constitution vivante qui évolue et que nous redéfinissons continuellement. Les Canadiens ont toujours cherché à corriger les partis pris, l'insensibilité et l'inefficacité de ces institutions, et ils continueront de le faire.

Nos institutions gouvernementales ont subi de profondes transformations sous l'impulsion d'une série de pressions diverses. Or, les réformes du gouvernement responsable, du fédéralisme et des droits des citoyens se sont déroulées de façon relativement ordonnée. Si Sir Georges-Étienne Cartier ou Sir John A. Macdonald étaient parmi nous aujourd'hui, ils découvriraient une situation qui leur semblerait à la fois très familière et très déroutante.

Les systèmes politiques évoluent de façon complexe et obscure. Bien que les changements soient généralement le produit de choix délibérés et conscients, ils sont bien souvent subtils et informels, et résultent de lentes modifications du comportement. L'ordre politique maintient une dialectique constante avec son environnement. Les institutions politiques sont un point de rencontre pour les diverses forces sociales qui ont une influence sur l'État moderne, notamment l'interdépendance économique et les tensions internationales, les attentes populaires à l'égard du gouvernement, les changements sociaux et économiques ainsi que les aspirations changeantes des diverses communautés internes. Ces forces, tout comme un grand nombre d'autres facteurs, modifient la nature des institutions et les fonctions qu'elles remplissent.

Même les changements délibérés entraînent des résultats inattendus et parfois contrariaires. Excepté lors de la fondation des nations, les systèmes politiques se transforment petit à petit et rarement de façon complète. Les effets cumulatifs de ces changements peuvent déséquilibrer la structure des institutions qui dépendent les unes des autres et peuvent ainsi nous amener à nous éloigner sans le vouloir de nos valeurs de base. Notre tâche de commissaires exige que nous nous penchions sur la façon dont les Canadiens se sont adaptés aux diverses circonstances. Nous laisser ainsi entraîner par ces changements progressifs peut avoir des conséquences dont il faut nous préoccuper.

Un regard sur les transformations de notre mode de gouvernement, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, nous fait découvrir non pas une image de chaos ni de sérénité, mais quelque chose qui se situe entre les deux: une démarche quelque peu désordonnée, déterminée en fonction des pressions du moment, des options disponibles et des visions partielles du futur. La structure institutionnelle de base demeure, mais il y a également des interruptions, des faux départs et des écarts par rapport aux principes de gouvernement constitutionnel dont nous avons hérité.

Les modifications apportées à notre mode de gouvernement depuis 1945 témoignent de la souplesse du système. Ces ajustements sont remarquables, étant donné que les systèmes fédéraux sont généralement considérés comme rigides et qu'il n'existe une procédure de modification de la Constitution que depuis 1982. Les commissaires ont néanmoins conclu que bien que le gouvernement parlementaire, le fédéralisme et la Charte des droits correspondent aux valeurs canadiennes et soient appropriés aux besoins du futur, nos institutions n'ont pas encore réussi à s'adapter réellement aux grands changements survenus depuis 1945. En effet, la situation s'est dégradée au point qu'une réforme coordonnée s'impose pour que le régime constitutionnel du Canada permette de gérer efficacement les affaires de l'ensemble de la nation et reflète les valeurs de notre démocratie libérale.

Ce sont là de grandes exigences, et les commissaires tiennent à ce que l'on ne se méprenne pas sur leurs intentions. Nous estimons que les grands éléments de notre régime — le gouvernement responsable, le fédéralisme et la Charte — demeurent les fondements solides de l'ordre constitutionnel canadien. Nous estimons également, toutefois, que les nombreuses mesures spécifiques dont nous avons hérité ou que nous avons nous-mêmes récemment rajoutées au système n'ont servi qu'à le déformer. Nous craignons notamment



que certains développements récents ne menacent la fonction essentielle du gouvernement qui consiste à servir le peuple.

Les propositions de réforme des commissaires visent trois objectifs de base étroitement liés. Nous souhaitons protéger les principes démocratiques qui sont le fondement de notre gouvernement canadien. Nous voulons donner aux institutions canadiennes les moyens de mieux refléter la diversité sociale, économique et politique de la société canadienne. Nous cherchons à accroître la souplesse et l'efficacité du processus de décision politique afin qu'il soit adapté à l'évolution de la scène nationale et internationale. Chacun de ces objectifs est relié au fonctionnement du gouvernement responsable et du système fédéral ainsi qu'à la reconnaissance des droits des citoyens.

Le premier objectif des commissaires — protéger les fondements de notre démocratie — découle, en partie, d'une tradition historique à laquelle les Canadiens ont participé. Nous sommes les citoyens de l'un des plus vieux régimes de gouvernement constitutionnel du monde. La préservation de cet héritage représente une tâche importante et un élément essentiel des «aménagements institutionnels et constitutionnels propres à promouvoir la liberté et le bien-être des citoyens canadiens» (C.P. 1982-3438) que nous avons été amenés à examiner, conformément à notre mandat. Dans un monde complexe et incertain, où les interventions de l'État dans le domaine économique et social, au plan national et international, touchent chacun d'entre nous, il importe que nos institutions de base — les trois piliers de l'ordre constitutionnel canadien — contribuent à la qualité de la démocratie canadienne.

Les commissaires estiment que pour consolider les fondements de notre démocratie, il faut chercher à restaurer le principe du gouvernement responsable. Cette forme de régime démocratique permet aux Canadiens de s'assurer que les corps législatifs respectent leurs valeurs et sont responsables de leurs actes; il leur offre également la possibilité d'élire et de renverser leurs gouvernements au moyen d'élections périodiques. Étant donné le rôle accru de l'État de nos jours, il importe de pouvoir compter, plus que jamais, sur un bon système de gouvernement responsable. À une époque où les activités de l'État étaient moins importantes, la bureaucratie moins lourde et le sens de la responsabilité ministérielle plus fort, il était en effet plus facile de faire respecter les normes et pratiques d'un gouvernement responsable. Le défi à relever comporte deux volets: premièrement, nous devons renforcer nos assemblées législatives élues, afin qu'elles assument pleinement leur rôle dans les débats parlementaires et qu'elles tiennent les gouvernements responsables de leur conduite des affaires publiques; deuxièmement, nous devons nous assurer que le pouvoir politique exécutif, le Cabinet, exerce un contrôle sur la bureaucratie, afin que celle-ci soit au service des représentants des citoyens.

Tout examen de la tradition démocratique au Canada doit tenir compte des implications du fédéralisme, notamment du rapport entre le fédéralisme et le gouvernement responsable. Par fédéralisme canadien nous entendons un système de gouvernements responsables sur deux ordres. Renforcer la notion de gouvernement responsable aux niveaux national et provincial, comme le souhaitent les commissaires, revient donc à consolider le fédéralisme et non pas à le remettre en cause. Grâce à l'existence de divers gouvernements

responsables interdépendants, le fédéralisme augmente les possibilités de participation démocratique en multipliant les moyens par lesquels les citoyens peuvent exprimer leurs préférences politiques.

Bien que le fédéralisme et le gouvernement parlementaire coexistent au Canada depuis plus d'un siècle, les rapports entre ces deux éléments ont provoqué des tensions et continueront de le faire. Le fédéralisme, avec sa division des pouvoirs, limite les pouvoirs des majorités législatives et, dans certains domaines politiques où les compétences ne sont pas clairement définies, la question est souvent de savoir quelle majorité, fédérale ou provinciale, devrait avoir préséance. Le fréquent recours aux négociations intergouvernementales contribue également à la tension qui oppose le fédéralisme et les gouvernements responsables, ce qui a des conséquences sur la démocratie. Les négociations intergouvernementales tendent à se dérouler entre pouvoirs exécutifs et à porter sur des ententes et des modalités de transferts de taxes complexes qui font oublier la notion d'imputabilité. Il arrive donc parfois que les assemblées législatives n'aient plus qu'à s'incliner devant le fait accompli. Les démarches intergouvernementales, avec leurs séances à huis clos et leurs tendances à favoriser les intérêts des gouvernements eux-mêmes, réduisent le pouvoir de contrôle déjà restreint du législatif sur l'exécutif et découragent généralement la participation des citoyens. Compte tenu des compromis complexes qui s'imposent, les commissaires recommandent que l'on renforce l'aspect parlementaire des deux ordres de gouvernement.

Les relations intergouvernementales ne constituent pas l'essence du fédéralisme. Leur importance indéniable est le sous-produit du fonctionnement du fédéralisme contemporain et reflète la coexistence de deux ordres de gouvernement puissants. Le fait que ces gouvernements exercent certaines de leurs responsabilités de façon interdépendante ne modifie en rien la nature essentielle du fédéralisme canadien en tant que régime regroupant 11 gouvernements responsables. La situation soulève toutefois des questions importantes en ce qui a trait à cette interdépendance. Nous devons aborder ces questions en gardant à l'esprit la primauté du gouvernement responsable, c'est-à-dire imputable. Notre système électoral, avec ses débats publics et sa liberté d'association, nous permet de déterminer la composition partisane des assemblées législatives et de nous assurer que notre gouvernement demeure au service du peuple. Cette façon traditionnelle de demander des comptes aux gouvernements dépendra de plus en plus de la disponibilité de l'information sur laquelle les citoyens pourront ou devront fonder leurs décisions. La complexité de nos institutions rend souvent difficile l'accès à cette information.

Le deuxième objectif des commissaires consiste à renforcer l'aptitude des institutions canadiennes à agencer la diversité sociale, économique et politique du Canada. Il importe essentiellement de s'assurer que ces perspectives et intérêts divers sont respectés lorsque sont prises des décisions touchant le public.

Les commissaires se sont efforcés de ne pas mêler les questions de la représentation régionale au gouvernement national et le mécanisme des relations intergouvernementales, bien que ces sujets aient été liés à l'occasion.

Ainsi, parmi les innombrables propositions constitutionnelles qui ont conduit à la promulgation de la *Loi constitutionnelle de 1982*, se trouvaient des projets de réforme du Sénat, voulant que celui-ci soit formé en tout ou en partie de représentants nommés et contrôlés par les gouvernements provinciaux. D'une façon qui n'a jamais été clairement expliquée, cette deuxième chambre devait s'acquitter en partie des consultations intergouvernementales et, simultanément, compenser le manque de sensibilité du gouvernement national à l'égard des régions, dans des domaines relevant directement de sa compétence. Or, les commissaires font une distinction entre ces deux fonctions, car ils estiment qu'il vaut mieux s'en remettre aux relations entre gouvernements pour assurer l'influence des pouvoirs provinciaux sur les politiques nationales.

Les propositions de réforme des institutions du fédéralisme concernent les questions de partage des responsabilités entre les divers gouvernements et d'interdépendance qui se produit inévitablement. Elles n'ont pas pour but de garantir la légitimité ou la représentativité des institutions nationales dans leurs rôles envers les Canadiens. De même, leur objectif n'est pas d'assurer la coordination des actions des deux ordres de gouvernement. Nous avons besoin à la fois de bonnes relations entre gouvernements et d'un gouvernement central qui se préoccupe des régions. Nous croyons donc que la meilleure façon de s'assurer que le Parlement national se préoccupe des besoins des régions et des communautés provinciales, consiste à envoyer directement des représentants des citoyens des provinces plutôt que des représentants des gouvernements provinciaux. Des réformes électorales aussi bien que des réformes du Sénat ont été proposées dans ce sens.

Le système électoral figurait à l'ordre du jour des réformes des années 1960, alors que les libéraux avaient de plus en plus de mal à faire élire des représentants de l'Ouest du pays, tout comme les conservateurs au Québec. Certains Canadiens estimaient que ces problèmes menaçaient la légitimité du gouvernement fédéral à une époque où les gouvernements provinciaux prenaient de plus en plus de place dans le système fédéral. Les gouvernements provinciaux, invoquant la primauté des provinces au Canada et estimant être les représentants les plus légitimes des Canadiens, firent valoir cette revendication lorsqu'ils présentèrent des propositions de réforme des institutions du gouvernement central. Certains préconisaient un Sénat réformé dont les membres seraient principalement ou entièrement nommés par les gouvernements provinciaux. L'ouverture du débat constitutionnel lui-même, ainsi que l'influence manifeste des gouvernements provinciaux dans cette démarche, permirent de faire valoir les points de vue des provinces sur la réforme des institutions.

Bien que le gouvernement du Canada ait donné la priorité à la Charte des droits dans ses objectifs constitutionnels, il a également tenu compte de la poussée du provincialisme. Pour que le système constitutionnel reflète fidèlement la vigueur relative des forces sociales dans le pays, telles qu'on les perçoit actuellement, il fallait, soit accorder certaines compétences aux gouvernements provinciaux, soit accroître l'attention que le pouvoir central accorde aux préoccupations des provinces. Il existait deux possibilités pour réaliser cette dernière option: assurer la représentation provinciale au pouvoir

central par le biais de nominations du gouvernement provincial ou garantir l'expression des points de vue des provinces de façon plus directe. La réforme électorale illustre cette deuxième approche.

Le débat sur la forme de participation provinciale dans les institutions nationales a soulevé une controverse à propos des relations entre les gouvernements du système fédéral et les communautés nationales et provinciales qui les appuient. Il a également fallu définir ce qu'on entendait par communauté nationale. Ceux qui préconisaient l'insertion d'une composante provinciale au Parlement, notamment par une réforme du Sénat, critiquaient implicitement le principe historique de la représentation en fonction de l'importance démographique, ainsi que les désavantages qui en découlaient, surtout pour les provinces les moins peuplées.

Dans la conception que les commissaires ont du fédéralisme, le gouvernement national doit pouvoir représenter le régionalisme et le provincialisme. Nous croyons qu'il conviendra d'effectuer une réforme du Sénat ou, ce qui est notre deuxième choix, du système électoral de la Chambre des communes si nous voulons réaliser cet objectif. Nous privilégions plutôt la réforme du Sénat, car nous croyons que, pour vraiment garantir la prise en charge des intérêts des régions dans l'élaboration des politiques nationales, il conviendrait de modifier le principe de la représentation populaire basée sur la majorité. Nous proposons un Sénat élu en fonction d'une représentation proportionnelle, avec une répartition des sièges favorisant les provinces les moins peuplées. Ce changement, dont nous ne sous-estimons pas l'importance, modifierait la base du pouvoir politique de notre gouvernement national: il permettrait de compléter la représentation populaire à la Chambre des communes par le principe plus fédéraliste de la représentation par région dans un Sénat démocratiquement élu. Nous croyons que notre proposition permettra à tous les partis politiques d'être plus représentatifs des provinces et des régions, à la fois dans leurs caucus et au Parlement. Une meilleure représentation régionale dans les institutions nationales permettra non seulement de favoriser la réconciliation des intérêts régionaux et nationaux dans le cadre national, mais également d'accroître la légitimité du gouvernement national dans les affaires intergouvernementales.

Le troisième objectif général visé par les propositions des commissaires, à savoir une plus grande souplesse et efficacité de notre processus de décision en matière d'économie, compte tenu de l'évolution de notre environnement national et international, nous amène à nous pencher plus directement sur le rôle et le fonctionnement du cadre institutionnel canadien. Les Canadiens poursuivent un certain nombre d'objectifs économiques dont la croissance, le plein emploi et une faible inflation. Nous ne pouvons toutefois séparer la poursuite de ces objectifs du processus politique et des institutions par lesquelles notre pays est gouverné. Notre économie, même dans son aspect international, a une dimension politique et nos institutions politiques influent sur celle-ci. Une modification de notre mode de gouvernement peut donc avoir une incidence sur nos performances et perspectives économiques, au même titre que les progrès technologiques, l'émergence de nouveaux marchés ou l'évolution de la concurrence internationale.

Les conflits, avec leurs aspects positifs et négatifs, doivent trouver leur place dans le processus d'élaboration des politiques. Nous ne nous attendons pas à ce que l'on puisse éliminer les désaccords, les controverses et les tiraillements, et d'ailleurs, nous ne le souhaitons pas. Dans une société pluraliste ouverte, où les politiques nationales confèrent délibérément ou involontairement avantages et désavantages, les conflits et la rivalité entre les divers intervenants privés désireux d'influencer les gouvernements sont inévitables et fonctionnels. Ceux-ci fournissent aux gouvernements les informations dont ils ont besoin pour élaborer de nouvelles politiques et modifier les anciennes.

Le conflit contrôlé entre adversaires de partis politiques constitue l'essence de notre système parlementaire. Il suffit pour cela de songer à la signification de l'expression «la loyale opposition de Sa Majesté», laquelle n'aurait aucun sens dans des systèmes politiques où les opposants au gouvernement connaîtraient la prison plutôt que le respect. Qui plus est, nous pensons que ce mécanisme, en permettant d'exprimer les choix et les alternatives possibles, contribue à la qualité et à la crédibilité des politiques. Notre système politique fondé sur l'affrontement de partis antagonistes, la tenue d'élections et le respect de la liberté d'expression et d'association donne au peuple la possibilité de gouverner.

La rivalité entre le gouvernement et les partis d'opposition ne représente qu'un exemple de ce conflit institutionnalisé. Des rivalités existent également entre les divers gouvernements du système fédéral ainsi qu'à l'intérieur de chaque gouvernement de ce système, car aucun d'eux n'est monolithique. Au contraire, au Canada comme ailleurs, le gouvernement se compose de ministères, de bureaux et d'organismes qui à la fois se font concurrence et s'entraident.

En d'autres termes, le conflit est propre à notre système et reflète des différences réelles. Malgré tout, nous n'en faisons pas l'éloge, car nous ne pensons pas qu'il n'ait que des aspects positifs. La jungle darwinienne n'est pas notre idéal, ni celui du Canada. Notre existence commune signifie que nous sommes liés les uns aux autres. C'est pourquoi nous devons régler les conflits et établir des règles, afin de limiter leurs effets néfastes et d'accroître leurs conséquences constructives. Les commissaires estiment qu'un nouvel équilibre devrait être trouvé. Nous souhaitons accroître l'efficacité de notre processus de décision politique. Nous souhaitons voir la création de politiques qui répondent vraiment aux préoccupations des intérêts concernés, qui soient praticables et réalisables et qui puissent être intégrées à d'autres programmes de l'État. Les antagonismes, à condition d'être tempérés adéquatement, peuvent aider les Canadiens à se doter d'un gouvernement qui soit réellement à leur écoute.

Pour être plus précis, les Canadiens devraient suivre de près la façon dont les gouvernements élaborent les politiques économiques et s'assurer de l'efficacité et de l'adéquation de leurs démarches. Nous devrions considérer avec attention les relations entre les citoyens et l'État puis celles entre les divers gouvernements. Nous devrions commencer par trois facteurs essentiels: le leadership, l'information et l'approbation; il nous faudrait examiner ensuite

le fédéralisme, car nous pourrions peut-être obtenir de meilleures politiques économiques en soumettant les démarches intergouvernementales à des modalités plus souples et des réglementations plus précises.

Les commissaires ne perdent pas de vue le fait que le Canada n'est pas une démocratie directe, mais plutôt une démocratie représentative, fondée sur un partage des responsabilités entre les citoyens et ceux qui exercent l'autorité publique de façon légitime, appropriée et acceptée de tous. Les citoyens ne gouvernent pas et les gouvernants ont à faire des choix difficiles: «Gouverner, c'est choisir». Ainsi, si les gouvernements sont tenus de rendre compte de leurs actions, ils ont également le devoir de fixer des objectifs, de donner des instructions claires et d'encourager leur réalisation. Les Canadiens se sont inspirés du système britannique de gouvernement parlementaire responsable, rejetant le principe américain de la séparation des pouvoirs empreint de méfiance à l'égard du gouvernement. En adoptant un tel système, nous nous sommes dotés d'un pouvoir exécutif dynamique capable de présider à la création d'un nouveau pays. De la même façon, les exécutifs des provinces ont acquis toute leur vigueur à mesure que les aspirations, le pouvoir et les compétences administratives des provinces s'élargissaient.

Les commissaires croient également que l'établissement des politiques ne peut se faire efficacement sans la circulation constante des informations entre l'État démocratique et ses citoyens. Il est essentiel de bien comprendre l'interdépendance des problèmes et donc des idées et des expériences de ceux qui sont concernés. Le fonctionnement de la démocratie peut favoriser les performances économiques en mettant à la disposition de l'État toutes les informations dont il a besoin pour s'adapter à la conjoncture économique. L'État est mêlé de si près aux activités du marché que le résultat des changements économiques qu'il déclenche dépend grandement de la qualité des informations sur lesquelles il s'appuie pour agir. Nous recommandons l'élaboration de modalités de consultation qui permettraient d'améliorer l'échange d'informations entre les gouvernements et les intervenants du secteur privé.

Il est également vrai que l'État ne peut mener à bien ses politiques si ses ordres ne sont pas acceptés et si les parties concernées ne s'engagent pas à les respecter et à prêter leur collaboration. Or, comme l'indique l'existence d'une économie parallèle croissante, cela ne correspond plus vraiment à la réalité. Les commissaires estiment qu'il convient d'exploiter les énergies créatrices de tous les Canadiens lors de l'élaboration des politiques économiques, car le gouvernement ne détient pas le monopole de la connaissance et de l'expérience.

Les Canadiens et leurs gouvernements vivent dans un cadre international qui est source de croissance aussi bien que de bouleversements économiques, et dont les forces idéologiques, technologiques, scientifiques, militaires et autres empiètent sur les nôtres. Les citoyens et leurs gouvernements doivent pouvoir communiquer efficacement entre eux, s'ils veulent réussir ensemble dans le système mondial. Il faudra donc consulter les citoyens pour connaître leurs besoins et leurs attentes, et soumettre régulièrement les plans des gouvernements à des discussions. En outre, les obligations croissantes de l'État sur la scène internationale menacent les contrôles démocratiques en

renforçant le pouvoir de l'exécutif. Nous cherchons donc, quant à nous, à freiner ce mouvement et à renforcer d'une manière générale le pouvoir des citoyens dans la démocratie.

Notre performance économique dépend des bonnes relations entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Lorsque nous invoquons la nécessité de mieux gérer l'inévitable interdépendance des divers gouvernements, nous ne prétendons pas qu'une harmonie et une égalité parfaites devraient être les principaux objectifs du système fédéral. Les deux ordres de gouvernement sont des représentants légitimes d'intérêts et de préoccupations différents. En gardant cette réalité à l'esprit, les commissaires préconisent une approche plus fonctionnelle du fédéralisme. Au lieu de nous demander simplement s'il faut centraliser ou décentraliser, ou accroître le pouvoir de l'État fédéral ou des provinces, nous devons chercher à nous préoccuper réellement des besoins des citoyens et à administrer nos politiques économiques et sociales avec efficacité. Nous recommandons par conséquent que l'on fasse preuve d'une plus grande souplesse dans nos réponses aux problèmes que pose l'interdépendance gouvernementale.

En ce qui a trait aux entraves internes de l'union économique canadienne, les commissaires n'envisagent pas de changements constitutionnels autres que l'extension de l'article 121 de la *Loi constitutionnelle de 1867* aux échanges de services entre provinces. Certaines décisions que nous aurons à prendre dans ce domaine exigeront que l'on arrive à des compromis délicats entre les enjeux économiques et politiques; nous estimons que, pour l'instant, ces compromis devront être décidés dans le cadre de forums intergouvernementaux. De toute évidence, les Canadiens devront soumettre ces entraves commerciales inter-provinciales à des règlements qui permettront de contrer toute intervention gouvernementale qui irait à l'encontre d'un commerce international plus libre et d'une économie plus souple et plus efficace. Nous proposons que l'on établisse un code pour régir les échanges entre les provinces, dont les principes pourraient un jour être intégrés à la Constitution. Nous suggérons, ultérieurement, une ligne de conduite à suivre pour mener à bien cette démarche et la porter à l'attention des Canadiens.

Voici donc les grands objectifs de notre réforme des institutions: rehausser la qualité de la démocratie canadienne et renforcer les liens entre les citoyens et leur gouvernement; améliorer la capacité de nos institutions à refléter et à réconcilier les intérêts divergents de la société canadienne; renforcer le pouvoir de nos institutions gouvernementales à élaborer et à mettre en œuvre des politiques économiques et sociales qui permettront aux Canadiens d'atteindre les objectifs qu'ils se seront fixés, tels que ceux énoncés dans ce Rapport.

## **La Confédération**

L'État canadien est formé d'un ensemble complexe d'institutions et de normes. Pour bien le comprendre, nous devons nous pencher sur les grands principes qui sous-tendent ses institutions, parmi lesquels se distinguent notamment les trois piliers de l'ordre constitutionnel, à savoir: le gouvernement parlementaire responsable, le fédéralisme et, plus récemment, la *Charte*

*canadienne des droits et libertés.* Ces éléments constituent le cadre dans lequel nous assurons notre propre gouvernement et façonnons nos objectifs collectifs. C'est dans ce contexte, lequel s'est modifié au cours de l'histoire et a pris de l'ampleur à la suite de l'énorme accroissement des responsabilités des gouvernements, que se déroulent les relations de l'État, de la société et de l'économie. Cette structure institutionnelle détermine ce que nous pouvons réaliser en ayant recours à l'État. Elle peut nous aider à atteindre certaines fins, mais également constituer un obstacle.

Notre système fédéral répartit les compétences entre les deux ordres de gouvernement. Nous avons recours à ces deux ordres pour réaliser certains objectifs, parfois à titre de membres d'une communauté provinciale et parfois à titre de citoyens d'une communauté nationale. La démarche empruntée pour réaliser ces objectifs dépend en partie du gouvernement qui détient la compétence dans un domaine donné. Ce sont les frontières provinciales qui déterminent quelle partie de la population est régie par les politiques spécifiques de compétence provinciale, selon l'interprétation constitutionnelle dominante. Certaines décisions prises dans le passé ont des effets sur les communautés politiques d'aujourd'hui, et nos décisions pourront avoir des conséquences à l'avenir. Ainsi, lorsqu'en 1905 le gouvernement fédéral a divisé arbitrairement les anciens Territoires du Nord-Ouest pour former les provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan, il a déterminé qui bénéficierait aujourd'hui de l'*Alberta Heritage Trust Fund* et du *Saskatchewan Heritage Fund*. Toute autre division des Territoires du Nord-Ouest pourrait entraîner des conséquences pour nos descendants. La nouvelle *Charte des droits et libertés* donne également à l'État le pouvoir d'influer sur la poursuite de nos buts.

Tous les systèmes politiques sont liés au passé, même ceux qui cherchent à s'en défaire par des mouvements révolutionnaires. Les commissaires estiment donc qu'il faut remonter à l'accord de la Confédération de 1867 pour bien comprendre le régime constitutionnel du Canada, bien que cet accord ait lui-même été le produit de l'histoire.

Les systèmes fédéraux dotés de constitutions écrites se développent à partir d'un ensemble de décisions particulières prises à un moment précis de l'histoire. L'acte de fondation exige nécessairement que l'on choisisse certains arrangements à l'exclusion de certains autres. Lorsque ces arrangements résistent à l'épreuve du temps, ils mettent toutes les autres possibilités de base hors de portée des générations futures. Tout comme la décision de devenir danseur ou physicien élimine la possibilité de poursuivre d'autres carrières et détermine un style de vie qui peut durer de nombreuses années, nos choix institutionnels de base persistent longtemps, car ils ne peuvent être faits, défaits ou refaits en fonction de lubies passagères. Ainsi que le faisait remarquer le sociologue allemand Max Weber, une fois que nous avons jeté les dés de l'histoire pour déterminer les arrangements fondamentaux de notre société, il n'est pas facile de revenir en arrière. L'acte fondateur d'une constitution établit la structure du pouvoir de l'État et les rapports entre les institutions centrales, et donne le ton des débats politiques ultérieurs. Il définit les limites des communautés au sein desquelles nous présentons nos revendications les uns aux autres. Il façonne le langage que nous utilisons



pour défendre ces revendications ainsi que les démarches que nous entreprenons pour arriver à nos fins.

Le premier pilier du gouvernement constitutionnel du Canada, le gouvernement responsable, est un héritage que nous avons reçu de la Grande-Bretagne. Les colonisateurs britanniques de l'Amérique du Nord avaient commencé à constituer un gouvernement responsable et représentatif bien avant la Confédération. Dans un tel système, le cabinet ou conseil exécutif est responsable de ses actions devant une assemblée législative représentative élue. Ce système structure les relations entre les pouvoirs législatif et exécutif des gouvernements fédéral et provinciaux. Il cherche à garantir que le gouvernement sera le serviteur et non pas le maître et, en même temps, à donner à l'exécutif le pouvoir de direction nécessaire pour mobiliser les ressources qui permettront d'atteindre les objectifs convenus.

Après la Confédération, la tendance à privilégier le pouvoir exécutif était admise de façon implicite dans les rapports entre le Cabinet et les législateurs. Une convention voulait que les Cabinets en place demeurent au pouvoir tant qu'ils avaient l'appui d'une majorité de députés de la Chambre des communes ou des Assemblées législatives provinciales. À mesure que s'est développé le système des partis nationaux, une nouvelle convention est apparue, selon laquelle le gouvernement serait formé par le parti majoritaire.

L'absence de méfiance ou de peur à l'égard du pouvoir exécutif était en partie le produit d'une tradition monarchique: le pouvoir émanait de la Couronne plutôt que du peuple. La plupart des politiciens canadiens des années 1860, y compris les Pères de la Confédération, n'étaient pas des «démocrates», au sens où on l'entendait généralement aux États-Unis, et tenaient à faire ressortir la «britannicité» du Canada et donc sa différence par rapport à nos voisins américains. Les États-Unis étaient tout juste en train de se remettre d'une guerre civile dans laquelle certains des Pères de la Confédération voyaient le résultat des excès de la démocratie et de la conception américaine des droits du peuple. Ils estimaient que ce mode de gouvernement ne pouvait qu'affaiblir l'autorité du pouvoir et retenaient, en conséquence, qu'un gouvernement représentatif et responsable réussirait mieux à combiner le contrôle démocratique et le leadership du pouvoir exécutif.

Les Pères de la Confédération avaient hérité de la notion de gouvernement responsable devant le Parlement. Ils lui ajoutèrent le deuxième pilier, le fédéralisme, celui-ci offrant une réponse appropriée aux diversités coloniales des Maritimes et de la Province du Canada. Dans le Bas-Canada — le futur Québec — une majorité francophone avait un code civil, une langue, une culture, une histoire et une religion qui lui étaient propres. Il avait exigé et reçu d'importants pouvoirs d'autonomie provinciale afin de garantir la survie et l'expansion de sa culture. Le Haut-Canada — qui devait devenir l'Ontario — avec son héritage britannique, avait également besoin d'un système fédéral. Les colonies maritimes de Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick avaient elles aussi des traditions et des histoires qui leur étaient particulières, et elles sont entrées dans la fédération avec leur propre système de gouvernement responsable récemment établi.

L'Acte d'union de 1840 avait réuni le Haut et le Bas-Canada. Sa mise en vigueur avait prouvé aux Français et aux Anglais que la collaboration des deux groupes linguistiques, dans le cadre d'une seule colonie dirigée par un seul gouvernement, entraînerait constamment des problèmes insolubles. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 (rebaptisé depuis, *Loi constitutionnelle de 1867*) réunissait sous un même régime constitutionnel la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, ainsi que la Province-unie du Canada qu'il divisait en deux entités. Il démêlait ainsi les affaires locales des majorités francophones et anglophones respectives dans les nouvelles provinces du Québec et de l'Ontario. En séparant d'une part et en regroupant d'autre part, le fédéralisme se révélait, dès le début, une condition essentielle à la coexistence harmonieuse des peuples francophones et anglophones au sein d'un même pays.

Bien sûr, la création de la Confédération n'avait pas simplement permis la formation de quatre nouvelles provinces à partir des trois colonies britanniques, mais également l'établissement d'un nouveau gouvernement national. Ce gouvernement devait diriger, et en fait bâtir, la nouvelle nation, en étendant sa juridiction jusqu'au Pacifique, en peuplant les Prairies et en intégrant ces nouvelles régions grâce aux chemins de fer. Tandis que la création des provinces servait à protéger les diversités et les relations communautaires existantes, la formation du gouvernement fédéral devait permettre de relever le défi que représentait la fondation d'une nouvelle nation. Il n'existait aucune communauté nationale en 1867, et le commerce ainsi que les échanges entre colonies étaient relativement limités. À l'origine, seule une expérience commune du système constitutionnel de tradition britannique unissait les colonies. Les communautés provinciales, ou du moins leurs antécédents coloniaux, avaient précédé la Confédération. Les articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* énonçaient en grande partie les pouvoirs des deux niveaux de gouvernement. Les nouvelles ententes constitutionnelles étaient fondées sur des systèmes de gouvernements responsables séparés, dont les pouvoirs de juridiction étaient généralement distincts.

Les Canadiens français du Québec avaient tendance à évaluer le fédéralisme en fonction des pouvoirs dévolus aux gouvernements provinciaux. Bon nombre de Canadiens anglais, mais certainement pas tous, étaient en faveur d'un gouvernement central fort et appuyaient les ambitions expansionnistes de celui-ci. Après la création de la Confédération, les politiques nationales, notamment celles relatives aux affaires extérieures et à la conscription, divisèrent profondément les deux communautés linguistiques; le manque de réceptivité en général des majorités politiques et des gouvernements provinciaux du Canada anglais à l'égard des minorités francophones a renforcé cette division. Dans les années 1970, cet état de choses a entraîné l'émergence d'un gouvernement québécois prônant la souveraineté-association. Les commissaires reviendront, dans un autre chapitre, sur la question des relations entre francophones et anglophones et des effets de celles-ci sur le fédéralisme canadien, ainsi que sur les propositions préconisant un rapprochement avec le gouvernement du Québec qui n'a pas accepté la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Un autre aspect de l'entente originale de 1867 mérite que l'on s'y attarde, étant donné les récentes controverses soulevées par la Constitution. À l'origine, le cabinet fédéral devait représenter les régions: les ministres devaient défendre les intérêts de leur province lors des prises de décision d'envergure nationale. Toutefois, la représentation en fonction de la population devait être le fondement de la Chambre des communes; le rôle du Sénat, dont les membres sont nommés par le pouvoir fédéral, de manière à assurer une répartition égale entre les régions, devait être faible; avec le temps, il n'a fait que s'affaiblir davantage. Nous avons donc depuis toujours un gouvernement national, au sein duquel les citoyens sont représentés en fonction de leur nombre. Or, accorder à tous les électeurs un traitement égal revient inévitablement à accorder un traitement inégal aux provinces. On a toujours justifié la chose par le fait que la Chambre des communes, et donc le Cabinet, légifèrait au nom de tous les Canadiens en tant que membres d'une communauté nationale.

Le troisième pilier du régime constitutionnel canadien, les droits des citoyens, fait également partie de notre héritage britannique. Les fondateurs du Canada n'ont pas rejeté le principe de la liberté civile qui leur avait été légué. Le préambule de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* de 1867 établissant la nouvelle nation stipulait que le Canada devait avoir une «constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni». Une telle constitution devait inclure les principes du gouvernement responsable, les droits civils et les libertés qu'avaient acquis les sujets britanniques. En Grande-Bretagne, il n'existait aucune constitution officielle écrite entérinant les droits de la personne reconnus depuis longtemps ou limitant les pouvoirs du Parlement; on estimait que ces droits étaient non seulement compatibles avec la tradition de la suprématie parlementaire, mais que cette dernière était leur garant.

Conformément à ce concept de la suprématie parlementaire et compte tenu du fait que la Confédération était l'œuvre d'une élite canadienne relativement restreinte, la naissance de notre nation n'avait été accompagnée d'aucune déclaration retentissante des droits des citoyens. Les Pères de la Confédération n'avaient attribué aucune souveraineté aux nouveaux citoyens canadiens qui devaient exercer leur influence par l'entremise de leurs représentants élus. Le Parlement britannique approuva l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*; la Confédération ne fut pas ratifiée par le peuple. Le Canada demeurait lié à l'Europe en vertu du rôle que continuait à exercer la Grande-Bretagne dans les affaires canadiennes. Or, le maintien de ces attaches impériales n'a pas empêché les Canadiens de modifier considérablement leur mode de gouvernement. Nous nous sommes adaptés aux impératifs de nos espaces, de notre dualité linguistique et culturelle, et des différences historiques de nos colonies en créant les provinces. Nous nous étions fixé la difficile tâche de bâtir une nation et nous entreprenions un voyage au cours duquel nous allions progressivement abandonner nos liens avec la Grande-Bretagne. *La Loi constitutionnelle de 1982*, par laquelle nous prenons les moyens de modifier notre Constitution au Canada même, a réduit davantage l'importance de nos rapports avec la Grande-Bretagne, qui avaient été jadis un élément important de l'identité de bien des Canadiens anglais.

La sauvegarde et l'expression des diversités provinciales et régionales n'ont jamais été la seule préoccupation du fédéralisme canadien. Dès le début, le fédéralisme devait également favoriser l'émergence d'une nouvelle communauté nationale. Cette communauté s'est créée, à mesure que diverses générations successives de Canadiens se sont chargées, avec leurs gouvernements, de former une nation. Le choix d'un système fédéral présupposait et permettait l'évolution de rapports complexes et interdépendants entre les communautés provinciales et nationales.

Le gouvernement responsable, qui définissait clairement les obligations des Cabinets, législatures et électors, avait en toute logique pris la forme d'un fédéralisme impliquant très peu d'interdépendance entre les politiques des divers gouvernements, ce qui était raisonnable en 1867. Le gouvernement national avait d'énormes responsabilités et des pouvoirs appropriés. Les gouvernements provinciaux avaient reçu un rôle plus limité et donc des pouvoirs moins étendus. En général, du moins selon nos normes contemporaines, les interventions directes du gouvernement avaient très peu d'effets sur la société et l'économie. Bien que la politique partisane ait été particulièrement vigoureuse et le favoritisme pratique courante pour les membres des partis, pour la plupart des Canadiens le gouvernement demeurait à l'arrière-plan.

Lorsque la Constitution a été élaborée, on n'imaginait pas la possibilité d'une présence gouvernementale très étendue. *La Loi constitutionnelle de 1867* reflétait l'idée que l'on se faisait à l'époque de la fonction du gouvernement, mais les choses ont bien changé depuis ce temps. Les Canadiens ont élaboré l'énorme appareil bureaucratique de l'État moderne, sur la base d'une répartition officielle des pouvoirs qui s'est peu modifiée depuis la Confédération. De nos jours, un Canadien sur cinq travaille pour le gouvernement et il existe peu de domaines de notre vie qui ne soient touchés par l'État dans l'exercice de ses nombreuses responsabilités. Ainsi, au lieu d'avoir des gouvernements qui fonctionnent indépendamment les uns des autres, nous en sommes arrivés à des relations d'interdépendance étroites, quoique souvent discordantes.

La croissance de l'État et des rapports d'interdépendance ont entraîné la nécessité de régir les relations entre gouvernements. Cette situation complique le fonctionnement du gouvernement responsable, essentiel dans notre démocratie canadienne, car elle brouille la voie hiérarchique qui établit les rapports des Cabinets, des législatures et des citoyens. L'intervention accrue de l'État dans de nouveaux domaines de réglementation économique et sociale demande également que l'on redéfinisse la position des citoyens dans l'ordre constitutionnel.

Nous avons manifestement besoin de réévaluer les principes du gouvernement responsable, du fédéralisme et des droits individuels à la lumière de cette coexistence très complexe de gouvernements forts dans le Canada d'aujourd'hui. Nous devons à la fois respecter et adapter l'héritage que nous ont légué les Pères de la Confédération.

### *L'évolution de l'État dans un monde en transformation*

Depuis la Seconde Guerre mondiale, deux grands facteurs ont remis en cause nos arrangements constitutionnels traditionnels: la croissance de l'État et

l'influence accrue de la situation internationale. Étant donné les multiples fonctions de l'État moderne, les commissaires ne pensent pas qu'une diminution importante de ses activités soit envisageable. Nous pensons notamment que les activités du Canada sur la scène internationale s'intensifieront fort probablement et que les forces extérieures influenceront de plus en plus sur la qualité de vie des Canadiens. À la lumière de ces prévisions et de l'évolution constante de la composition sociale du Canada, nous désirons déterminer comment nous pourrions garantir que le gouvernement réponde démocratiquement aux désirs des Canadiens et gère efficacement nos affaires collectives.

La dialectique entourant l'État, la société et l'économie, au plan intérieur et international, n'est pas facile à saisir. Or, nous devons comprendre les nombreuses fonctions des gouvernements dans notre régime fédéral si nous voulons tenir des discussions éclairées sur la répartition des ressources entre l'État et l'économie, et sur les autres fonctions de l'État au Canada. Il est indispensable de garder à l'esprit que le gouvernement lui-même est loin d'agir de façon homogène.

Après la crise des années trente, bien des gens pensaient que la gestion de l'économie nationale représentait l'une des principales responsabilités du gouvernement, tout de suite après la préservation de l'ordre. Et ceci a tout naturellement amené le gouvernement à assumer également le rôle d'État-providence pour compenser les échecs du système économique dans la distribution équitable des revenus, des risques et des chances de réussite. L'État-providence est le produit de l'évolution des concepts de justice sociale et des droits des citoyens. Bien qu'il serve également à assurer une certaine stabilité économique, on peut surtout y voir un souci d'équité. Ces deux fonctions sont complémentaires: l'État est tenu responsable à la fois des performances économiques et des conséquences sociales qu'entraînent les fluctuations des activités économiques. Elles exigent une répartition complexe des tâches, car, bien que l'État cherche à diriger l'économie, les décisions économiques quotidiennes élémentaires doivent être prises sur la place du marché. L'État intervient alors pour ajuster la distribution du marché en fonction du critère évolutif de la justice sociale. L'État-providence préserve la stabilité sociale en compensant collectivement les inégalités générées par le marché.

En plus de diriger l'économie et de veiller au bien-être de tous les citoyens, l'État moderne cherche à maintenir une cohésion sociale, il symbolise l'unité et la diversité de la communauté et il intervient sur la scène internationale. Il a le devoir de promouvoir l'intégration sociale. Ce «rôle social», comme nous l'avons appelé, englobe les réponses du gouvernement aux problèmes soulevés par l'égalité des sexes, la multiplicité ethnique, les langues, le régionalisme, les droits des autochtones, les styles de vie nouveaux et l'écologie. Tandis que les décisions prises dans ces domaines ont des conséquences économiques, les problèmes eux-mêmes découlent du pluralisme social et de la fragmentation caractéristique de notre société post-industrielle. Nous assistons à l'application de la notion d'égalité à de nouveaux domaines et nous faisons automatiquement appel au gouvernement pour résoudre les problèmes qui surgissent.

Le bon équilibre de notre ordre politique et social exige que nous affirmions officiellement et symboliquement notre identité en tant que Canadiens. Il est

essentiel que les pratiques et politiques gouvernementales reconnaissent et confirment officiellement les diverses caractéristiques d'une société nationale, pour que celle-ci se définisse et se perçoive en tant que peuple. La politique des langues officielles du Canada, par exemple, symbolise notre dualité linguistique. Notre politique de multiculturalisme sert à reconnaître la contribution de tous les groupes ethniques à la société canadienne. La nomination de femmes aux postes de lieutenant-gouverneur et de gouverneur général atteste l'égalité des sexes. Par la tenue de conférences constitutionnelles spéciales sur les droits des autochtones, le Canada affirme que les peuples autochtones sont des composantes distinctes de notre société moderne.

Ne pas tenir compte de ces fonctions symboliques de l'État serait une lourde erreur. Les rôles sociaux et symboliques de l'État ont une propension à soulever nos passions, car ils portent sur nos croyances morales, nos sentiments de valeur et nos identités. Étant donné l'importance de son rôle dans la reconnaissance des statuts et dans la distribution des richesses, l'État doit s'efforcer d'aider les citoyens à s'intégrer dans l'ordre moral, symbolique, d'une société hautement politisée, ce qui constitue une lourde tâche. Au cours du dernier quart de siècle, les grandes questions qui ont semé la division au Canada ne portaient pas seulement sur des conflits de classe ou de travail, mais relevaient souvent des domaines du symbolique et du social.

L'État canadien a également d'importantes fonctions et responsabilités internationales. Ces responsabilités ont considérablement augmenté depuis la Seconde Guerre mondiale. Depuis 1945, on assiste à une prolifération d'États nouveaux qui contrôlent des territoires et des populations à des degrés divers. Cette multiplication des intervenants a grandement compliqué le système international. Les organismes internationaux ont pris une place importante dans l'atteinte des objectifs nationaux. Le Canada, en tant que nation commerçante, compte beaucoup sur une libéralisation sur le plan international pour faciliter la circulation des biens, des capitaux et des services. Divers accords officiels dont l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT), le Fonds monétaire international (FMI) et d'autres accords bilatéraux et multilatéraux régissent ce système économique international. D'autre part, les relations internationales ont également entraîné une course aux armements ainsi que des rivalités politiques entre pays. Le Canada ne se contente pas d'observer; il a joué et continuera à jouer un rôle de premier plan dans la résolution des problèmes internationaux.

L'envergure et la complexité des rapports de l'État avec l'environnement national et international ne s'expliquent pas aisément. Le contexte national et international est à ce point complexe que les modèles de pensée historiques — le communisme, le capitalisme, le socialisme, le libéralisme, le conservatisme et autres doctrines d'hier — ne permettent pas de répondre avec cohérence à la série de questions qui nous préoccupent. Un certain nombre de ces lignes de pensée traditionnelles peuvent nous aider à guider notre politique dans des domaines particuliers, mais si nous voulons apporter une réponse d'ensemble, comme nous devrions le faire, il nous faudra faire preuve de créativité.

On ne trouve aucun consensus dans les milieux intellectuels et politiques d'aujourd'hui que les commissaires pourraient sanctionner et adopter. La

perte de vitesse des partis politiques et la tendance consécutive des groupes, ayant un intérêt particulier à traiter directement avec les gouvernements, sont en partie le produit de ce manque de consensus. Sans cadre de pensée cohérent, il est difficile pour les partis politiques d'offrir une direction, d'intégrer les multiples divisions du Canada et de répondre aux énormes demandes imposées à l'État.

### ***La scène internationale, le gouvernement responsable et le fédéralisme canadien***

L'interdépendance internationale croissante dans le monde moderne pose de nouveaux défis pour les Canadiens. Elle fait peser de nouvelles pressions sur les aménagements institutionnels et constitutionnels du Canada. Ainsi, l'un des grands problèmes de notre monde consiste à trouver un équilibre approprié entre la structure politique d'États géographiquement délimités et les forces internationales — économiques, culturelles, idéologiques, scientifiques, technologiques et militaires — dont il faut tenir compte. Les États ne sont pas mobiles, le peuple non plus. C'est pourquoi la Commission accorde une grande importance à la façon dont les Canadiens assimilent les nombreuses forces extérieures qui façonnent leur vie privée et publique et pourraient même modifier le délicat équilibre entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Notre comportement peut avoir des effets sur la qualité de notre démocratie, ainsi que sur le pouvoir qu'ont nos institutions sur notre performance économique.

Il y a une contradiction inhérente dans le fait d'administrer les affaires extérieures au sein d'une démocratie parlementaire. Les négociations internationales, la participation à des alliances complexes et la nécessité de réagir rapidement aux crises internationales peuvent inciter ou même forcer l'exécutif à agir, sans perdre vraiment le temps de consulter le public ou le Parlement. Certaines questions, comme l'ajustement du taux de change, exigent que l'on agisse en secret pour être efficace. Les pouvoirs exécutifs ont davantage d'expertise à leur disposition que les législatures, tout comme ces dernières y ont plus facilement accès que les citoyens. Ce déséquilibre est encore plus grand, lorsqu'il s'agit de questions internationales plutôt que de problèmes qui concernent strictement le pays. La pratique, selon laquelle nous pouvons conclure des traités sans les soumettre à des débats parlementaires, accentue cette répartition inéquitable de l'information et de l'expérience.

Les commissaires ne prétendent nullement que l'exécutif agisse avec assurance, et sans contrôle, sur la scène internationale. La conduite de la politique économique internationale représente une tâche difficile pour le gouvernement, notamment parce qu'elle exige que l'on intègre la politique ordinaire de la vie économique à celle, plus prestigieuse, de guerre et de paix. Au cours des dernières décennies<sup>1</sup>, les États occidentaux, y compris le Canada, n'ont cessé d'effectuer d'importantes réorganisations internes pour tenter de trouver un juste équilibre. La bureaucratie influe grandement sur l'élaboration des politiques économiques internationales, car le processus nécessite la participation de nombreux ministères et organismes ayant des intérêts économiques ou des responsabilités à l'étranger<sup>2</sup>. Ainsi l'État est loin

d'être un intervenant unique, même en matière d'affaires internationales. Les contrôles internes auxquels le gouvernement est soumis du fait de cette situation sont sans aucun doute puissants mais ils sont qualitativement distincts des principes du gouvernement responsable de notre tradition constitutionnelle nationale.

Lorsqu'on parle d'interdépendance internationale, on pense souvent en premier lieu à l'économie, un domaine où elle se définit en termes de libéralisation des échanges internationaux et de circulation des capitaux internationaux. L'interdépendance économique, toutefois, ne représente qu'une des forces externes qui influent sur les peuples et les États. Bon nombre de mouvements sociaux contemporains rendent compte de l'interaction entre les forces internes et internationales. Les mouvements voués à l'amélioration de la situation des femmes et des peuples autochtones, à la protection de l'environnement ou encore à la promotion de styles de vie nouveaux ou différents, sont à la fois nationaux et internationaux. Les mouvements sociaux reçoivent l'appui de leurs pendants internationaux et ont encore plus de pouvoir dans leur propre pays.

Les grands thèmes de la politique étrangère canadienne — la guerre et la paix, la contribution militaire à l'alliance de l'Ouest et le maintien de l'infrastructure de défense — représentent d'importantes responsabilités pour le gouvernement national. Celles-ci sont assez peu susceptibles d'être touchées par les fluctuations de l'équilibre fédéral-provincial.

Le gouvernement fédéral est le principal régulateur de nos transactions sociales et commerciales de plus en plus importantes avec le reste du monde; il crée des politiques sur les tarifs douaniers, les taux de change, l'immigration, la citoyenneté et la culture. Il est responsable de nos frontières nationales et de leur défense, ainsi que de la réglementation des transactions à travers ces frontières. Il peut s'acquitter de ces responsabilités par des législations nationales, comme lorsqu'il a créé la *Loi sur l'examen de l'investissement étranger*, ou par la signature de traités internationaux sur les tarifs. Les médias, et en particulier les médias électroniques, traversent facilement les frontières nationales. La plupart des Canadiens vivent à moins de deux cents milles de nos frontières avec les États-Unis, dont les Canadiens anglophones partagent la langue. Notre gouvernement national est la seule institution au Canada qui a le pouvoir de réglementer la pénétration des médias électroniques américains au Canada. C'est là un des aspects importants du rôle primordial qu'il joue dans la promotion de la culture canadienne.

Le gouvernement national, étant plus actif sur la scène internationale, est également plus sensible que les provinces à bien des problèmes internationaux et à l'interdépendance des intérêts internationaux. Ceci complique les démarches intergouvernementales au Canada, car lors de discussions internes, les diverses parties défendent des points de vue différents. Le problème des pluies acides, par exemple, ou la réaction des provinces à l'égard d'engagements pris par le Canada en matière de commerce international, illustre très bien cet état de choses.

Les provinces n'ont de toute évidence pas autant de contacts internationaux que le gouvernement national. Or, comme les événements internationaux ont



une incidence sur les gens ou les entreprises qui relèvent de leurs compétences, les gouvernements provinciaux interviennent de plus en plus dans les affaires internationales. Les activités des provinces sur ce plan sont en grande partie de nature commerciale. Le Québec entretient en outre des relations culturelles soutenues avec la France et la francophonie en général.

La défense des intérêts nationaux d'ordre économique sur la scène internationale est donc devenue une responsabilité partagée, et les gouvernements provinciaux sont de plus en plus présents dans les missions commerciales à l'étranger. Comme de nombreuses barrières non tarifaires revêtant une importance primordiale pour nos partenaires commerciaux relèvent de la compétence des provinces, il est indispensable de pouvoir compter sur une coopération entre le gouvernement fédéral et les provinces, si nous voulons nous acquitter efficacement de cet aspect des relations internationales. Étant donné l'importance qu'ont prise ces questions, l'accord des provinces est une condition essentielle à la mise en oeuvre des traités négociés par le Canada. Or, pour l'instant, il n'existe aucun mécanisme qui permette d'obtenir un tel accord. Cette lacune de notre appareil institutionnel gêne considérablement la négociation et la mise en oeuvre d'accords bilatéraux et multilatéraux visant la réduction des entraves commerciales internationales.

La coopération entre le pouvoir fédéral et les provinces est tout aussi nécessaire en matière de commerce international qu'en matière d'affaires nationales relevant des deux ordres de gouvernement. Nous pouvons appliquer certains des principes qui régissent ce dernier type de coopération au domaine international. Les provinces souhaitent que les politiques économiques internationales tiennent compte des intérêts régionaux et provinciaux, autant que les politiques nationales. Réciproquement, les provinces devraient être sensibles aux intérêts nationaux et respecter les obligations internationales du gouvernement fédéral.

### *L'expansion de l'État et le fédéralisme canadien*

L'expansion de l'État, à la fois au niveau fédéral et provincial, a entraîné un certain nombre de problèmes supplémentaires découlant de l'interdépendance des gouvernements dans le système fédéral. Cette interdépendance était un sujet de préoccupation en 1867. Les pouvoirs de désaveu, de réserve et déclaratoire, ainsi que les nominations de lieutenants-gouverneurs provinciaux — qui avaient le titre de « superintendants » à l'époque — prouvent bien que le gouvernement national pouvait intervenir directement dans les affaires provinciales.

Ces mesures niaient l'existence d'une association intergouvernementale. Les pouvoirs de désaveu et de réserve étaient essentiellement négatifs. Ils avaient la faculté d'empêcher les gouvernements provinciaux de mettre en oeuvre certaines mesures particulières. Le pouvoir déclaratoire donnait au gouvernement fédéral le moyen de soustraire certains « travaux » à la juridiction provinciale. Le gouvernement fédéral s'en servait unilatéralement, et fréquemment au début. *La Loi constitutionnelle de 1867* prévoyait également que le gouvernement fédéral accorderait certains paiements aux provinces, pour compenser leur renonciation au contrôle des tarifs douaniers

et pour combler la différence entre les revenus à leur disposition et leurs dépenses. Par rapport à la situation actuelle, toutefois, l'interdépendance des gouvernements dans le système fédéral de 1867 était minime et les choses sont demeurées ainsi jusqu'au XX<sup>e</sup> siècle.

La mise en place de la technique des subventions conditionnelles, entre les deux guerres mondiales, a amené les deux ordres de gouvernement à travailler en plus étroite collaboration dans la poursuite de buts communs. Même lors de la Grande dépression, on estimait généralement que la division des pouvoirs était une condition essentielle du fédéralisme canadien. On devait apporter plus de souplesse, non pas en supprimant la division des pouvoirs par des ententes de coopération, mais par une modification constitutionnelle. Or, s'il était facile de défendre le bien-fondé d'une telle modification, il n'était pas facile à réaliser. On a donc abouti à une impasse constitutionnelle dans les années 1930. Bien des Canadiens voyaient dans un système fédéral rigide un obstacle au pouvoir de direction du gouvernement national, surtout dans le domaine économique qui revêtait une telle importance à cette époque difficile.

Après 1939, la guerre avait amené le gouvernement fédéral à jouer un rôle dominant qu'il n'avait pu exercer à l'époque de la Dépression. Dans la période d'après-guerre, l'impasse constitutionnelle fut contournée grâce à un réseau grandissant d'ententes fiscales et de subventions conditionnelles, notamment dans le cadre des divers programmes mis sur pied par l'État-providence. Dans le fédéralisme interdépendant de la fin des années 1940 et au début des années 1950, le gouvernement fédéral était toujours le principal acteur. Les gouvernements provinciaux, toutefois, commençaient à augmenter leur bureaucratie et à multiplier et raffiner les outils mis à leur disposition. Ils se comparaient à des entrepreneurs chargés de l'expansion de leurs propres économies, et commençaient à remettre en question le pouvoir du gouvernement national. La nation et les provinces devaient trouver des moyens de coexister.

Les gouvernements provinciaux continuent d'occuper une place prédominante dans la vie publique de la nation et les commissaires ne prévoient aucun changement dans un avenir prévisible. La coexistence des deux ordres de gouvernement dans la même société et la même économie a créé une grande interdépendance entre gouvernements. La bonne marche du système fédéral constitue une responsabilité nouvelle et difficile pour les gouvernements qui ont bien plus de pouvoirs qu'en 1945.

L'existence d'un réseau complexe d'accords et d'appareils intergouvernementaux atteste le partage des responsabilités entre les deux ordres de gouvernement et leur incapacité à poursuivre leurs objectifs séparément les uns des autres. La division des pouvoirs est un principe trop vague pour répartir les responsabilités, lorsque de nouveaux domaines d'activité émergent. Ainsi les tiraillements entre gouvernements sont courants et font oublier les efforts de rapprochement dans d'autres domaines.

Les rapports entre gouvernements sont à la fois de nature politique et bureaucratique. Il n'existe aucune hiérarchie. Les participants peuvent poser des exigences, prendre position, menacer et recourir à des actions unilatérales. Il n'y a aucun système de tarification qui permette de régler la concurrence, ni aucune «main invisible» qui la façonne en fonction des intérêts

du public, mais simplement une retenue qui s'exerce naturellement. Il y a le respect de la légitimité des autres gouvernements. Il y a une citoyenneté commune qui lie les dirigeants et les électeurs et qui distingue les relations intergouvernementales de celles qui sont établies entre états indépendants dans le système international. En outre, on a assisté à la lente élaboration d'un appareil intergouvernemental destiné à faciliter les relations fédérales-provinciales. Au cours des dernières années, les deux ordres de gouvernement ont créé des ministères, des bureaux et des organismes responsables des affaires intergouvernementales — dont certains ont depuis été abandonnés — pour régir ces relations.

Quelle que soit la situation, les commissaires estiment que les relations intergouvernementales peuvent être nettement améliorées. Nous recommandons par conséquent la création de nouvelles institutions pour gérer cette interdépendance entre gouvernements. Nous estimons que nous avons besoin de développer grandement notre sens de la coexistence et de la courtoisie afin de modérer les excès qu'entraînent la rivalité et la concurrence. Avec le temps, les gouvernements comme tout autre organisme, défendent des intérêts qui leurs sont propres et qui n'ont plus rien à voir avec leurs objectifs originaux. Ainsi les préoccupations des gouvernements font souvent oublier les intérêts des citoyens.

Les citoyens ont parfois l'impression d'être des pantins dans les mains de gouvernements qui s'opposent, car aucun ne correspond à l'idée qu'ils s'en font ni aux politiques qu'ils en attendent. Les luttes et les rancœurs suscitent la méfiance des citoyens qui n'ont pas l'impression que l'on s'occupe de leurs intérêts lors des discussions et des négociations intergouvernementales. C'est pourquoi les commissaires souhaitent davantage d'efficacité dans les relations entre les gouvernements des communautés nationales et provinciales qui coexistent et sont le fondement de notre régime fédéral. Les Canadiens appartiennent aux deux types de communautés. Celles-ci sont la manifestation de deux alternatives; un seul peuple dont les membres s'identifient tantôt à leur province, et tantôt à leur pays. Il est donc plus difficile de nous gouverner dans le cadre d'un régime fédéral que dans un état unitaire. Le rôle actif du gouvernement dans les deux ordres embrouille davantage une situation fort complexe.

### *Expansion étatique et gouvernement responsable*

La responsabilité gouvernementale est le premier moyen par lequel les Canadiens peuvent demander des comptes à leur gouvernement. Malgré la difficulté de contenir et de contrôler l'État interventionniste, les institutions sont les instruments qui nous permettent de rester maître du gouvernement plutôt que l'inverse. Le nombre croissant des activités gouvernementales complique encore le fonctionnement d'un gouvernement responsable à différents égards.

Comme nous l'avons noté, les réseaux intergouvernementaux reliant les autorités fédérales et provinciales gênent le contrôle de l'exécutif par les parlements et donc le contrôle du gouvernement par l'électorat. La prolifération des organismes de réglementation et des sociétés d'État indépendantes du contrôle de l'exécutif réduit également la responsabilité.

Par ailleurs, le législatif et l'électorat influencent beaucoup moins les activités toujours plus nombreuses de l'État sur la scène internationale que sur la scène nationale.

Nous avons vu également les conséquences des changements de théorie économique et plus particulièrement des nouvelles idées en matière de gestion de l'inflation, de la croissance et du chômage. Ces idées influencent non seulement la fonction de l'État et la répartition des ressources entre État et économie, mais aussi le pouvoir relatif des institutions; or, ce genre d'influence peut avoir un effet sur les institutions démocratiques. Les thèses monétaristes, par exemple, accordent un plus grand rôle à la Banque du Canada, qui est très indépendante de tout contrôle gouvernemental direct et affaiblissent ainsi les pouvoirs de l'électorat et du Parlement à demander des comptes à l'égard d'un instrument important de la politique économique gouvernementale.

De façon générale, l'ordre du jour de l'État est chargé et le déséquilibre entre Cabinets et législatures est très prononcé en matière d'expertise et de ressources. Les délais sont très brefs et la tentation du secret très forte. Il est donc inévitable que la publication de politiques, l'examen approfondi, les débats et les discussions s'y rattachant soient sporadiques et fortuits. Le vaste appareil administratif continue d'appliquer les vieilles politiques qui ont permis l'élaboration de programmes, la formation d'organismes gouvernementaux et l'établissement de relations avec la clientèle. On laisse place à l'arbitraire, car les politiques se font et se défont au hasard de décisions de fonctionnaires prises dans les coins et recoins de la structure bureaucratique, hors du contrôle des parlementaires et des électeurs, mais surveillées souvent étroitement par les groupes de pression. Même les ministres qui gèrent de vastes bureaucraties ne peuvent prétendre savoir tout ce qui se passe dans leur ministère. Pour exercer un meilleur contrôle politique, nous avons créé tout un ensemble d'institutions; elles sont également des bureaucraties à contrôler.

Les différents partis politiques n'ont pas été en mesure d'éliminer tous ces problèmes. Les partis canadiens n'ont que des moyens limités pour rallier les intérêts de façon efficace et assurer la cohérence qui devrait découler d'une philosophie de parti intégré. Avec l'expansion du gouvernement, les partis se sont heurtés à des difficultés croissantes pour concilier tous les intérêts en cause. Les groupes de pression exercent donc une interaction directe avec la bureaucratie. Les exigences à l'endroit de l'État venant de toutes parts et n'étant pas soumises à une discipline efficace, les groupes de pression ne se sentent pas obligés de faire des compromis avec d'autres groupes, publics ou privés.

Les commissaires n'ont que des solutions partielles à apporter à ce problème. Notre proposition est très directe. La tendance en faveur d'une prépondérance de l'exécutif est allée trop loin et il faut rétablir l'équilibre. Nous devons préserver le principe de gouvernement responsable qui permet aux Canadiens d'exercer leurs prérogatives démocratiques, que ce soit au niveau fédéral ou provincial.

Aussi souhaitable que soit la séparation des fonctions et des responsabilités fédérales et provinciales, il y aura encore interdépendance et interaction entre les deux ordres de gouvernement. Il s'agit de la conséquence inévitable de

l'intervention croissante du gouvernement depuis 1867. Cette interaction est d'ailleurs souvent le reflet d'une compétition bénéfique entre gouvernements, dans la mesure où il existe une émulation pour satisfaire les attentes et les demandes de la population et pour s'assurer de la reconnaissance politique que cela implique. Les commissaires préféreraient que cette interdépendance soit bien administrée. Nous aimerions un système qui réduise les conflits de juridiction, fasse mieux reconnaître les processus intergouvernementaux pour en garantir la responsabilité et modère les excès de la compétition. Nous voulons que nos réformes donnent aux institutions nationales la latitude de mieux représenter les intérêts régionaux et de mieux y répondre, et accroissent leur aptitude à mettre les questions nationales et provinciales sur la scène intergouvernementale.

Les commissaires proposent cette réforme institutionnelle, car ils sont convaincus qu'une plus grande intervention du gouvernement doit être également plus démocratique. Nous croyons également que dans une société complexe où l'État, l'économie et la société sont étroitement liés, l'efficacité du gouvernement est incompatible avec l'isolement, le secret et l'attitude distante de ceux qui nous gouvernent. Que ce soit par réalisme ou par idéalisme, il faut que l'État canadien soit encore plus démocratique. Ceux qui prétendent le contraire doivent penser aux conséquences d'un pouvoir étatique non contrôlé et d'un public non informé.

En adoptant cette position, qui vise essentiellement une plus grande démocratisation, les commissaires se basent sur une distinction fondamentale entre marchés et gouvernements. Même si les marchés ont besoin d'un cadre solide de règlements et de droits de propriété, ainsi que l'appui d'une infrastructure complexe, les innombrables décisions que prennent les divers secteurs économiques n'exigent pas une direction centrale: la coordination de l'activité économique s'établit, qu'il y ait compréhension ou non du fonctionnement global du système de la part des individus, qui ne font que répondre aux indices du marché pour poursuivre leurs propres objectifs économiques; il y a coordination sans hiérarchie.

Pour les gouvernements, la situation est différente. La sensibilité, l'échange et la coordination n'y sont pas automatiques. Les gouvernements interviennent directement dans la société et l'économie. Ceux qui, dans un gouvernement, sont susceptibles de changer les structures sociales et économiques pour atteindre des objectifs d'intérêt public doivent être réceptifs et bien informés. Par conséquent, la démocratisation est une condition préalable à l'efficacité à long terme. Nous devons donc renforcer le processus de démocratisation au moyen des institutions parlementaires fédérales et provinciales.

## **La communauté politique au Canada**

L'image qu'un peuple a de lui-même a une grande influence sur sa façon de vivre. Aucune Commission royale ne peut dicter *ex cathedra* ce que doit être cette image. Les commissaires peuvent étudier la grande question de notre identité collective, en espérant clarifier le débat et contribuer à la discussion. En dernière analyse, pourtant, ce sont les Canadiens qui trouveront eux-mêmes leur propre réponse, à l'intérieur de la structure institutionnelle et

constitutionnelle, dont l'évolution est en partie une réponse aux nouvelles pressions du public.

La complexité des communautés canadiennes s'est accrue depuis la Confédération. Avec l'addition de nouveaux territoires, les quatre premières provinces fondées par des communautés distinctives sont devenues dix et leur nombre peut d'ailleurs encore augmenter, au fur et à mesure que le Nord se développe.

C'est au cours du processus d'édification de la nation que les Canadiens sont devenus un peuple distinct après la Confédération. Pour de nombreux Canadiens anglais, cette évolution du sentiment collectif s'accommodait parfaitement de leur allégeance à la Grande Bretagne, qui allait d'ailleurs en s'affaiblissant. Les Canadiens français, quant à eux, étaient politiquement moins orientés vers l'Europe et s'identifiaient davantage à l'Amérique du Nord, la plupart étant des descendants des colons qui s'étaient installés au Québec aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles. Cette différence d'attitude des Canadiens français et anglais à l'égard de l'Europe a souvent produit des tensions en politique étrangère, et plus particulièrement les crises de la conscription, au moment des deux guerres mondiales. L'immigration intensive dans l'Ouest des Européens du centre et de l'est, dans les années qui ont précédé la Première Guerre mondiale, est à l'origine de notre héritage multiculturel que le pays a fini par reconnaître des années plus tard.

La maturation progressive du Canada, passant de statut de colonie à celui de nation, telle qu'elle est exprimée par les historiens nationalistes libéraux du Canada anglais, et la transformation concomitante de l'empire en Commonwealth, forment la trame bien connue de notre histoire canadienne. La Déclaration de Balfour de 1926 et le Statut de Westminster, promulgué en 1931, n'ont pas besoin d'être présentés ici. La *Loi sur la citoyenneté canadienne* de 1946, l'abolition en 1949 des appels civils au Comité judiciaire du Conseil privé, le rapatriement la même année d'une formule permettant de modifier une partie de la Constitution et la nomination du premier canadien à titre de gouverneur général en 1951, constituent les grandes étapes de la progression de l'identité politique canadienne après la Seconde Guerre mondiale.

En 1951, le Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences (Commission Massey) avançait que l'État devait encourager la culture canadienne, en partie pour contre-balancer l'«américanisation». Cette question devait revenir régulièrement dans bien des secteurs décisionnels, dans la mesure où les liens avec les Britanniques, qui permettaient jusque-là de différencier les Canadiens des Américains, se relâchaient. Tout en acquérant une présence internationale autonome, nous devenions parallèlement, pratiquement et psychologiquement, un peuple nord-américain. La nature de notre coexistence avec les États-Unis a toujours préoccupé les décideurs canadiens. La façon dont nous pouvons combiner notre autonomie politique et notre identité propre avec l'intégration croissante de l'économie nord-américaine continue d'être le dilemme fondamental des Canadiens. La difficulté dépasse les questions d'ordre purement intérieur et exige un traitement délicat de notre rôle international. Les États-Unis sont la plus grande puissance militaire et industrielle du monde et contrôlent le

réseau des alliances déployé contre le bloc soviétique. Dans ces circonstances, les dilemmes et les difficultés que représente la formation de l'État et de la nation canadienne sont des éléments permanents de notre condition nationale.

Pendant la première décennie qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, le nationalisme canadien s'est rapidement développé, parallèlement à l'élaboration d'une communauté nationale. Les liens avec la Grande-Bretagne, qui n'était plus une grande puissance impériale, se sont affaiblis. Tandis que de nombreuses autres nations s'efforçaient de se remettre de la guerre ou d'échapper à l'indépendance coloniale, le Canada devenait une puissance moyenne. À partir de l'autorité établie pendant la crise et la guerre, le gouvernement fédéral a assumé un rôle de premier plan dans le processus de démobilisation et de reconstruction. L'expérience de la Dépression et de la guerre avait changé les attentes du public à l'égard du gouvernement: le gouvernement fédéral, en étroite collaboration avec les provinces, est devenu le principal facteur de l'évolution de l'État-providence.

De son côté, le gouvernement du Québec affichait une attitude défensive, plus intéressé à défendre les pouvoirs provinciaux, en général, et du Québec, en particulier, que de solliciter le statut et les juridictions nouvelles recherchées par ses successeurs. Le Rapport de la Commission royale d'enquête du Québec sur les problèmes constitutionnels (Commission Tremblay), présenté en 1956, était une défense sociologique et philosophique vigoureuse du fédéralisme et de ses avantages particuliers pour le Québec. Il décrivait la société du Québec comme une société spirituelle, anti-matérialiste, rurale et anti-étatiste. Il avançait que le Québec préférerait gérer les fonctions importantes, notamment l'éducation et les problèmes sociaux, par l'intermédiaire des institutions religieuses, même si l'industrialisation, l'urbanisation et la sécularisation ébranlaient déjà l'analyse de la Commission.

Au milieu des années 1950, l'État canadien, au niveau national, restait symboliquement et pratiquement un concept canadien anglais et plus précisément celui des Canadiens d'origine britannique. Cependant, l'autonomie progressive à l'égard de la Grande-Bretagne s'est accompagnée de tout un ensemble complexe de pressions. L'élément non britannique du Canada anglais s'affirmait et les gouvernements de John Diefenbaker, Premier ministre de 1957 à 1963, ont été plus ethniquement hétérogènes que ceux de ses prédécesseurs. Il a été également le premier à nommer une femme ministre. D'autre part, en 1960, son gouvernement donnait le droit de vote aux Indiens même si de nombreux Indiens s'opposaient à la franchise; pour la première fois, un Indien, James Gladstone, accédait au Sénat. Diefenbaker avait une vision, celle d'«Un Canada», qui découlait de la mosaïque ethnique de l'Ouest, de ses propres ancêtres allemands et écossais et de son engagement envers la tradition parlementaire. Son principal effort a donc été de faire passer cette vision dans la pratique par sa Déclaration des droits de 1960.

Un changement radical du rôle du gouvernement provincial du Québec a suivi la mort du Premier ministre Maurice Duplessis en 1959. L'élection du libéral Jean Lesage en 1960 a achevé la transformation qui a fini par être connue sous le nom de Révolution tranquille. Pendant les années 1960, le gouvernement provincial a augmenté considérablement l'étendue de ses

activités et a remplacé l'Église, qui perdait son rôle de direction dans l'évolution de la majorité francophone du Québec. Les liens entre les francophones du Québec et ceux du reste du Canada se sont affaiblis, dans la mesure où les premiers se sont définis de plus en plus précisément comme Québécois. L'allégeance et l'identité politiques des Québécois se sont limitées à leur propre province et le Québec francophone est devenu de plus en plus séculaire et matérialiste aussi bien que nationaliste. Ce nationalisme provincial du Québec francophone a révélé les insuffisances de la représentation du Canada français au gouvernement fédéral et l'insensibilité de la communauté nationale aux besoins des Canadiens français à l'intérieur et à l'extérieur du Québec.

L'un des éléments de la réaction du gouvernement fédéral au mécontentement du Québec a été la création en 1963 de la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme. En réponse à son *Rapport*, qui a commencé à être publié en 1967, le gouvernement fédéral a promulgué en 1969 la Loi sur les langues officielles. Le gouvernement du Premier ministre Trudeau rêvait d'un Canada à double communauté linguistique, dans lequel les Québécois francophones pourraient s'identifier à la fois au gouvernement fédéral et au gouvernement québécois et pourraient considérer le Canada comme leur pays. Pour ce faire, il fallait l'appui de l'État pour assurer la survivance des minorités linguistiques, francophones à l'extérieur du Québec et anglophones au Québec. Grâce à l'avènement d'un Canada officiellement bilingue, l'utilisation du français s'est considérablement accrue au gouvernement fédéral. Or, les autres Canadiens ont vu dans ces transformations une menace. Le gouvernement fédéral a dû réagir par une politique de multiculturalisme qui reconnaissait aux Canadiens de toute origine leur contribution et leur participation à un Canada qui devait être multiculturel autant que bilingue<sup>3</sup>.

Pendant cette période, les Canadiens ne pouvaient plus vraiment considérer comme acquis la présence du Québec dans un Canada uni. Les Québécois se sont engagés dans un débat passionné sur la question de savoir s'ils devaient couper les liens politiques avec les autres Canadiens et avec le gouvernement national. Le Parti québécois finit par proposer une relation de souveraineté-association, c'est-à-dire une association économique du Québec et du Canada. La question fondamentale était de savoir si le Québec pouvait trouver sa place dans un fédéralisme «renouvelé».

Le référendum du Québec de 1980 a résolu la question de la séparation. Il a été gagné par ceux qui s'opposaient à l'indépendance, notamment une petite majorité des électeurs francophones. Les dispositions linguistiques de la *Charte canadienne des droits et libertés* ont suivi, parallèlement au rapatriement et au processus de modification, dans le cadre de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Les dispositions linguistiques de la Loi obligeaient les provinces, dans des circonstances particulières, à offrir aux minorités de la langue officielle un enseignement dans leur propre langue. Ces dispositions constitutionnelles, objectif du gouvernement fédéral depuis la fin des années 1960, exigeaient des gouvernements provinciaux qu'ils offrent les services qu'ils étaient peu disposés à fournir à titre facultatif. Dans l'intérêt de la nouvelle définition de la communauté nationale, la *Loi constitutionnelle de*



1982 rejetait certaines diversités provinciales en matière de politique linguistique, compte tenu de la division des pouvoirs et des différentes façons d'envisager la nature des communautés provinciales.

L'obligation d'offrir l'enseignement dans la langue de la minorité linguistique est le résultat de la longue évolution des relations entre les deux ordres de gouvernement et les communautés nationales et provinciales. Il est essentiel de comprendre cette évolution pour bien comprendre le sens de notre identité nationale.

Pendant que le gouvernement fédéral retouchait l'image du Canada au niveau national, pour tenir compte du dualisme linguistique et du multiculturalisme, les gouvernements provinciaux jouaient un rôle de plus en plus important dans le fédéralisme canadien. Dans les discussions constitutionnelles entreprises après la victoire du Parti québécois en novembre 1976, un certain nombre de Premiers ministres provinciaux affirmaient leur position, c'est-à-dire que les provinces doivent être en parité avec la communauté nationale, certains allant même jusqu'à parler de la priorité des communautés provinciales.

Au départ, les quatre provinces fondatrices du système fédéral canadien étaient constituées de diverses communautés historiques, regroupées territorialement, et l'attribution des pouvoirs aux gouvernements provinciaux correspondait à cette réalité sociologique. Par contre, l'attribution des responsabilités les plus importantes au nouveau gouvernement national ne répondait pas aux besoins d'une communauté nationale préexistante; il s'agissait plutôt d'une solution pratique à la tâche globale que ce nouveau gouvernement s'était fixée en vue de construire en commun la nation canadienne. La communauté nationale devait apparaître plus clairement au fur et à mesure du développement national.

L'extension du rôle de l'État à deux ordres après la Confédération a profondément influencé l'évolution des communautés nationales et provinciales. À un moment où les sphères d'attribution du secteur public étaient limitées et celles du secteur privé relativement importantes, la division des pouvoirs entre le fédéral et le provincial était sans rapport avec la plupart des activités sociales et économiques. Dans les systèmes fédéraux, l'extension du rôle de l'État ne remplace pas seulement le privé par le public. Il se produit plutôt une redistribution complexe des anciens intérêts privés dans une nouvelle sphère publique divisée entre deux ordres de gouvernement. L'essor de l'État au Canada signifie une division des pouvoirs qui touche maintenant la société et l'économie beaucoup plus profondément que dans les premières années. Au fur et à mesure de l'affaiblissement de la sphère privée et du renforcement de l'utilisation des attributions juridictionnelles nationales et provinciales, l'importance des communautés provinciales et nationales augmentait proportionnellement.

Les Canadiens appartiennent à une communauté nationale et provinciale, dont l'importance dans leur vie augmente chaque fois que le gouvernement élargit ses activités. Dans ces conditions, il est impossible de partager l'identité nationale et provinciale et le concept de communauté, ou de s'attendre à ce qu'une division classique des pouvoirs crée des compartiments étanches entre les deux ordres de gouvernement.

La communauté nationale, que le fédéralisme encourage et entretient, limite les possibilités de différenciation des sociétés provinciales, qui sont également encouragées et entretenues par le fédéralisme. L'appartenance et l'identification à une communauté nationale sont en partie le résultat de notre vie et de notre histoire communes. Par ailleurs, les conditions modernes ont tendance à réduire les différences entre les provinces. L'identification à une communauté nationale découle également des efforts déployés par les dirigeants fédéraux qui ont souvent essayé de protéger et de nourrir un nouveau sentiment de «canadianité», pour s'opposer à ce qu'ils considéraient comme une menace provinciale à l'intégrité d'une citoyenneté commune.

Au cours de la dernière décennie en particulier, le gouvernement fédéral a tenté d'affaiblir le processus de «provincialisation» que l'extension du rôle des gouvernements provinciaux a accentué dans les dernières années. L'apparition d'un État provincial plus actif a poussé le gouvernement fédéral à établir des normes communes. Il encourage les provinces à les respecter, dans les domaines de juridiction provinciale où ces normes et leur application relativement uniforme semblent convenir à la population d'un même pays.

Le fédéralisme n'implique pas que les juridictions, les communautés et les gouvernements provinciaux doivent être exempts des impératifs de la citoyenneté canadienne. Le gouvernement national, qui représente tous les Canadiens, a une responsabilité bien établie qui, plutôt que d'être confinée aux domaines sur lesquels il a une autorité constitutionnelle explicite, joue un rôle de premier plan dans le système fédéral, au nom de la communauté canadienne. Les commissaires ne cherchent pas à donner au gouvernement national une raison de diminuer les responsabilités des gouvernements provinciaux à l'égard de leur propre communauté. Nous ne sanctionnons pas les moyens inconstitutionnels pour obtenir des fins nationales. Ces remarques ne sont pas non plus une critique des gouvernements provinciaux, lesquels, bien entendu, ne peuvent pas avoir de leadership national. Nous remarquons simplement que vouloir nier la contribution de la direction et de l'initiative fédérales revient à nier l'histoire des cinquante dernières années.

Au cours du dernier demi-siècle, les ententes fiscales entre le fédéral et le provincial ont abouti à des systèmes de taxe et de transfert relativement coordonnés. L'État-providence a réduit les différences interprovinciales en ce qui concerne l'accessibilité aux avantages sociaux. La *Charte canadienne des droits et libertés*, plus particulièrement les dispositions concernant les droits à l'enseignement de la minorité linguistique, ont contribué à l'établissement de normes nationales. L'appui ou l'acceptation des provinces a été essentiel à la réalisation de chacune de ces mesures mais, sans les efforts catalytiques du gouvernement national, notre système fiscal, nos programmes sociaux et nos droits seraient beaucoup moins bien intégrés qu'actuellement.

Notre gouvernement national a cherché à préserver et à encourager les objectifs nationaux et un traitement commun du citoyen canadien, non seulement pour les questions relevant de sa propre juridiction, mais également pour celles qui relèvent de la juridiction provinciale. Les commissaires croient qu'il continuera de le faire. Les gouvernements provinciaux continueront d'offrir des services différents en dehors des secteurs où les normes nationales s'appliquent et ils les utiliseront différemment. Au fur et à mesure que les

Canadiens remettront en question les normes nationales déjà en place, il pourra y avoir parfois un certain relâchement. Les ententes bilatérales entre le gouvernement fédéral et certaines provinces, plus particulièrement le Québec, faciliteront, comme avant, les différences de traitement. Mais notre argument principal demeure. Les provinces du Canada ne sont pas des États indépendants. Elles fonctionnent dans un ordre constitutionnel, dont l'intégrité dépend du fait que les gouvernements sont responsables devant les citoyens, dont les préférences et les attentes découlent de leur appartenance aux communautés nationale et provinciales. La diversité des politiques provinciales qu'encourage le fédéralisme est soumise aux contraintes de l'appartenance à la communauté nationale, cette dernière n'étant pas indifférente aux préférences politiques des communautés provinciales.

En plus de réconcilier les multiples divisions sociales que suscite le monde moderne, tâche qui incombe de la même manière au gouvernement d'un État unitaire, le gouvernement national de notre système fédéral doit également représenter la dimension provinciale de notre existence collective. Tout comme les gouvernements et les communautés provinciales ne peuvent ignorer la citoyenneté et la communauté nationales, le gouvernement national ne peut ignorer la dimension provinciale de notre existence. L'âme des citoyens d'un pays fédéral n'est pas compartimenté en fonction de la division des pouvoirs. Un citoyen moyen est simultanément et commodément à la fois canadien et par exemple, albertain ou ontarien. C'est pourquoi de nombreux Canadiens s'inquiètent des conflits ouverts entre le fédéral et le provincial, surtout de ceux qui portent sur des questions gouvernementales. Ils s'inquiètent du fait que la coexistence des communautés nationales et provinciales auxquelles ils sont habitués, n'est souvent pas reflétée par l'interaction des gouvernements qui les représentent sur la scène intergouvernementale.

L'interdépendance subtile qui existe entre le système fédéral et les communautés nationale et provinciales, que ce système reflète et modèle, possède une autre dimension importante qui doit être bien comprise si nous voulons être bien gouvernés. Les individus qui constituent la communauté nationale diffèrent par le sexe, l'origine ethnique, l'âge, la situation économique et la province de résidence. Les commissaires ont déjà noté le dualisme historique français-anglais du Canada et la tendance à reconnaître son caractère multiculturel. L'évolution vers une composition multiraciale de notre pays est maintenant à l'ordre du jour. Ces différentes divisions ont également des manifestations provinciales et les Canadiens doivent combler ces écarts à l'intérieur des communautés provinciales et de la communauté nationale. Nous avons fait des progrès remarquables: il y a quarante ans, un observateur aurait pu prendre le gouvernement national – et par déduction la société qu'il représente – pour le gouvernement d'une communauté britannique composée uniquement d'hommes de race blanche. La composition réelle du peuple canadien est certainement mieux représentée, mais il reste encore beaucoup à faire.

Comme d'autres sociétés marquées par une grande diversité interne, le Canada doit essayer de tenir compte de ces diversités, de les réunir sous la bannière d'entreprises communes. Les États contemporains cherchent à encourager une citoyenneté inclusive et un sentiment général de nationalité.

Même si l'État doit assumer la direction, sa légitimité dépend de l'approbation qui lui est donnée. En utilisant de plus en plus de structures et de politiques représentatives, l'État doit se sensibiliser davantage à la complexité d'une société hétérogène.

Les commissaires ont étudié l'évolution des communautés nationale et provinciales du Canada, l'émergence de leur diversité et les rôles des deux ordres de gouvernement de la fédération. Cette étude confirme l'importance de procéder à un réaménagement institutionnel approprié du gouvernement national. Dans une communauté nationale diversifiée, le processus politique et la structure institutionnelle, et surtout ses éléments représentatifs, doivent encourager le gouvernement national à procéder à une vue d'ensemble.

Pour compléter l'image de la communauté canadienne, nous devons aborder le sujet du point de vue avantageux d'un nouveau cadre institutionnel. Les Canadiens ont maintenant une *Charte des droits et libertés*. Depuis plus d'un siècle de gouvernement parlementaire, nous avons placé notre confiance dans l'autorité politique et les dimensions fédéralistes de la Constitution. Nous ne voyions pas jusqu'ici la nécessité de définir les différentes catégories de droits au-delà de la portée des Cabinets ministériels et des législatures et nous ne voyions pas la nécessité non plus de voir ces droits protégés par les tribunaux. Nous considérons le choix conscient qu'avaient fait nos prédécesseurs de la suprématie parlementaire comme un symbole de notre différenciation politique des États-Unis. La décision d'adopter une Charte constitue une dérogation à cette tradition.

Les antécédents de la Charte sont significatifs. Les critiques ont souvent sous-estimé le sens historique de la Déclaration des droits de 1960. Ses dispositions ne s'appliquaient pas en fait aux provinces. Il s'agissait d'un statut du Parlement sans protection constitutionnelle et qui contenait une clause permettant au Parlement de contourner ses dispositions sur simple déclaration. D'autre part, la Cour suprême du Canada ne l'a pas utilisé aussi vigoureusement que certains Canadiens l'avaient espéré pour défendre les droits du citoyen. Néanmoins, la Déclaration des droits a représenté un progrès significatif. La *Charte canadienne des droits et libertés* représente donc une nouvelle étape logique dans le processus engagé par la Déclaration des droits.

Au cours des années 1960 et 1970, le gouvernement national a cherché à donner une définition officielle séduisante d'un Canada sensible à notre pluralisme ethnique et à notre dualisme linguistique. John Diefenbaker s'était soucié de notre pluralisme ethnique et avait espéré que la Déclaration des droits de 1960 contribuerait à intégrer ceux qui ne faisaient pas partie des peuples fondateurs. Ses successeurs ont voulu remodeler le gouvernement national et la communauté nationale, afin d'exprimer notre dualité franco-anglaise. Bien que la Loi sur les langues officielles de 1969 ait beaucoup fait pour les Canadiens, seule l'action provinciale, et plus particulièrement la politique d'enseignement dans la langue officielle, pouvaient être utiles aux Canadiens français hors-Québec. Les dispositions linguistiques de la *Loi constitutionnelle de 1982* sont le résultat des luttes constitutionnelles longues et pénibles qui ont suivi le référendum du Québec en 1980. Ces dispositions

accordent des droits, dont l'application est assurée par le judiciaire, aux minorités linguistiques dans le domaine de l'enseignement.

La Charte reconnaît également les droits des Canadiens qui, en tant que citoyens, constituent l'élément fondamental de l'ordre constitutionnel. Elle tient compte aussi de la dimension communautaire de notre diversité: en particulier, les droits des autochtones, les droits linguistiques et le multiculturalisme.

Au fil des ans, un peuple qui possède une Charte finira par considérer ses droits différemment d'un peuple qui n'en possède pas. Pour un peuple parlementaire, les droits sont acquis par la tradition et la pratique. Il n'est pas facile de cataloguer ces droits et les citoyens n'en sont pas toujours très conscients. Pour eux, la protection des droits intervient dans les interstices des processus judiciaires et politiques et les droits de la personne sont moins susceptibles d'être le noyau de leur propre définition.

Une charte crée tout un ensemble de conditions différentes. Elle identifie les droits communs. À moins que ces droits ne soient désuets, ils deviennent l'un des éléments ordinaires de la rhétorique politique. Au Canada, il y aura, au cours des années, et l'adaptation à la Charte prendra du temps, une convergence sur les droits, qui contribuera à mieux comprendre la signification de la communauté politique et la place de l'individu dans cette communauté. La Charte, ainsi que les codes du fédéral et du provincial des droits de l'homme que nous connaissons depuis plus longtemps déjà, reflète la participation de l'État dans les relations individuelles et collectives et dans les relations des citoyens avec leurs gouvernements. Les tribunaux, à moins d'ignorer les obligations qu'implique la Charte, devront définir un concept clair des relations entre État, individu et communauté. Pour les aider dans leurs délibérations, ils auront recours aux commentaires et à la jurisprudence canadiennes et étrangères, aux spécialistes et plus généralement à l'opinion publique. La conséquence à long terme du processus mis en marche par la Charte devrait être une compréhension plus précise et un sens beaucoup plus subtil de la citoyenneté et de la communauté canadiennes.

Au cours des années à venir, l'interprétation et la mise en oeuvre des principes de la Charte, que ce soit par décision judiciaire ou par mesure parlementaire, changeront notre compréhension de la structure institutionnelle au moyen de laquelle nous nous gouvernons. Déjà, la Charte est un complément fondamental aux divers instruments qui régissent les relations de l'État et de ses citoyens. Elle relève le statut de ses citoyens, symboliquement et pratiquement, en définissant une sphère des droits. Elle impose des obligations à l'État en ce qui concerne les droits linguistiques. Elle autorise l'action positive pour améliorer les conditions des désavantagés, individuellement ou collectivement. Ainsi, la Charte lie les citoyens à l'ordre constitutionnel de façon plus claire que jamais dans notre histoire.

Le gouvernement canadien établit les liens entre les ministères et les législatures, les gouvernements qu'ils soient de l'ordre fédéral ou provincial, les hommes politiques et les organismes de réglementation et les sociétés d'État, les groupes de pression et l'État, et finalement, les citoyens et l'État. Les individus sont la source fondamentale de l'autorité dans une démocratie

représentative comme le Canada, et nous devons accorder une attention soutenue à ces interdépendances complexes, si nous voulons être gouvernés démocratiquement et efficacement dans le siècle à venir.

Les Canadiens ne peuvent appliquer automatiquement ou facilement les réformes que les commissaires proposent. Les réformateurs ne peuvent pas tout effacer et tout recommencer. Ils doivent partir du réseau de relations institutionnelles, du pouvoir déjà en place et de l'interdépendance entre l'État et la société que les politiques passées ont établi. La réforme viendra de l'interaction entre une analyse réussie et le processus politique. Les Canadiens doivent s'engager à mettre à contribution les compétences et le dévouement des hommes politiques et des fonctionnaires pour réaliser les objectifs que nous espérons atteindre.

### *Notes*

1. Voir 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*, étude préparée pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
2. Voir 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*, étude préparée pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
3. Voir Raymond Breton, «Le multiculturalisme et le développement national au Canada», dans *L'État et la société: le sexe, l'ethnie et la langue au Canada*, préparé pour la Commission Royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1985.



## Les institutions du gouvernement national

- La réforme des institutions nationales : introduction** 37
- Gouvernement responsable et obligation de rendre compte** 38
- Le Parlement et les responsabilités publiques* 41
  - Gouvernement responsable et État administratif* 47
  - Notes* 54
- Gouvernement représentatif et groupes d'influence** 55
- Les partis, les groupes d'influence et la représentation politique* 55
  - Les groupes d'influence organisés et la représentation politique* 57
  - Les apports de la consultation* 58
  - La consultation au Canada : le milieu des affaires et les syndicats* 63
  - Le Parlement et la consultation* 69
  - La réforme du processus budgétaire et la consultation parlementaire* 71
  - Notes* 76
- Le gouvernement parlementaire et le fédéralisme :**
- la réconciliation des intérêts nationaux et régionaux** 77
  - Les institutions nationales et la représentation des intérêts régionaux* 77
  - L'échec institutionnel du centre du pays* 81
  - Les orientations de la réforme de nos institutions gouvernementales nationales* 90
  - La réforme des partis politiques* 91
  - Le système électoral* 92
  - La Chambre des communes et la représentation régionale* 95
  - Le Sénat et la représentation régionale* 96
  - Les questions soulevées par la réforme du Sénat* 97
- La représentation régionale et l'aptitude de l'exécutif à répondre aux préoccupations des régions** 102
- Notes* 105







## Les institutions du gouvernement national

### La réforme des institutions nationales : introduction

On a déjà décrit dans ce rapport l'incertitude que l'évolution des institutions a provoquée au cours de la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale. Cette incertitude tenait à l'absence de perception claire et cohérente des orientations à suivre. Il n'y avait pas alors de large consensus sur la nature des nouveaux modèles d'ententes institutionnelles qui devaient naître. Aujourd'hui, on demande à la fois une plus grande coordination des politiques publiques et une plus grande décentralisation. Ce n'est là qu'un des paradoxes qu'on relève dans les demandes exprimées par les Canadiens. Ils souhaitent en effet à la fois un leadership plus marqué et une plus grande participation et consultation du public; une représentation régionale en même temps qu'une intégration nationale; une discipline de parti moins stricte au Parlement en même temps qu'une augmentation des pouvoirs de l'exécutif. L'énumération pourrait être longue. Il est bien clair que, dans certains cas, ces demandes ne s'excluent pas mutuellement et que leur valeur politique se vérifiera dans la mesure où elles permettront d'arriver à des ententes institutionnelles efficaces.

Nous, les commissaires, nous reportant à ce qui concerne l'esprit de la Constitution du Canada dans notre mandat, nous nous intéressons surtout, au chapitre des institutions nationales de gouvernement, à la performance du système parlementaire en fonction des normes constitutionnelles de représentativité et de responsabilité. Nous accordons donc un intérêt particulier aux structures et au fonctionnement du Parlement : la Chambre des Communes et le Sénat, les relations entre l'exécutif et le législatif, les structures et les modes de fonctionnement du Cabinet et de la fonction publique—ce qui comprend les sociétés de la Couronne et les agences de réglementation—et le rôle des partis politiques dans un système de gouvernement parlementaire. Nous nous intéressons également aux relations entre l'État et le citoyen, ce qui englobe le rôle joué par les groupes d'influence organisés.

Les audiences publiques et les débats organisés par cette Commission ont révélé que le public s'intéressait de très près à l'état actuel des institutions nationales du Canada. On relève trois grands domaines de réforme qui touchent les relations entre un gouvernement responsable et l'obligation de rendre compte, un gouvernement représentatif et les groupes d'influence, et un gouvernement national et les intérêts régionaux. C'est ce dont nous allons traiter dans les pages qui suivent.

## **Gouvernement responsable et obligation de rendre compte**

Le gouvernement responsable est la base absolument fondamentale de la démocratie dans un système parlementaire. Au Canada, ce système a deux exigences essentielles : tout d'abord, que le Cabinet assure réellement la direction de l'ensemble du gouvernement fédéral avec tous les types d'organisations qui le composent, et, en second lieu, que le Cabinet soit responsable devant le Parlement de toutes les mesures prises par l'exécutif, ce qui comprend bien sûr la gestion de l'état administratif. En toute logique, le dernier élément dépend du premier. La croissance du gouvernement et le fonctionnement des partis politiques modernes rendent de plus en plus difficile le respect de ces deux exigences dont notre démocratie dépend. Cela tient à un certain nombre de facteurs.

Les Canadiens ont interprété l'exigence selon laquelle le Cabinet doit être responsable devant le Parlement, et donc ait sa confiance, comme indiquant qu'il doit avoir la confiance de la majorité législative à la Chambre des Communes. Nos partis politiques ont donc adopté des modalités de fonctionnement très rigides pour assurer cet appui au Cabinet. Le respect quasi-obligatoire des politiques et des prises de position du parti laisse peu d'indépendance aux membres de la Chambre des Communes. Les partisans de ce mode de fonctionnement prétendent que le respect de la ligne de parti sert à promouvoir son unité et à délimiter clairement les choix offerts par le parti au pouvoir et par l'opposition. Cela n'empêche pas que cette pratique a été de plus en plus critiquée au cours des dernières années. Ce n'est d'ailleurs pas là une nouveauté puisque l'on s'est interrogé, depuis l'apparition d'un gouvernement de parti, sur les effets du respect de cette ligne de parti et qu'on s'est à l'occasion efforcé de l'adoucir, voire même de la supprimer. Ce sont surtout les divers mouvements et partis agraires des Prairies qui ont fait leurs ces inquiétudes avant la Seconde guerre mondiale. Aux yeux des sympathisants de ces mouvements, la discipline de parti les obligeait à subordonner leurs intérêts économiques régionaux à ceux de la majorité du Canada central dans le huis clos des caucus.

Quant au gouvernement responsable qui suppose l'obligation faite au Cabinet de rendre compte à la législature, on peut en donner une définition restreinte ou plus large. D'un point de vue étroit et purement technique, cela signifie tout simplement que le Cabinet qui n'a plus la confiance de la Chambre des Communes doit ou se retirer et être remplacé par un autre qui aura cette confiance, ou aller aux urnes. Dans une perspective plus large, on

dépasse cette notion étroite de responsabilité et on s'interroge sur la qualité de la relation qui s'établit quand le Cabinet rend des comptes. Là, un gouvernement responsable est jugé sain dans la mesure où les membres du Parlement, pour évaluer la performance de l'exécutif, disposent d'une connaissance adéquate de la diversité des intérêts justifiant nos politiques nationales, et estiment que l'exécutif est effectivement capable de représenter cette diversité. Cela impose par contre un certain relâchement de la discipline de parti dans certains domaines pour que le député puisse, dans le cadre de son rôle représentatif, exprimer ses opinions en public. Cela impose également que le Parlement serve de tribune centrale pour l'interaction entre les groupes d'influence et les gouvernements. Si toutefois les groupes d'influence et les gouvernements n'estiment pas que le Parlement est le lieu adapté à cette tribune et déploient leurs efforts dans des rencontres privées avec les ministres ou avec les fonctionnaires, il y a alors effritement d'une part importante du gouvernement responsable.

Pour ce qui est de la définition d'un gouvernement responsable, les commissaires préfèrent le sens large. Celui-ci suppose que la législature soit davantage capable de représenter ouvertement la multiplicité des intérêts qu'on retrouve dans une société industrielle avancée comme la nôtre. Cela suppose également que la législature serve d'arène dans laquelle les intérêts organisés apportent leur expérience aux discussions de politiques et doivent également, en contrepartie, défendre leurs propres intérêts contre ceux d'autres groupes dans la perspective plus large des intérêts de la nation toute entière.

De l'avis des commissaires, on a assisté au cours des dernières années, à des développements à la fois négatifs et positifs de la capacité représentative de notre gouvernement. L'importance croissante des relations entre les gouvernements auxquelles ne participent guère que les ministres et les fonctionnaires affaiblit le statut relatif des législatures dans le fédéralisme canadien. La prolifération des groupes d'influence, qui ont eu de plus en plus tendance à éviter les partis politiques et les législatures, contribue encore plus à cet affaiblissement relatif. Il y a cependant des signes positifs. Il est arrivé, en particulier tout récemment, que des comités parlementaires et des groupes de travail aient permis à des députés de travailler de façon relativement indépendante de la discipline de parti et d'enquêter sur des sujets d'importance nationale, de définir des options de politique et de recommander des réponses de politique à des questions d'intérêt public. Ce peut être là un modèle pour ceux qui réclament une réforme parlementaire. Les partisans de cette réforme espèrent également que la discipline de parti, en règle générale, sera limitée aux grandes questions partisanses dont, bien sûr, les grandes politiques du gouvernement. Ils estiment que cette restriction permettrait davantage aux députés et à leurs comités parlementaires et groupes de travail de mener une action indépendante, ce qui améliorerait la capacité représentative des parlementaires.

Les commissaires savent bien que le leadership du Cabinet est un élément essentiel d'un gouvernement parlementaire responsable et acceptent donc le besoin de la discipline de parti. Ils n'en croient pas moins que le Parlement peut assumer des rôles importants en tenant le gouvernement responsable de

ses actions et en tenant compte, dans les politiques nationales, de la diversité des intérêts qu'on retrouve au Canada. De plus, à leur avis, le Parlement n'est pas seulement une tribune où le Cabinet est tenu responsable, mais c'est également une tribune où se tiennent des débats nationaux. Il faudrait que les intérêts opposés que le processus politique doit réconcilier soient débattus publiquement au Parlement. Le Parlement doit être un organisme national de délibération, de consultation ouverte et publique, et d'examen des mesures prises par l'exécutif.

La seconde exigence d'un gouvernement responsable est le contrôle efficace du Cabinet sur la bureaucratie. Le développement d'un « état administratif » pose un réel défi à notre concept d'exécutif responsable. Dans certains cas, les bureaucraties ministérielles ont exercé trop d'influence sur les choix de politiques d'intérêt public et se sont montrées trop discrétionnaires dans la mise en œuvre. La réaction institutionnelle a été de créer un autre niveau de bureaucratie avec l'apparition « d'organismes centraux » qui pourraient avoir une influence excessive sur la gestion du processus de décision du Cabinet sans mécanismes de contrôle. Cela pourrait donc encore réduire le pouvoir du gouvernement dans ses choix de politiques et limiter sa responsabilité. Si le Cabinet n'a pas le contrôle de cet état administratif, le Parlement ne peut pas le tenir responsable entre des élections, pas plus que le public au moment d'une élection.

Cette inquiétude quant à la puissance de la démocratie n'est pas particulière au Canada. La réaction canadienne à cet état de fait est toutefois influencée par trois caractéristiques qui nous sont propres. Tout d'abord, notre gouvernement national a été caractérisé par un système administratif hautement centralisé quant à son processus de décision, même si bon nombre de ses employés travaillent en dehors de la région de la capitale nationale. C'est pourquoi la réaction contre cet état de fait est encore renforcée par l'aliénation régionale qui, dans une certaine mesure, est inévitable dans un état fédéral assez décentralisé. En second lieu, de nombreux Canadiens voient notre système administratif national comme une création du parti au pouvoir au cours des dernières décennies. C'est pourquoi cette réaction contre le système est étayée par les critiques de ceux qui ont estimé qu'il était loin d'être neutre dans ses orientations de politique. Cette réaction se manifeste malgré le fait que la plupart des cadres supérieurs de la fonction publique sont nommés au mérite. On adresse les mêmes critiques aux sociétés de la Couronne et aux organismes de réglementation, dont les membres des conseils d'administration sont nommés par le cabinet, et qui assument une part importante des fonctions de notre état administratif. On a assisté, en troisième lieu, à la prolifération des sociétés de la Couronne et des organismes de réglementation qui disposent d'une telle indépendance factuelle ou juridique que le secteur public devient le symbole d'une autorité publique sur laquelle le Parlement et l'exécutif n'ont pas de contrôle réel. Il est ironique de constater qu'alors que les partis d'opposition critiquaient la partisanerie des nominations à de tels conseils d'administration, même les membres du parti au pouvoir – jusqu'à récemment, le Parti libéral – critiquaient l'indépendance de ces organismes dirigés par des personnes nommées par eux. Quant à savoir

si le gouvernement actuel du Parti progressiste conservateur entretiendra cette même préoccupation, l'avenir le dira.

Certains prétendent qu'étant donné la complexité de l'administration publique d'un état moderne, nous devons, nous Canadiens, diminuer nos attentes au chapitre de la responsabilité du gouvernement. Les commissaires croient cependant qu'il est possible de mettre en place des réformes pour assurer qu'un état administratif soit soumis de façon plus étroite aux orientations et au contrôle du cabinet. Les commissaires rappellent aux Canadiens que cette préoccupation fondamentale, qui est de préserver et de renforcer les pratiques d'un gouvernement responsable, n'est pas une préoccupation abstraite dont les principes sont dépourvus de sens. En vérité, un gouvernement responsable est l'instrument qui nous permet de pratiquer la démocratie et d'assurer le respect des valeurs fondamentales de notre société. Cette notion de gouvernement responsable mérite donc toute notre attention et doit être constamment protégée pour pouvoir s'épanouir.

### **Le Parlement et les responsabilités publiques**

Comme nous l'avons déjà signalé, la fonction responsabilité du Parlement a donné naissance à des partis disciplinés et a, à son tour, été compromise par eux, au moins dans une certaine mesure. La conception que nous avons d'un gouvernement responsable au niveau institutionnel soumet l'hypothèse que les partis devraient être les mécanismes assurant ces responsabilités. Toutefois, le fonctionnement actuel du gouvernement parlementaire comme gouvernement de parti a conduit à une meilleure cohésion des partis législatifs et à toutes fins pratiques, à l'élimination des députés indépendants. Cette évolution s'est articulée autour du renforcement de la discipline de parti, une caractéristique du gouvernement d'un parti dans un système parlementaire qui a été, et est souvent encore, mal comprise comme n'étant rien d'autre que l'exercice du pouvoir des chefs de parti auprès de leurs collègues. Même si nous ne sommes pas habitués à reconnaître que cet exercice du pouvoir comporte à la fois des aspects d'incitation et de sanction, cette attention portée au pouvoir a plus souvent qu'autrement mal saisi la caractéristique essentielle de la discipline de parti. En effet, il s'agit avant tout d'une caractéristique des partis organisés qui cherchent à obtenir le pouvoir et à le conserver. Les chefs de parti comme les autres députés ont tous reconnu que c'était là une condition nécessaire au succès de la concurrence entre les partis dans un système parlementaire. Les mesures incitatives comme les sanctions dont disposent les chefs de parti, en particulier ceux au pouvoir, ont largement contribué à l'acceptation générale du besoin d'une discipline de parti. Ils se sont rarement montrés efficaces quand cette acceptation générale n'était pas présente. Lorsque l'esprit de parti n'était pas suffisant pour conserver l'unité au sein d'un parti législatif, on a toujours vu très vite surgir la discorde et des manifestations d'indépendance.

Au cours des dernières années, un certain nombre de caractéristiques des politiques et des partis canadiens, mise à part la nécessité qu'a le parti au pouvoir de conserver la confiance de la Chambre des Communes, ont contribué à renforcer la discipline de parti. Il est important de bien

comprendre cette évolution, surtout si nous voulons suggérer des moyens d'améliorer la responsabilité du gouvernement et la représentation des divers intérêts, tout en acceptant le rôle fondamental de la discipline de parti dans notre système parlementaire.

Le rôle de plus en plus prépondérant que jouent les chefs de parti, qui s'explique partiellement par l'importance que la presse a accordée aux courses au leadership, a augmenté la discipline de parti. Le choix des chefs de ces partis, à la suite de longues campagnes et de congrès télévisés dans l'ensemble du pays, contribue à ce rôle dominant du chef. La presse traite de plus les élections nationales comme des luttes entre les chefs de parti, que ces partis aient fait ou non campagne sur des questions de leadership. La séparation plus marquée des ailes fédérales et provinciales des deux principaux partis a également limité le nombre de députés élus par une base régionale indépendante. Dans la pratique, les Premiers ministres, dont le prestige est rehaussé par l'attention que leur portent les médias, ont eu encore plus la possibilité d'exercer les pouvoirs discrétionnaires de leur rôle de chef, même si, en réalité, les pouvoirs qui leur sont conférés par leur charge sont en substance les mêmes que ceux qui leur avaient été conférés à l'origine par la Constitution. Un autre élément qui joue dans le même sens est l'énorme croissance de l'État, en termes d'ampleur et de structure de l'organisation, qui a fait que seuls les Premiers ministres sont bien informés de tous les aspects des politiques. Leur accès privilégié à l'information leur confère un avantage que les autres membres du Cabinet ou leurs collègues du caucus n'ont pas.

Les Premiers ministres, comme tous les chefs de parti d'ailleurs, se font des sympathisants à l'échelle nationale et peuvent se servir de cette base pour renforcer leur position au sein du parti. La direction des partis émerge donc comme un élément important de la scène politique canadienne. L'autonomie croissante des chefs nationaux ne rend pas seulement nos partis plus oligarchiques et plus « personnels », elle augmente aussi le besoin d'une discipline de parti. Vu l'autorité discrétionnaire que possèdent les chefs de parti, et en particulier les Premiers ministres, une autorité qu'ils tiennent de leur statut, ceux-ci n'ont pas besoin de satisfaire toutes les factions au sein de leurs caucus, puisqu'en vérité le fondement ultime de leur pouvoir de chef de parti est formé de sympathisants à l'échelle du pays. Le besoin d'unité du parti n'étant en conséquence aucunement réduit, il en est même augmenté, car le chef doit projeter une image forte : c'est là un élément essentiel du succès électoral. La discipline de parti est donc essentielle ici.

Le second élément qui contribue à accroître l'importance de la discipline de parti a été la croissance rapide de l'état national et les conséquences de croissance sur le fonctionnement d'un gouvernement parlementaire. La portée de plus en plus grande des interventions du gouvernement a eu pour effet d'augmenter la charge de travail du Parlement, en imposant des sessions plus longues et en limitant la longueur des débats parlementaires. Cela a bien évidemment aussi conféré une plus grande importance à la discipline de parti.

Au cours des deux dernières décennies, des comités législatifs bien organisés ont vu le jour au sein de la Chambre des Communes. C'est grâce aux travaux des comités que les députés participent davantage à l'examen de la législation et des dépenses. Si le nouveau système a permis au gouverne-

ment d'en accomplir davantage, il s'est également accompagné d'un renforcement de la discipline de parti, à partir de la Chambre des Communes jusque dans les salles de réunion des comités législatifs. De nombreux parlementaires espéraient voir se concrétiser une entente qui aurait permis d'adoucir cette discipline, mais cela ne s'est pas réalisé. La raison en est simple : les comités permanents de la Chambre des Communes et du Sénat sont de simples prolongements de la Chambre et les principes du gouvernement par un parti et ceux de l'esprit de parti s'y appliquent de la même façon.

L'importance accrue des médias et, en particulier, de la télévision, a également encouragé la discipline de parti et l'a même peut-être rendue encore plus nécessaire. Les médias sont devenus le principal moyen dont disposent le gouvernement et les partis pour communiquer avec le public, et surtout avec l'électorat. Ils ont favorisé l'esprit de parti et la concurrence entre les partis, car ils sont constamment à l'affût du sensationnel, des conflits et de la controverse. La presse étant toujours à la recherche de nouvelles et les politiciens voulant toujours se faire remarquer, la concurrence entre les partis se manifeste régulièrement, voire même tous les jours. Il suffit pour s'en convaincre de suivre la période des questions à la Chambre des Communes; on dirait une vraie fosse aux lions.

La presse s'en est souvent prise à la discipline de parti, surtout parce que cela limitait son accès à la controverse au sein des partis, en particulier au sein du parti au pouvoir. En effet, la presse étant toujours à l'affût des brèches dans la discipline des partis, ceux-ci s'attachent encore davantage à conserver cette discipline.

Les éléments que nous venons de souligner ont renforcé le besoin d'une discipline de parti pour la conduite d'un gouvernement parlementaire. Les partis législatifs ont eu recours aux caucus pour satisfaire ce besoin, ce qui a eu pour résultat au cours des deux dernières décennies, d'accroître l'influence exercée par les caucus sur la politique du parti. Paradoxalement, le fait de relâcher la rigidité de la discipline du parti à huis clos l'a renforcée en public. Les caucus sont devenus des tribunes au sein desquelles on a discuté des intérêts régionaux et d'autres intérêts dont il n'est pas toujours possible de tenir compte dans le cadre de la politique d'un parti. Les discussions qui se déroulent au sein du caucus sur la question des gagnants ou des perdants dans un domaine donné sont plus franches que lorsque le parti les aborde publiquement. Le caucus est donc devenu une sorte de soupape de sécurité pour l'expression du mécontentement sur la politique du parti. C'est également un mécanisme qui permet à ses membres de s'assurer que les politiques du parti tiennent pleinement compte de leurs répercussions politiques, tant sur le plan de la stratégie que sur celui de la représentativité politique, le tout dans le cadre des contraintes d'un gouvernement de parti. Les travaux de recherche de cette Commission ont indiqué que les caucus sont devenus plus actifs et plus influents au cours des dernières décennies. Les députés d'un parti défendent vigoureusement dans le huis clos du caucus les intérêts régionaux et d'autres intérêts sur des questions de politique, même s'ils doivent par la suite s'interdire d'exprimer une opinion personnelle en public dans l'intérêt de la discipline du parti<sup>1</sup>.

Étant donné toutes les caractéristiques d'un gouvernement de parti, pour que le Parlement puisse tenir le Cabinet responsable de ses décisions, il faut que les structures et les processus parlementaires soient organisés de façon à permettre aux députés d'assumer leur responsabilité de représentation, tout en tenant compte des exigences essentielles d'un gouvernement de parti. Que le Parlement soit capable ou non de tenir le Cabinet responsable de ses actes et qu'il puisse ou non servir de tribune nationale pour les débats publics dépend des députés. Les députés doivent pour leur part pouvoir examiner suffisamment les questions d'importance nationale, consulter certains groupes d'influence, discuter ouvertement avec eux des questions de politique et scruter les mesures prises par l'exécutif et la bureaucratie.

La nécessité de cette discipline de parti a limité les possibilités des députés de participer de façon indépendante et en public à des débats sur les politiques. De plus, il faut se rappeler que certains groupes d'influence organisés n'ont pas seulement remis en question les députés dans leur rôle de représentants du corps politique, mais ils les ont même court-circuités.

On a donc constaté que malgré un régime important de comités et l'accroissement du soutien administratifs et des services de recherche, la participation des députés aux délibérations menant à la prise de décision a parfois été limitée. Les députés ont limité leur action politique en dehors des contraintes de la discipline du parti, surtout parce que le régime des comités législatifs est devenu un reflet de la Chambre des Communes elle-même. Très rarement les comités ont-ils pu fonctionner de façon non partisane. Ces exceptions montrent cependant comment les députés, en comité, pourraient contribuer à fournir au Parlement et au gouvernement des analyses de politique et des suggestions qui viendraient compléter celles qui émanent des fonctionnaires et de sources extra-parlementaires<sup>2</sup>.

Pour permettre aux députés de jouer un rôle public plus important, on pourrait instaurer des comités d'enquête dont le mandat serait d'étudier les questions d'intérêt public qui surgissent, avant que les partis n'aient pris position sur ces questions. Dans ces comités, les députés pourraient enquêter, délibérer et faire des recommandations, indépendamment des considérations partisanses. Il faudrait établir une distinction entre les comités législatifs et les comités d'enquête que nous proposons. Cette distinction est nécessaire, car il faut que les comités législatifs soient soumis à la discipline du parti puisqu'ils examinent les mérites de la législation proposée par le gouvernement et de ses intentions d'engager des dépenses. L'expérience prouve que les comités d'enquête et les groupes de travail ayant les mêmes fonctions, ne sont pas complètement à l'abri des considérations partisanses. Toutefois, l'expérience démontre aussi que lorsque les partis désirent travailler en comités parlementaires pour enquêter sur des questions qui n'ont pas encore fait l'objet de divisions partisanses, ils peuvent en arriver à des résultats sérieux.

Un autre facteur important qui limite la possibilité pour les députés de manifester à leurs électeurs qu'ils se conduisent de façon responsable est l'apparition d'un nombre croissant de groupes d'influence qui prétendent être les représentants légitimes de secteurs importants de la communauté politique. Leurs réclamations ont toutefois été dirigés surtout vers le Cabinet et la bureaucratie plutôt que vers le Parlement. Cela affaiblit donc



indirectement le contrôle du Parlement sur l'exécutif. Il n'empêche qu'au cours des dernières années, les procédures parlementaires usuelles et les audiences publiques spéciales des comités parlementaires ont incité nombre de ces groupes à participer plus activement au débat public. Aux yeux de plusieurs de ces groupes d'influence, les comités parlementaires leur imposent des exigences difficiles à satisfaire parce qu'ils disposent de peu de temps, d'argent ou de personnel, pour participer à des activités qu'ils ne jugent pas toujours capables d'orienter les politiques du gouvernement. De plus, même si les audiences des comités sont publiques, la presse ne leur donne que rarement tout l'écho que de tels groupes cherchent à obtenir pour assurer une diffusion aussi large que possible de leurs opinions. Ces groupes d'influence ne jugent que rarement les exigences de la participation aux activités parlementaires justifiées, comme lorsque les comités font enquête sur des orientations ou des choix de politiques à venir.

Si les représentants élus doivent pouvoir tenir le gouvernement responsable de ses actes pour le bien public et pour répondre aux attentes des citoyens, alors le Parlement devrait être la principale tribune au sein de laquelle les groupes d'influence devraient définir leurs intérêts propres. Ils pourraient ainsi expliquer leurs préférences en matière de politiques dans la perspective plus large de l'intérêt national. Il faut toutefois se rappeler que dans la mesure où l'esprit de parti dominera les travaux et les audiences des comités, les députés, et donc le Parlement comme institution, auront une action limitée. Ils ne pourront que difficilement répondre aux attentes divergentes des groupes qui s'adressent à eux et donner suite aux préoccupations de ces groupes tout en sauvegardant l'intérêt public. Le rôle du Parlement est de pousser plus loin ce processus de réconciliation plutôt que de chercher à réduire ou à éliminer les activités de ces groupes d'influence.

Si l'on veut réaffirmer la primauté du Parlement comme tribune principale pour les débats publics au Canada, tout en sachant que les considérations partisans ne disparaîtront pas totalement des discussions parlementaires qui touchent des intérêts divergents, il faut disposer de structures et de mécanismes qui permettent aux principaux groupes d'influence de participer à l'examen et à la discussion publique de leurs revendications. Il ne faudrait pas que cette participation soit limitée aux comités permanents structurés selon des lignes politiques nettement différenciées. Il faudrait au contraire qu'elle prenne place non seulement au sein des comités d'enquête que nous proposons, mais aussi dans un petit nombre de comités qui s'intéressent à des questions plus générales qui ne figurent pas habituellement à l'ordre du jour des autres comités : par exemple, le budget, la politique de réglementation, les sociétés de la Couronne et les relations fédérales-provinciales ou intergouvernementales. On pourrait s'attendre à ce que la presse s'attarde davantage aux audiences de ces comités, ce qui permettrait au grand public de mieux comprendre la portée de leurs travaux et de mieux saisir certaines questions.

Ces comités ne seraient certainement pas exempts de considérations partisans, puisqu'ils s'interrogeraient sur des sujets touchant d'importantes questions de politique sur lesquelles les partis ont des prises de position générales, quand ce ne sont des politiques détaillées. Les considérations partisans ne seraient donc pas absentes des travaux des comités lorsque ceux-

ci recevraient les représentants des principaux groupes d'influence. Il n'empêche que l'examen critique des témoignages n'est pas étranger à notre fonctionnement parlementaire et pourrait être utilisé à bon escient pour des groupes d'influence qui cherchent, par leur action politique, à influencer les politiques d'intérêt public.

Ces mécanismes présentent plusieurs avantages. Les groupes d'influence deviendraient plus conscients des contraintes qui influencent l'élaboration des politiques d'intérêt public. Les parlementaires deviendraient des décideurs mieux informés puisqu'ils pourraient profiter plus régulièrement de l'expérience de ces groupes d'influence. En faisant ainsi mieux connaître les complexités inhérentes à l'élaboration des politiques, on contribuerait à l'éducation du grand public. En disposant de meilleures connaissances, la législature pourrait mieux conseiller le cabinet, et influencer ses décisions.

Même si les groupes d'influence réussissent à être plus visibles et à avoir des relations plus ouvertes qui leur permettent d'exposer leurs opinions, il faudrait songer à faire usage de la technologie de pointe pour s'assurer que les députés puissent se tenir au courant des préoccupations de leurs mandats et de celles du public en général. Jusqu'à présent, l'action politique des partis et des groupes d'influence ont creusé un écart beaucoup plus important que prévu entre le gouvernement et les citoyens. Notre régime de gouvernement de parti ne permet pas toujours au parti au pouvoir de disposer de suffisamment de renseignements sur les opinions et les préférences des citoyens quant aux questions d'actualité. On pourrait instaurer, grâce à la technologie moderne, de nouveaux moyens de communication entre les élus et le public. Cela permettrait au Parlement de devenir plus efficace dans ses relations avec la bureaucratie et de mieux répondre aux attentes des citoyens, tout en satisfaisant mieux son obligation de rendre compte.

Les commissaires sont d'avis que si le Parlement doit détenir le pouvoir de tenir le Cabinet et les ministres responsables de l'administration des affaires publiques, il faut réaffirmer la primauté des représentants élus sur les diverses autres entités administratives. Celles-ci sont en principe conçues pour aider le Parlement à assumer ses responsabilités. Les institutions administratives, qui ont donc été créées pour aider le Parlement à tenir le Cabinet responsable de l'utilisation des pouvoirs qu'il détient, devraient donc servir le Parlement et non pas le diriger. Bon nombre d'organismes relevant du Parlement, dont la Commission de la Fonction publique, le Bureau du commissaire aux langues officielles, les commissaires de la Protection de la vie privée et de l'accès à l'information et le Bureau du vérificateur général, font enquête sur l'application de la législation et la gestion des programmes et en font l'évaluation et la vérification. Nous, commissaires, sommes d'avis que nos représentants élus au Parlement n'ont pas toujours donné suffisamment de directives à ces organismes, ni toujours exercé sur elles un contrôle adéquat. On se retrouve donc avec une partie importante de la bureaucratie, créée surtout au cours des dernières décennies, qui fonctionne indépendamment de l'exécutif qu'elle est censée analyser en détail et indépendamment de la branche législative qu'elle doit assister dans sa fonction d'examen de l'exécutif.

Pour s'assurer que cette obligation de rendre compte est une fonction essentielle du gouvernement parlementaire et qu'elle est perçue comme telle, nos représentants élus doivent définir plus clairement les critères, les procédures et les stratégies qu'adoptent ces organismes pour la réalisation de leur mandat. Pour que les députés puissent donner à ces organismes les directives nécessaires, il faudrait organiser des tribunes à cette fin au Parlement. Les commissaires suggèrent donc qu'un nouveau comité parlementaire sur la Fonction publique passe en revue l'ensemble du travail de la Commission de la Fonction publique, du Bureau du commissaire aux langues officielles, des commissaires à la protection de la vie privée et à l'accès à l'information. Ce nouveau comité étudierait les rapports de ces organismes sur la performance de la Fonction publique d'après des critères que les politiciens auraient eux-mêmes définis et classés par ordre d'importance. Ce même comité pourrait également étudier les budgets de dépenses de ces organismes parlementaires et les approuver. Le Comité des comptes publics pourrait fournir des directives au Bureau du vérificateur général et examiner ses budgets de dépense pour faciliter le fonctionnement efficace de ce Bureau.

Si l'on veut que le Parlement soit capable de tenir le Cabinet responsable des mesures prises par l'exécutif, une autre considération se présente, celle des responsabilités accrues de l'État à l'échelle internationale. La complexité croissante, la portée des traités et des ententes internationales, et l'influence des forces internationales sur les questions d'ordre national ont conféré plus d'influence à l'exécutif politique que jamais. L'exécutif exerce cette influence, au moyen des politiques étrangères et des initiatives du Canada dans le domaine des affaires extérieures, sur toute la gamme des décisions politiques prises au pays. On assiste à une internationalisation de la prise de décision nationale. Il est donc essentiel de renforcer le rôle du Parlement en matière de politique étrangère et sur le plan des ententes internationales.

La ratification est une forme de reconnaissance officielle par laquelle un état accepte d'être lié par un traité ou une entente internationale. Les mécanismes actuels de ratification n'exigent pas la participation du Parlement, même si en pratique le gouvernement cherche souvent à obtenir l'approbation parlementaire avant la ratification d'une entente. Étant donné que les responsabilités internationales de plus en plus grandes de l'État entraînent la remise en question du contrôle démocratique, les commissaires estiment qu'il est souhaitable d'assurer un fondement à la ratification parlementaire des traités internationaux et d'adopter d'autres mesures pour renforcer l'examen parlementaire dans ce domaine. L'arène internationale a de plus en plus d'importance pour le Cabinet et les cadres supérieurs de la Fonction publique. La portée accrue des actions de l'exécutif doit correspondre à celle des actions du Parlements dont les responsabilités ont aussi pris de l'ampleur. Cela permettra d'ailleurs de sensibiliser les Canadiens aux réalités internationales qui influenceront de plus en plus leur avenir.

## **Gouvernement responsable et État administratif**

Le régime de gouvernement responsable en vigueur au Canada exige que les ministres, collectivement et individuellement, détiennent le pouvoir dans

l'administration des affaires publiques. Cette nécessité impose à son tour que les ministres contrôlent le vaste appareil administratif qu'est le Gouvernement du Canada. L'inquiétude déjà formulée par le passé quant au fait que le Cabinet n'avait pas le degré souhaité de contrôle sur la bureaucratie a déjà provoqué des changements. L'organisation et les modes de fonctionnement du Cabinet ont été modifiés et structurés, on y a ajouté au cours des dernières années divers services de soutien, afin de répondre aux exigences d'un État administratif moderne. Nous passerons rapidement en revue les réformes apportées à la branche exécutive du gouvernement, ce qui facilitera l'étude d'autres mesures destinées à aider le Premier ministre et le Cabinet à diriger la branche administrative de plus en plus vaste et de plus en plus complexe du gouvernement.

Il est impératif d'avoir un président directeur général (PDG) au sommet de toute organisation complexe si l'on veut un contrôle et une direction de l'ensemble des activités de l'organisation. Le gouvernement, comme les autres organisations, ne peut être efficace que s'il tient compte des principes d'intégration et de cohérence. C'est dans le respect de ces principes que le Premier ministre a assumé le rôle de PDG. L'expansion de l'activité de l'État a rendu les politiques et les programmes publics de plus en plus interdépendants. La planification et la coordination prennent donc de plus en plus d'importance dans le contexte des responsabilités de l'exécutif. De par la Constitution, le Premier ministre détient l'autorité et la responsabilité ultime de la planification et de la coordination au niveau exécutif. Les Premiers ministres qui nous ont gouverné récemment ont fait face à ce défi de trois façons : en renforçant leur autorité grâce à une structure plus hiérarchisée du Cabinet; en réduisant leur sphère de contrôle en travaillant essentiellement avec un Cabinet restreint; et en augmentant leur personnel de soutien pour les aider à alléger leurs responsabilités de PDG.

On a également constaté une évolution constante de la structure des cabinets. Cette évolution s'est faite à la fois pour faire face à la complexité du processus décisionnel dans un état moderne et pour assurer le contrôle politique sur les vastes bureaucraties administratives de l'État. Les comités *ad hoc* du Cabinet sont apparus avant la Seconde Guerre mondiale; la structure de comités, elle, a pris forme au milieu des années 1960. Les Premiers ministres se sont toujours entourés de petits groupes de conseillers très proches issus des cadres supérieurs de leur bureau. Cette évolution est également devenue plus formelle pendant les années 1960 et 1970 quand le Comité du Cabinet, chargé des priorités et de la planification, est devenu le centre réel du pouvoir exécutif, ne relevant que du Premier ministre. Même si, en théorie, l'ensemble du Cabinet peut encore avoir le dernier mot sur les mesures prises par l'exécutif, il en est venu à accepter les décisions du Cabinet restreint qu'est le Comité du Cabinet, chargé des priorités et de la planification.

Le Premier ministre a besoin, comme chef de parti et comme PDG du gouvernement, d'une certaine indépendance même à l'égard du Comité du Cabinet chargé des priorités de la planification. C'est pourquoi les Premiers ministres, de l'époque de Lester B. Pearson jusqu'à ce jour, s'en sont beaucoup remis à leurs conseillers du Cabinet du Premier ministre (CPM) et

du Bureau du Conseil privé (BCP), accordant ainsi une influence considérable à un petit nombre de cadres supérieurs de ces deux bureaux. Le CPM et le BCP sont, en effet, les « ministères » du Premier ministre pour la conduite de la stratégie politique d'une part et pour la détermination des priorités politiques, comme pour mettre au point la coordination administrative, de l'autre.

Outre le fait de fournir de l'aide aux Premiers ministres dans leurs fonctions de plus en plus complexes et difficiles de PDG, une structure de Cabinet hiérarchisée reposant sur des assises complexes servait également à d'autres fins. Cette structure et la création d'un régime de comités qui correspondaient aux principaux domaines de politiques devaient permettre à tous les ministres d'être mieux informés des choix de politiques et de pouvoir mieux coordonner les activités entreprises dans des domaines connexes et par les organismes concernés. On attendait de ces modifications organisationnelles qu'elles aident les membres du Cabinet à garder le contrôle de certaines politiques interdépendantes dont ils assument la responsabilité collectivement.

Dans une certaine mesure, le régime de comités a décentralisé le processus décisionnel du Cabinet. Dans le cadre des priorités et des plans définis par le Cabinet restreint, les comités du Cabinet peuvent en effet maintenant prendre des décisions au nom de l'ensemble du Cabinet. Ces divers comités, y compris celui chargé des priorités et de la planification ont également établi des contrôles sur certains aspects de l'exercice du pouvoir au sein du système exécutif. Ils ont en particulier renforcé le processus décisionnel collectif et vérifié l'indépendance de chaque ministre. Le régime de comité a permis aux ministres concernés d'évaluer les propositions de leurs collègues de façon plus détaillée qu'ils ne pouvaient le faire pendant les réunions de l'ensemble du Cabinet. En réalité, c'est en partie le motif qui a prévalu à cette modification. En effet, étant donné l'interdépendance croissante des politiques et des programmes nationaux, les ministres pris isolément ne devraient pas avoir les pleins pouvoirs décisionnels quand une réaction mieux coordonnée du gouvernement s'avérerait plus efficace.

Les comités du Cabinet devaient également permettre de contenir l'influence des cadres supérieurs des ministères sur leurs ministres, ainsi que de réduire les pouvoirs discrétionnaires du ministre pris isolément, et donc de renforcer les moyens dont l'exécutif politique disposait pour examiner les actions de la bureaucratie. Au sein des comités du Cabinet, chacun des membres du Cabinet évalue les propositions des autres de la même façon que le font, indirectement, les cadres supérieurs des autres ministères. Les évaluations peuvent fournir aux ministres une mesure de l'indépendance de leurs propres cadres supérieurs et des groupes « clients » intéressés par certains ministères. De la même façon, on attendait des organismes centraux comme le CPM, le BCP, le BRFP, le Conseil du Trésor, le ministère des Finances et, de 1979 à 1984, le DEDER et le DEDS, qu'ils fournissent au Premier ministre et au Cabinet les compétences et le soutien administratifs pour contrer l'autonomie institutionnelle des bureaucraties ministérielles et pour les aider dans le processus d'intégration des politiques. Ces « super-bureaucrates » peuvent en théorie contenir et coordonner l'activité des ministères à vocation particulière et des organismes centraux pour permettre

aux ministres d'affirmer collectivement leur contrôle politique sur l'état administratif.

La « formalisation » croissante du Cabinet, son régime de comités et l'appui apporté par les organismes centraux ont amélioré l'aptitude des ministres à gérer les affaires publiques. Cette évolution n'a toutefois pas assuré totalement le contrôle d'une bureaucratie de plus en plus complexe et, de l'avis de certains Canadiens, de plus en plus difficile à gérer. Il n'a pas non plus été évident que cette évolution n'offrait pas d'inconvénients. Les commissaires sont d'avis qu'il y a une limite au degré de soutien que les organismes peuvent apporter au processus décisionnel et à la coordination des décisions du Cabinet. Les structures et les mécanismes bureaucratiques ne sont pas des substituts à l'orientation et au contrôle politiques réels. Ils ne créent pas une « volonté politique » insaisissable; ils ne peuvent pas non plus la renforcer à moins qu'elle n'existe déjà. Nous reconnaissons volontiers que ces organismes centraux constituent une protection nécessaire, bien qu'insuffisante, contre la fragmentation et la diffusion inévitable du pouvoir vers les bureaucrates dans un état administratif moderne. Ils apportent une contribution importante au contrôle intégré des activités de l'ensemble des ministères, des organismes et des sociétés de la Couronne du gouvernement. Ces organismes centraux ne peuvent cependant réaliser efficacement leurs objectifs que sous le contrôle étroit des ministres et, en particulier, sous celui du Premier ministre. En l'absence d'une telle direction ministérielle, ils deviennent un autre échelon de bureaucratie à contrôler. Il faut souligner de plus que les organismes centraux, dont les mandats se recoupent les uns les autres, se font souvent concurrence. En bref, il faut s'assurer que chaque ministère du gouvernement soit organisé en fonction de son orientation propre et du contrôle politique dont il a besoin pour réaliser ses objectifs.

La nomination de ministres « juniors » ou de ministres d'État a parfois permis au Cabinet d'exercer un contrôle plus efficace sur certains aspects précis de la politique et de l'administration publique. La nomination de ces ministres n'a toutefois jamais été très systématique. Les commissaires sont d'avis qu'il serait intéressant d'adopter un système ministériel plus complexe avec un plus petit nombre de ministres « seniors » auxquels se rapporteraient un plus grand nombre de ministres « juniors ». Il faudrait pour le moins apporter des clarifications pour réduire l'incertitude actuelle quant aux relations des ministres « juniors » ou des ministres d'État aux ministres « seniors » dont ils relèvent et aux ministres « seniors » en général. Certains observateurs se sont inquiétés de la croissance du Cabinet au cours des deux dernières décennies, croissance en partie imputable à la nomination de ministres « juniors ». Étant donné la complexité et l'ampleur de l'organisation du gouvernement du Canada, l'exercice d'un contrôle politique adéquat avec l'application concomitante d'un ensemble raisonnablement cohérent de politiques gouvernementales nécessite un Cabinet assez important, hiérarchisé dans une certaine mesure, tant pour ce qui concerne les comités que les portefeuilles importants dirigés par des ministres « seniors ».

Certaines mesures, comme la nomination de ministres « juniors », prises dans le but d'augmenter le contrôle des représentants politiques sur la bureaucratie des ministères, ont connu quelques succès. On a toutefois réalisé

des progrès insuffisants dans le domaine d'un plus grand contrôle sur les sociétés de la Couronne et les organismes de réglementation. Ces entités, en particulier les principaux organismes de réglementation, ont pris une importance politique dans de nombreux domaines vitaux de l'activité économique canadienne. Non seulement la portée et l'activité de réglementation s'est-elle considérablement élargie depuis la Seconde Guerre mondiale, mais en plus, des domaines comme ceux de la radio, des télécommunications et des transports, qui relèvent depuis plus longtemps de la réglementation fédérale, ont pris encore plus d'importance. Les divers gouvernements qui se sont succédés ont commandé des études et préparé des législations pour contrôler ces organismes. Ils n'ont toutefois pas encore trouvé de solutions pleinement satisfaisantes. Ces formes non ministérielles d'organisation gouvernementale menacent, sans une direction et un contrôle adéquat de l'exécutif, de miner nos principes de gouvernement responsable. Le Canada a permis à ces organismes d'acquérir trop d'autonomie et de pouvoir discrétionnaire et ils sont pratiquement devenus des organismes distincts du gouvernement.

Il faut reconnaître qu'il est difficile de trouver les instruments et les mécanismes qui conviennent pour diriger et contrôler les sociétés de la Couronne et les organismes de réglementation. Tous ne sont pas semblables. Ce ne sont pas des ministères du gouvernement et leur existence est justifiée par des finalités différentes qui exigent des régimes de gestion différents.

Comme on l'a déjà vu dans la Partie III de ce Rapport, les commissaires s'inquiètent de la tendance qui consiste à gérer les sociétés de la Couronne dans un vide stratégique, sans formuler d'orientation claire pour encourager la participation du public. Les systèmes de gestion et les contrôles gouvernementaux plus efficaces ne peuvent donc être évalués que dans le cadre plus vaste de la concurrence et de la réforme de la réglementation. Nous pensons qu'on a trop facilement interprété des demandes de contrôle plus strict comme une dénonciation de l'immobilisme bureaucratique entourant les sociétés de la Couronne plutôt que comme des demandes pour la mise au point d'un système plus efficace de gestion stratégique au service à la fois du gouvernement et des activités de ces sociétés, une fois qu'on a décidé que ces activités sont des instruments clés des politiques d'intérêt public.

Il est essentiel, en particulier pour les sociétés de la Couronne à caractère commercial, que ce zèle en faveur de l'obligation de rendre compte ne conduise pas à une guerre bureaucratique qui laisserait les ministres à l'écart et le Parlement à se demander ce que ces sociétés sont censées faire. Les commissaires n'ont pas consacré beaucoup d'efforts aux autres systèmes de gestion qui peuvent s'offrir. C'est pourquoi ils incitent le gouvernement à expérimenter des modèles qui pourraient se rapprocher davantage de ceux utilisés par les entreprises du secteur privé.

Nous recommandons en particulier que l'exécutif ait les pouvoirs statutaires nécessaires pour formuler des directives de politique aux sociétés de la Couronne et aux organismes de réglementation, sauf dans les cas où le Parlement, pour des raisons valables, interdirait explicitement de tels pouvoirs, comme ce pourrait être, par exemple, le cas pour certains organismes culturels. Nous sommes aussi favorables à la pratique voulant que

les budgets d'investissement des sociétés de la Couronne soient soumis à l'approbation du Cabinet. Nous recommandons de plus que le Cabinet continue à chercher des moyens pour étudier plus à fond les règlements élaborés par les organismes de réglementation.

Cette description se situe dans la perspective du concept traditionnel du rôle des fonctionnaires, qui sont là pour mettre en application les politiques d'intérêt public. La Fonction publique a toutefois fait elle aussi l'objet de politiques. Un Canadien sur cinq appartenant à la population active est employé de l'État. Il a des droits qui doivent être protégés, et même, peut-être, élargis et précisés.

L'apparition de la négociation collective à l'échelle fédérale et provinciale, dans les années 1960, a traduit une reconnaissance croissante des fonctionnaires comme citoyens et comme employés. Les droits à la négociation collective du secteur public n'ont cependant jamais égalé ceux du secteur privé. Pendant la plupart des années 1960 et au début des années 1970, on n'a pas noté de conflit apparent entre la responsabilité du gouvernement comme gestionnaire de la Fonction publique et comme gestionnaire de l'économie. À partir de là, le conflit entre ces deux fonctions est devenu plus manifeste. Les fonctionnaires sont devenus l'objet des nouvelles politiques de gestion économique qui, dans certains cas, avaient pour but de supprimer ou de réduire leurs droits. Même si on a beaucoup discuté des salaires et des grèves dans la Fonction publique avant le milieu des années 1970, le contrôle direct des salaires n'est survenu qu'avec le programme anti-inflation de 1975-1977 et avec le programme des six et cinq pour cent de 1982-1983. Le premier imposait des contrôles à la Fonction publique, ainsi qu'aux principaux éléments du secteur privé, et cherchait à contrôler les salaires et les prix. Il s'appliquait à la fois à l'échelle fédérale et à l'échelle provinciale. Le programme des six et cinq pour cent, lui, ne touchait que les fonctionnaires fédéraux. Le gouvernement fédéral a cependant songé, sous la pression, à l'étendre aux autres secteurs et en particulier aux bénéficiaires des subventions fédérales.

Il faut rattacher ces mesures à une série d'autres étapes aux moyens desquelles le gouvernement songeait également à réduire les droits à la négociation accordés antérieurement. Le Conseil du Trésor adopta une position plus rigoureuse sur le nombre de travailleurs désignés comme « essentiels » pendant les grèves. Cette mesure atténua l'efficacité des grèves dans le secteur public, mesure que les tribunaux ont d'ailleurs appuyée par la suite. Certaines provinces ont eu plus souvent recours aux lois sur le retour au travail. Les droits à la négociation n'ont été conservés que si l'on ne s'en servait pas trop souvent ou de façon trop dure. Certains programmes provinciaux de restrictions ont érodé encore davantage la situation des fonctionnaires.

Les commissaires concluent que, puisque au cours des deux dernières décennies la bureaucratie a crû au même taux que la main-d'œuvre active, et puisque les salaires du secteur public réagissent aux forces économiques, il n'y a pas de raison de regretter l'existence des droits à la négociation collective



dans le secteur public, à condition qu'ils n'outrepassent pas les droits de la collectivité en ce qui concerne la santé et la sécurité publique.

On s'interroge également, outre les droits à la négociation collective, sur les droits politiques des fonctionnaires. Ceux-ci sont en effet dans certains cas étroitement reliés à l'examen attentif des actions de la bureaucratie qui constitue l'un des éléments fondamentaux d'un gouvernement responsable. Les commissaires estiment que les cadres supérieurs du gouvernement, permanents de la Fonction publique, ne devraient pas avoir le droit de participer à des activités politiques partisans. Les autres fonctionnaires devraient cependant être libres de participer à toute la gamme des manifestations politiques, sauf dans les cas où cela pourrait entraîner des conflits d'intérêt. Il n'est pas plus difficile d'établir ici la distinction entre cadres supérieurs et cadres « juniors » qu'il ne l'est de définir des critères pour déterminer qui a le droit de grève; on pourrait utiliser une méthode semblable pour faire la distinction entre ces deux groupes.

Il y a deux façons distinctes de faire des nominations : les nominations au « mérite » et le « patronage ». Chacune aide les politiciens à assurer dans une certaine mesure le contrôle sur la bureaucratie, les conseils d'administration, les organismes et les sociétés de la Couronne. On a cependant laissé entendre que le sommet de la hiérarchie de la Fonction publique fédérale est devenu beaucoup trop politisé. Même s'il y a eu des cas où des nominations manifestement politiques violaient l'idéal d'une fonction publique neutre, il ne semble pas que l'argument voulant que les cadres supérieurs de la Fonction publique soient devenus politisés vaille d'être retenu comme une critique générale. Le système de nomination reposant sur le mérite, et sujet à la recommandation du greffier du Conseil privé, a bien fonctionné.

Par contre, les nominations à bon nombre de conseils d'administration et d'organismes ont de façon traditionnelle été faites en fonction de recommandations politiques transmises au Premier ministre. Il est possible qu'il y ait trop de nominations de cette catégorie et que l'intérêt public serait mieux servi si ces nominations n'étaient faites qu'au mérite. Un groupe représentant tous les partis et nommé par le comité parlementaire proposé sur la Fonction publique pourrait étudier la pratique actuelle des nominations par décret aux conseils d'administration, aux organismes, aux postes à l'étranger, aux postes supérieurs des ministères ainsi que dans les Cabinets des ministres. Cela permettrait d'identifier les postes dans lesquels la sensibilité partisane présente nettement un avantage. Les commissaires estiment que ce devrait être là un processus général d'examen, continu, et que les nominations, où l'esprit de parti ne présente pas clairement un avantage, devraient être faites au mérite. De plus, les nominations par décret à des postes de la Fonction publique, mais non traditionnels, devraient être faites de façon plus ouverte. Dans un système parlementaire, l'exécutif a sans aucun doute le droit de procéder à de telles nominations, mais le Cabinet devrait, en premier lieu, informer le comité parlementaire des nominations possibles. La libre discussion des critères servant au choix s'avérerait particulièrement utile quand il s'agit de combler des postes de conseillers supérieurs de politiques.

## *Notes*

1. Se reporter à Paul G. Thomas, « Le rôle des caucus des partis nationaux », dans *Les partis et la représentation régionale au Canada*, vol. 36, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
2. Se reporter à Peter Dobell, « Some Comments on Parliamentary Reform », dans *Institutional Reforms for Representative Government*, vol. 38 des études préparé pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.

## **Gouvernement représentatif et groupes d'influence**

La double représentation, de la population et des régions, façonne le gouvernement parlementaire au Canada. Ces principes ne déterminent cependant pas qui est représenté, ni comment. De façon traditionnelle, les partis politiques canadiens se sont faits la concurrence pour représenter les citoyens. À l'échelle nationale et provinciale, les partis présentent aux citoyens différentes définitions de l'intérêt public et différents moyens de le réaliser. Implicitement, ces principes indiquent la façon dont les intérêts sociaux et économiques devraient être représentés. Quant à la façon dont les partis formulent leurs choix, elle traduit les structures internes de leur processus décisionnel. Certaines activités des partis sont financées à même les fonds publics, d'autres sont réglementées par les lois, mais ce sont les partis eux-mêmes qui décident de leurs prises de position sur les politiques d'intérêt public et qui choisissent leurs propres chefs, leurs candidats et leurs dirigeants.

Ces dernières années, les représentants de nombreux groupes touchés par l'intervention de l'État et les politiques d'intérêt public ont été engagés plus directement dans la prise de décision gouvernementale. Ces groupes font des efforts marqués pour présenter leurs opinions sur des questions de politique et pour les défendre. Cette participation à la prise de décision a des répercussions pour les partis, pour le Parlement et pour le constitutionnalisme canadien.

### **Les partis, les groupes d'influence et la représentation politique**

La domination des partis a fait que la vie politique canadienne est fortement structurée. Le gouvernement de parti a façonné la politique canadienne, de façon importante au Parlement et moins aux divers autres paliers de l'organisation des partis. Nos partis politiques ne sont pas des organisations centralisées, mais les membres partagent un intérêt commun pour obtenir le pouvoir gouvernemental. La nécessité de mobiliser l'appui de l'électorat fait naître la discipline dans l'organisation du parti. Plusieurs événements ont toutefois touché l'organisation et le fonctionnement des partis et l'aptitude du système de parti à fonctionner comme le seul instrument de représentation politique au Canada.

Tout d'abord, la télévision a accentué le caractère personnalisé des partis politiques. Les chefs de partis, et en particulier le Premier ministre, ont acquis plus d'importance que leurs collègues et que l'ensemble du parti parce que la concurrence électorale telle que présentée et vue à la télévision met l'accent sur le leadership. En second lieu, les enquêtes sur l'opinion publique et les sondages ont aidé les gouvernements à concevoir des politiques destinées à répondre à des préférences diverses, qu'il s'agisse de région, de classe, de sexe, de religion, d'âge ou d'idéologie en général. La télévision et le recours aux sondages ont sensiblement miné deux des plus importants rôles des membres d'arrière-banc du parti. La télévision mine leur rôle en transmettant les politiques du parti à l'électeur tandis que les sondages le minent en transmettant l'opinion de la base aux dirigeants du parti. Troisièmement, des

groupes d'influence particuliers, bien organisés, se sont également intéressés au processus de la représentation politique. Ces trois éléments pris ensemble ont eu des conséquences importantes pour le gouvernement de partis.

L'évolution technologique, la télévision et les techniques d'enregistrement de l'opinion publique ont profondément affecté la politique. Les partis établis s'y sont adaptés, peut-être parce que cette évolution ne met pas en cause leur place dans les institutions d'un gouvernement représentatif. Cependant, les partis ont commencé à avoir recours à la presse et aux résultats des sondages pour viser des groupes particuliers de la population grâce à des diffusions sélectives et à des listes d'expédition. Par contre, ils n'ont pas bien réussi à s'adapter à la prolifération de groupes d'influence organisés. Ces partisans présentent un défi pour les partis et pour le gouvernement.

La référence à des groupes d'influence évoque des images très divergentes. Ils peuvent sembler d'une part des éléments essentiels de la démocratie. Ils offrent la possibilité à ces citoyens de faire connaître leurs opinions. Ils permettent également à des personnes qui partagent les mêmes opinions de regrouper leurs ressources pour s'assurer une audience. Ils fournissent aussi des canaux de communication classiques pour la participation aux élections générales. Ils sont enfin essentiels pour une formulation efficace des politiques.

L'autre image est celle de « l'intérêt spécial ». Celle-ci évoque l'étroitesse, l'égoïsme, l'égoïsme qui ne cadrent pas avec « l'intérêt public ». Ce sont aussi des groupes riches et puissants qui prennent des « raccourcis » pour obtenir des privilèges et frustrer d'avantage la volonté populaire de certains. Le terme évoque également la cacophonie, les notes discordantes de petits groupes, parfois suffisants, pour empêcher l'atteinte d'un consensus et paralyser une prise de décision efficace. Bien sûr, les deux images sont en partie vraies et en partie fausses. En se penchant sur la réforme fondamentale des institutions, il est indispensable de traiter de l'émergence des politiques des groupes d'influence et de la nécessité de mettre en place des moyens plus efficaces de consultation entre le gouvernement et les intérêts privés.

Au Canada, les partis politiques ont bien su s'assurer des appuis électoraux variés auprès d'intérêts socio-économiques et régionaux à travers le pays. Si l'idéologie a été un facteur de réussite ou d'échec politique, le leadership et les prises de position ont eu beaucoup plus d'importance, en particulier pour le Parti libéral et pour le Parti progressiste conservateur. Toutefois, sauf pour les relations entre les syndicats et le Nouveau Parti démocratique, il n'y a pas de liens formels établis entre les groupes d'influence organisés et les partis politiques. Les groupes d'influence fonctionnent pour l'essentiel de façon non partisane, poursuivant leurs objectifs grâce à des contacts avec le gouvernement, la Fonction publique et le Parlement. La dominance d'un parti pendant de longues périodes a favorisé l'émergence de ce modèle. De la même façon, la domination d'un parti a découragé certains groupes d'influence particuliers d'établir des liens étroits avec des partis confinés dans l'opposition pendant longtemps. Les liens avec le parti au pouvoir reposent sur le fait qu'il est au pouvoir plutôt que sur ses prises de décision partisanes.

## **Les groupes d'influence organisés et la représentation politique**

Les groupes d'influence organisés poursuivent leurs objectifs de multiples façons. Bon nombre d'entre eux ont souvent instauré des relations particulièrement étroites avec les structures administratives du gouvernement national. L'intervention grandissante de l'État a contribué à leur prolifération et, dans une certaine mesure, à la fragmentation de ces groupes d'influence organisés. L'État a même incité un certain nombre de ces groupes d'influence à s'organiser de façon à pouvoir aider au développement et à la mise en application de politiques nationales. À ce titre, divers mécanismes facilitent la consultation. C'est ainsi que les comités consultatifs et les conseils de tout genre, auxquels siègent toujours des représentants de groupes d'influence, se sont multipliés au cours des deux dernières décennies. Ces tribunes ont généralement pour effet d'établir des liens entre les groupes et la fonction administrative, et non pas directement avec le ministre ou avec le Cabinet.

Certains groupes d'influence font connaître leur position de façon plus ouverte, en se servant de la presse, même s'ils peuvent aussi entrer en contact avec des députés ou des membres du Cabinet. Ces représentants des groupes d'influence font souvent la concurrence aux porte-parole de l'opposition pour critiquer les mesures du gouvernement. Des groupes d'influence de plus en plus nombreux cherchent à établir des relations étroites avec le Cabinet même. Cette évolution s'explique pour une bonne part par la frustration que ces groupes ont pu connaître en traitant avec les divers organismes de l'administration.

La visibilité publique et l'accès à des contacts privés sont donc deux façons d'exercer une plus grande influence sur la prise de décision. La plupart des groupes poursuivent à la fois des stratégies « publiques » et « privées ». Des pages entières de publicité dans les quotidiens, les conférences de presse, les délégations auprès des ministres, les appels téléphoniques entre les démarcheurs et les responsables : tout sert. On constate cependant qu'en général les groupes qui sont bien acceptés par la société qui, poursuivent des objectifs matériels limités et qui ont une structure bureaucratique permanente, préfèrent la « diplomatie tranquille » des réseaux privés bien organisés et des contacts personnels. Quant aux groupes qui se sentent moins acceptés, dont les prises de position sont plus controversées et dont les objectifs sont plus symboliques ou idéologiques, ils tendent à préférer des stratégies plus publiques, en passant par les manifestations jusqu'aux pétitions. Bien évidemment, certains groupes passent avec succès de la position « d'étranger » à celle de « membre privilégié ». Les ministères comme d'autres organismes sont là pour répondre à leurs préoccupations; ils deviennent plus intégrés au processus administratif du gouvernement.

Il faut cependant avoir conscience que les gouvernements deviennent de moins en moins capables de satisfaire le grand nombre de requêtes divergentes qui lui sont faites par les divers groupes d'influence. La complexité croissante de la société se traduit par une fragmentation croissante des intérêts. Par conséquent, il devient de plus en plus difficile pour le processus

politique « normal » de les accommoder tous. Les efforts du gouvernement pour restreindre ses dépenses ont encore accentué le problème : les politiques de croissance « zéro » sont par nature plus conflictuelles que les politiques de croissance. On demande aussi au gouvernement d'établir des politiques d'ensemble qui répondent à des intérêts et à des préoccupations plus vastes. Ces demandes visent une plus grande stabilité des politiques financières et économiques, la réduction des pouvoirs discrétionnaires des ministres, des fonctionnaires et des conseils d'administration des organismes de réglementation qui prennent des décisions sans avis préalable aux partis concernés. On cherche également à obtenir une plus grande cohérence des politiques et des pratiques qui affectent des segments importants de la population. Ces tendances vont souvent à l'encontre du processus politique qui répond étape par étape à des intérêts variés qui évoluent avec le temps.

Quelles sont alors les mesures et les mécanismes les meilleurs qui inciteront les groupes d'influence à participer à la prise de décision, en particulier quand il s'agit de politiques économiques du gouvernement? Les commissaires encouragent ces groupes d'influence à interagir de façon plus fréquente, de façon plus ouverte et plus visible, et à davantage tenir compte des préoccupations et des conflits de la société canadienne dans son ensemble. Nous nous en remettons au Parlement pour apporter la solution finale à ces problèmes.

## **Les apports de la consultation**

Dans toutes les sociétés industrialisées modernes, la représentation des intérêts du secteur privé est devenue une question importante pour la prise de décision publique. L'interdépendance de plus en plus grande entre les secteurs public et privé fait que les résultats que peuvent obtenir les principaux intérêts économiques dépendent non seulement de leurs propres initiatives, mais également de l'attitude de l'État à leur égard. En retour, le succès des politiques du gouvernement dépend largement de la façon dont le secteur privé réagit à ces politiques. Cette interdépendance fondamentale a engendré d'intenses pressions qui exigent de nouveaux mécanismes de consultation entre les secteurs public et privé, mécanismes qui supposent inévitablement la participation du milieu des affaires et celui du travail, mais qui s'étendent également dans une plus large mesure aux autres organisations des domaines sociaux et du bénévolat.

Le Canada n'est pas allé aussi loin que d'autres pays dans cette direction de la consultation nationale élargie. Nos habitudes de consultation tendent à être fragmentaires, peu structurées et épisodiques. Compte tenu de l'expérience canadienne au cours des dernières années et des besoins prévus pour l'avenir, comme les pressions continuelles qui nous forcent à nous adapter aux réalités économiques, on peut se demander si nos pratiques de consultation sont adéquates. Le mandat confié aux commissaires les invite à étudier et à faire rapport sur « les moyens d'améliorer les relations entre les gouvernements, les milieux d'affaire, les syndicats et les autres groupes qui composent la société canadienne ». Ce mandat traduit la perception largement répandue que ces relations ont été entachées de conflits qui n'étaient pas nécessaires et que les difficultés inhérentes à la solution de ces tensions a engendré des coûts indus.

Les relations entre le gouvernement fédéral et le Congrès du travail du Canada ont été très tendues depuis près d'une décennie et on a constaté, au cours des dernières années, des conflits dans plusieurs provinces entre le gouvernement et les syndicats. Les contacts entre le milieu d'affaires et le gouvernement se sont avérés en général moins antagonistes, mais la consultation n'a pas été régulière. Il y a eu des désaccords marqués dans certains secteurs, de la même façon qu'on a constaté des frustrations et de la suspicion continuelle.

Les tensions de la dernière décennie sont au moins en partie la conséquence de désaccords fondamentaux sur les orientations à donner à la politique économique canadienne. Ce n'est pas une plus grande « quantité » de consultation qui aurait permis de régler ces désaccords. Il n'empêche que les représentants du milieu des affaires, des syndicats et du grand public ont exprimé à cette Commission des opinions très semblables sur le fait d'être exclus du processus de la définition de la politique économique. Ils ont avec insistance mis l'accent sur le besoin d'une consultation plus efficace. C'est ainsi que le *Voluntary Planning Board* disait :

*À notre avis, la consultation doit se faire à chacune des étapes de la conception, de la planification, de la mise en œuvre et de l'évaluation des programmes et des politiques afin que nous puissions faire face efficacement aux problèmes de notre économie.*

(Voluntary Planning board, mémoire, le 19 octobre 1983, p. 3) [Traduction]

Personne ne s'attend à ce que de nouveaux mécanismes suffisent seuls à produire un consensus social auquel tous adhère. De nombreux Canadiens aimeraient cependant participer davantage à la solution de nos problèmes économiques et à la réalisation de nos objectifs en ce qui touche nos perspectives d'avenir. Cela pourrait augmenter l'efficacité des politiques économiques du gouvernement à l'avantage de tous.

Le terme consultation englobe une très vaste gamme de pratiques, qui peuvent aller des conversations téléphoniques spontanées jusqu'à des mécanismes décisionnels très complexes. Afin de prévenir les déceptions et les récriminations, il est important de préciser ce qu'on entend par consultation dans un contexte donné et d'en préciser aussi les résultats.

La consultation, c'est en somme l'échange d'informations et d'opinions sur des questions d'intérêt commun. Les participants peuvent bénéficier des opinions exprimées par les autres, approfondir les sujets sur lesquels ils s'entendent et préciser ceux sur lesquels il y a désaccord. La consultation, c'est aussi la formation mutuelle; si elle ne se traduit pas nécessairement par des accords, elle peut influencer les décisions prises par les groupes participants. Un objectif important du processus de consultation est donc une prise de décision qui repose sur une meilleure information à tous les échelons.

La consultation peut aller plus loin et chercher à obtenir un consensus entre les parties. La réalisation d'un consensus exige des participants un effort concerté de s'entendre sur la nature des problèmes et sur les choix de politique qui s'offrent à eux. En règle générale, pareil consensus supposera une analyse commune. Il n'est pas facile de réconcilier des interprétations divergentes de questions que les participants jugent importantes et qui leur

tiennent à cœur. Il n'est pas facile d'en arriver à un consensus, pas plus qu'il n'est facile de le conserver.

La consultation peut aussi s'inscrire dans un processus plus structuré où la prise de décision repose, en fin de compte, sur la collaboration. Des représentants du gouvernement et des principaux groupes d'influence du secteur privé peuvent négocier entre eux pour en arriver à un compromis qui sera la base de la politique publique et qui deviendra la norme pour les autres parties. Cette forme de consultation, souvent appelée « corporatiste », impose bien évidemment d'avoir affaire à des groupes d'influence hautement centralisés et nécessite également une action étroite de ces groupes et du gouvernement. C'est un élément caractéristique des pays dans lesquels il y a des politiques tripartites de revenu et un vaste contrat social entre le milieu des affaires, les syndicats et le gouvernement. Les ententes corporatistes ou tripartites peuvent aller jusqu'à la gestion conjointe des organismes administratifs responsables de la mise en application des politiques acceptées en commun.

Au Canada, la liberté d'action des organismes consultatifs qui ont des pouvoirs décisionnels est généralement assez limitée. La fragmentation et la dispersion du pouvoir dans les secteurs public et privé, et la complexité de notre système fédéral, réduisent les possibilités d'application du modèle tripartite. De plus, un processus décisionnel tripartite reviendrait à contourner nos institutions parlementaires d'une façon qui ne conviendrait pas à la plupart des Canadiens. Quant à l'approche corporatiste, elle pourrait s'avérer dangereuse en ce sens que les intérêts des groupes non participants pourraient être ignorés.

Il n'empêche que les Canadiens ont besoin d'une consultation plus efficace et ils doivent réaliser un consensus dans les domaines de la politique économique et sociale. Comme les commissaires l'ont affirmé tout au long de ce rapport, le Canada fait face à de nouveaux défis très importants et il faudra pour les relever prendre des mesures parfois douloureuses. De nombreux groupes ont une capacité considérable de bloquer ou de ralentir ces changements; on ne peut pas, et il ne faudrait pas, les imposer de façon coercitive. Nous avons grandement besoin de nous entendre sur la façon de répartir les avantages et les inconvénients de ces mesures nécessaires. Il faut donc faire tous les efforts possibles pour assurer à tous les groupes qu'ils seront traités équitablement et qu'ils participeront aux choix collectifs qui devront être faits.

La consultation peut nous aider à en arriver à une même perception des problèmes économiques et sociaux de notre pays. Autrement, les désaccords possibles sur les données de base qui illustrent l'évolution économique du Canada pourraient aggraver inutilement les conflits; les politiques d'intérêt public pourraient ne pas tenir compte de l'expérience et des renseignements fournis par le secteur privé; et on pourrait ne pas réussir à obtenir le vaste consensus qui permettrait de stabiliser les politiques au-delà du mandat d'un ministre donné ou d'un gouvernement. L'engagement que le gouvernement pourrait prendre à l'égard de la consultation pourrait rassurer le secteur privé en lui promettant que les règles fondamentales des politiques d'intérêt public ne seront pas modifiées à l'improviste et sans préavis. La consultation pourrait



ainsi aider à réduire l'incertitude et à coordonner les attentes quant aux perspectives de développement économique. Une participation plus vaste de tous les secteurs de l'économie, y compris les groupes directement touchés par les aspects sociaux des politiques économiques, contribuerait à bien équilibrer les avantages économiques et les coûts sociaux de cette évolution.

Les mécanismes formels de consultation semblent tout particulièrement importants dans des pays fortement régionalisés comme le nôtre. Les réseaux informels de communication ne s'étendent pas toujours au-delà des frontières territoriales, linguistiques et culturelles. De plus, les grandes distances entre la capitale nationale et les principaux centres de commerce et d'industrie du pays empêchent les participants des secteurs public et privé d'interagir facilement entre eux. Comme l'a fait remarquer le Groupe de travail sur les relations entre le milieu des affaires et le gouvernement :

*À Londres, Paris, Rome ou Tokyo, les croisements se font naturellement. À Ottawa, le nombre de voyages vers Toronto et Montréal et vice versa n'est qu'un des points tangibles de tout ce qui doit être fait pour créer une structure où les échanges peuvent se faire plus rapidement et pour hausser l'atmosphère de « ville commerciale » de notre capitale nationale<sup>1</sup>.*

L'évolution que nous avons connue récemment semble prometteuse. C'est ainsi que des comités d'enquête spéciaux, des sous-comités et des groupes de travail parlementaires ont sillonné le pays pour tenir des audiences. Cette mobilité a permis au gouvernement d'avoir accès à une gamme beaucoup plus importante de renseignements et d'opinions émanant du public. Les systèmes de téléconférence offrent encore d'autres possibilités de communication et de consultation entre les représentants du gouvernement et ceux du secteur privé.

Il faut savoir que la consultation qui vise l'obtention d'un consensus n'est pas sans danger. On a donné comme exemple la politique industrielle dans laquelle certains critiques prétendent que des mécanismes élaborés de consultation freineraient l'adaptation. Ces processus assureraient une sur-représentation des industries les plus anciennes et qui sont en difficulté, liant ainsi le gouvernement encore davantage aux secteurs qui cherchent à obtenir une protection contre le changement. Les industries déjà existantes sont souvent bien organisées politiquement; il est bien évident que les secteurs d'activité qui font leur apparition n'ont pas encore d'organisation politique. Les mécanismes de consultation peuvent donc être des moyens de protection contre le processus d'adaptation qui favorise le développement économique. Il est possible que la concurrence ou les conflits permettent d'en arriver à une plus grande souplesse économique que ne le permettrait le consensus. De telles remarques sont une mise en garde contre la création d'organismes exagérément puissants, en particulier, contre ceux qui détiennent des pouvoirs quasi-décisionnels dans des domaines précis des politiques d'intérêt public.

Il semble cependant que, malgré ces inquiétudes, la recherche d'une consultation plus structurée et continue entre le milieu des affaires, les syndicats et le gouvernement soit valable. Il ne fait aucun doute que l'acrimonie constatée au cours de la dernière décennie dans le débat sur l'économie était le fait des difficultés économiques du Canada bien plus qu'une cause en soi de ces difficultés. Si la consultation à l'échelle nationale

peut assurer une meilleure compréhension des problèmes économiques et sociaux auxquels nous faisons face, les efforts qu'elle suppose sont alors justifiés.

La consultation aurait également des effets sur la qualité de la vie politique. La façon dont nous menons les consultations doit améliorer le processus démocratique et non pas le miner. Un système tripartite puissant et institutionnalisé pourrait être une autre méthode de tenir compte des revendications d'intérêts sociaux particuliers, mais un tel système provoquerait des tensions continues par rapport aux principes du gouvernement responsable. Même si l'on devait admettre que la souveraineté des élus n'était pas minée par de telles pratiques corporatistes, la centralisation de l'autorité nécessaire pour faire fonctionner les institutions tripartites encouragerait les politiques élitistes, accentuerait la dominance de l'exécutif sur le législatif et les pouvoirs dirigeants sur les autres participants des institutions économiques privées. Si certaines sociétés démocratiques ont une longue tradition de confiance envers de tels mécanismes élitistes, dans d'autres sociétés, comme au Canada, l'image de groupes puissants qui cherchent à conclure des ententes avec le gouvernement dans des réunions privées nous rend mal à l'aise.

Des mécanismes de consultation plus modestes peuvent canaliser l'interaction continue et inévitable entre les secteurs public et privé et contribuer à un débat public plus éclairé. Ces mécanismes peuvent équilibrer les pressions que les groupes exercent sur le gouvernement. Une critique courante à l'égard de la démocratie pluraliste tient au fait que tous les intérêts défendus ne sont pas égaux. Certains disposent de ressources beaucoup plus importantes à consacrer à la consultation avec le gouvernement et la consultation informelle *ad hoc* avantage ceux qui sont bien organisés et bien financés aux dépens de ceux qui le sont moins. Puisque les structures formelles de consultation supposent le choix des groupes qui seront entendus, on arrivera probablement ainsi à un équilibre plus équitable.

Les processus de consultation publique peuvent contribuer à un débat beaucoup mieux informé sur les questions économiques. Si la consultation n'a lieu qu'à l'occasion de contacts privés entre les groupes d'influence, les cadres supérieurs et les ministres, le public est tenu à l'écart et la qualité du débat parlementaire en est appauvrie, ainsi que l'examen auquel se livre la presse. Des échanges publics sur les questions économiques peuvent améliorer la qualité du débat, rendre le public plus conscient de ces questions et améliorer la couverture qu'en donne la presse. Ces échanges permettent aux législateurs de mieux comprendre les problèmes et attirent l'attention du grand public sur les recommandations des groupes d'influence. Ouverts à l'examen public, ces débats renforcent le contrôle que peuvent exercer les citoyens sur les décisions de politique et sur le fonctionnement du gouvernement. Il est bien évident que les consultations privées continueront à exister puisqu'elles sont essentielles à certains aspects des relations entre le milieu des affaires, les syndicats et le gouvernement. Toutefois, les conséquences de la politique économique moderne sont beaucoup trop importantes pour qu'elles soient façonnées exclusivement à huis clos. Une consultation réelle peut venir en aide à la bonne gestion des affaires économiques et politiques d'un état moderne. Le Canada a toutefois du chemin à faire dans cette direction.

## La consultation au Canada : le milieu des affaires et les syndicats

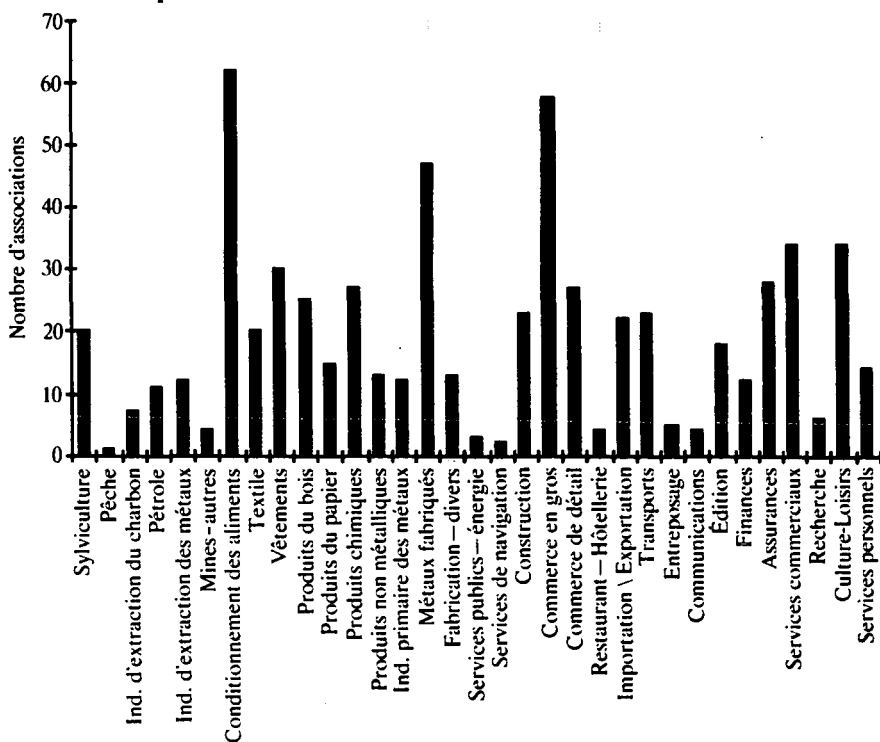
Quand on compare le processus de consultation au Canada avec celui de certains autres pays occidentaux où il existe des structures de consultation élaborées et centralisées, on relève deux caractéristiques principales. Tout d'abord, nos méthodes de consultation ont été jusqu'ici fragmentées, informelles et épisodiques. Nous n'avons fait que peu d'efforts pour établir un dialogue structuré entre les secteurs public et privé. En second lieu, nous avons encouragé le recours à des modes de consultation différents et on a favorisé des représentations avec le milieu des affaires et les syndicats. Nous nous sommes assez peu préoccupés de favoriser le dialogue entre le gouvernement et les représentants des divers points de vue pour qu'ils puissent en arriver à s'entendre sur des questions économiques d'importance. C'est pourquoi la notion des « trois partenaires sociaux », si courante en Europe, est relativement peu connue au Canada.

Le caractère fragmenté et concurrentiel de la consultation est évident quand on étudie les relations entre le milieu canadien des affaires et le gouvernement. Il y a de nombreux contacts entre les secteurs public et privé. La gestion de ces relations est devenue une industrie non négligeable : elle est composée d'environ 480 associations du milieu des affaires et d'une armée de plus en plus importante d'experts-conseils et de spécialistes juridiques; on retrouve dans la plupart des grandes entreprises des responsables des relations avec le gouvernement; ces relations occupent une partie de plus en plus importante du temps des PDG. Ces personnes sont souvent en contact presque quotidien avec de hauts fonctionnaires. Les figures 21-1 et 21-2 illustrent l'évolution des liens entre les secteurs public et privé.

Une approche décentralisée de la consultation, au niveau national, a des avantages aussi bien que des faiblesses. C'est un mécanisme suffisamment souple pour permettre d'aborder d'innombrables questions reliées à l'interdépendance croissante du milieu des affaires et du gouvernement. Les échanges portent surtout sur l'administration des politiques et des règlements existants; on y discute des problèmes précis auxquels font face certains sous-secteurs de l'économie et des entreprises. Le mécanisme de consultation fonctionne alors assez bien. Il y a bien sûr des désaccords nombreux, mais les réseaux de communication établis permettent de poursuivre le dialogue.

La plupart des associations du milieu des affaires représentent en réalité des intérêts rattachés à certains produits particuliers. Il n'y a pas de porte-parole unique pour l'ensemble du milieu des affaires. La Chambre de commerce du Canada, l'Association des manufacturiers canadiens, le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national, l'Association canadienne d'exportation, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante et la *Canadian Organization of Small Business* représentent tous des groupes différents qui se font parfois concurrence. Ces organisations nationales n'ont pas encore adopté de prises de position très représentatives sur les principales questions économiques. Certaines différences d'opinion sont d'ailleurs inévitables entre les petites et les grandes entreprises de fabrication, entre les entreprises qui appartiennent à des intérêts canadiens et les multinationales, entre celles qui tirent profit des exportations aidées par la faible valeur du

**FIGURE 21-1 Répartition des associations industrielles et commerciales par secteur**

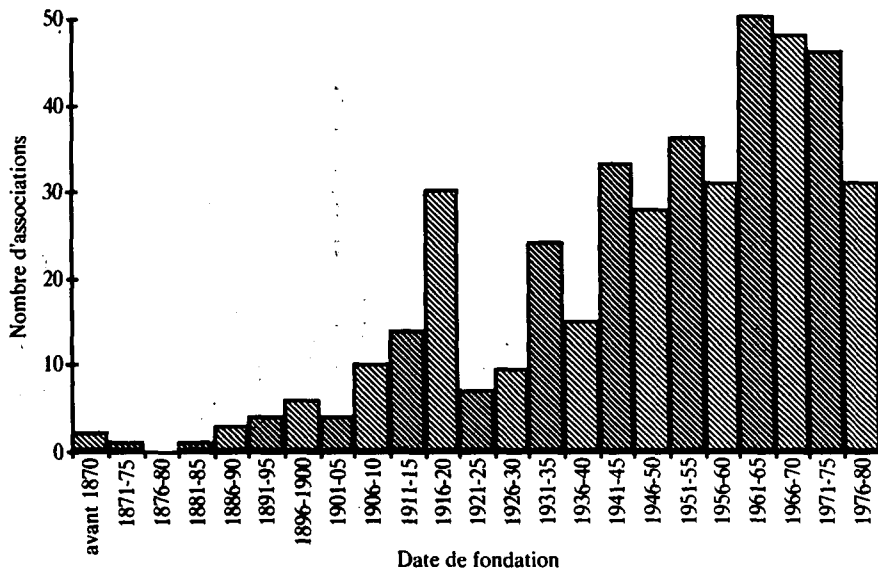


Source : William D. Coleman, « L'Entreprise canadienne et l'État » dans *L'État et les gens d'affaires*, vol. 32 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.

dollar canadien et celles qui sont subventionnées et qui sont protégées par des barrières douanières.

On peut également invoquer une autre raison pour expliquer le manque de consultation sur les grandes questions économiques : c'est qu'on a toujours eu recours à des contacts informels et non structurés entre le gouvernement et le milieu des affaires. Au cours de la Seconde Guerre mondiale, et pendant la période d'après-guerre, les contacts entre ces deux secteurs d'activité reposaient souvent sur des relations personnelles bien établies entre les dirigeants des deux groupes qui avaient des formations et des visions sociales assez comparables. Il semble bien que ce genre de relations soit moins courant aujourd'hui. Le rôle plus important que le gouvernement joue dans les affaires économiques a entraîné des frictions plus nombreuses. Étant donné l'évolution des valeurs sociales, les institutions ont été soumises à un examen plus minutieux. Les groupes de consommateurs, les environnementalistes, les organisations nationalistes et les syndicats remettent tous en question les façons de voir du milieu des affaires. Les changements apportés à l'appareil bureaucratique fédéral, en particulier la création d'organismes centraux forts, ont perturbé les échanges entre les hommes d'affaires et les ministères à

**FIGURE 21-2 Époque de création des associations représentant actuellement le milieu des affaires**



Source : William D. Coleman, « L'Entreprise canadienne et l'État » dans *L'État et les gens d'affaires*, vol. 32 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.

vocation particulière qui étaient proches de leurs préoccupations immédiates. L'importance croissante des comités du Cabinet et des organismes centraux a réduit l'autonomie des ministres et de leurs ministères, et compliqué la tâche des divers groupes d'influence. Selon le témoignage d'un ancien participant à ce processus, le président directeur général d'une entreprise « qui espère régler son problème en se rendant voir le ministre ou son député est sur une mauvaise piste<sup>2</sup> ».

Puisque tous ces liens traditionnels ont perdu de leur force, le manque de consultation sur les grandes questions de politique économique a des répercussions plus importantes. Pour combler le vide, on procède alors à toute une série de consultations de dernière minute. C'est ainsi que le budget fédéral de 1982 et le programme du six et cinq pour cent qui a suivi ont été précédés et suivis de toute une série de consultations privées menées par le gouvernement fédéral. Des discussions *ad hoc* en situation d'urgence ne sont toutefois pas aussi efficaces que des échanges continus qui se déroulent dans le cadre d'une relation bien établie. De plus, si on ne se fie qu'aux contacts personnels, on ignore l'importance des mécanismes de consultation publique pour améliorer le débat.

D'autres groupes se sont aussi heurtés aux mêmes difficultés, sur le plan des mécanismes internes de consultation. Le mouvement syndical canadien est décentralisé; il représente les intérêts régionaux et il existe à l'occasion des différences de points de vue entre les dirigeants syndicaux du secteur public et ceux du secteur privé. Le secteur du bénévolat, qui est également engagé dans des questions sociales rattachées à la politique économique, représente aussi des intérêts variés. Ce secteur a de fortes traditions d'autonomie et de participation à l'échelle locale et les provinces assument la responsabilité de nombreux programmes auxquels ce secteur collabore.

Jusqu'à très récemment, on était peu intéressé à obtenir un consensus entre les « partenaires sociaux ». Le monde syndical pour sa part participait à ce débat par des mécanismes différents de ceux utilisés par le milieu des affaires. Les représentants syndicaux n'ont jamais aimé ce type d'interaction. À leur avis, les syndicats n'ont jamais entretenu de relations étroites avec les décideurs de politique à l'échelle nationale et n'ont jamais pleinement participé à la formulation de la politique économique nationale. Divers organismes consultatifs ont été créés après la Seconde Guerre mondiale, mais le milieu syndical a jugé que les résultats n'étaient pas toujours encourageants. Dans sa lutte contre le Programme de lutte contre l'inflation de 1975, le Congrès du travail du Canada a coupé ses liens consultatifs formels avec le gouvernement en quittant le Conseil économique du Canada et le Conseil canadien des relations de travail dont l'existence a été de courte durée. Une décennie plus tard, ces liens n'ont pas été rétablis et des éléments importants du mouvement syndical demeurent sceptiques quant à l'utilité des organismes de consultation.

On a toutefois accordé au cours de la dernière décennie une importance grandissante à l'établissement d'un consensus entre le milieu des affaires, les syndicats et le gouvernement. À titre d'essai, le gouvernement canadien a tenté de mettre sur pied divers mécanismes qui favorisent la participation des trois groupes ou quelquefois seulement celle du milieu des affaires et des syndicats. Le Conseil économique du Canada, créé en 1963, avait des membres qui représentaient des intérêts très variés. En 1977, le gouvernement fédéral créait 23 groupes de travail pour étudier les grands secteurs de la fabrication au Canada, et constituait un comité pour faire la synthèse de leurs travaux. On assistait l'année suivante à la mise en place du Groupe consultatif d'étude sur les avantages industriels et régionaux qui pouvaient découler des mégaprojets canadiens. Ce groupe de travail, co-présidé par un dirigeant du milieu des affaires et par un dirigeant du milieu syndical, avait pour objet d'examiner les répercussions positives des mégaprojets dans le secteur des ressources. En 1984, on assistait à la création du Centre canadien du marché du travail et de la productivité. Celui-ci devait jouer un rôle consultatif sur les questions de ressources humaines et de productivité. Plusieurs provinces créaient des comités consultatifs sur la politique économique ou sur les relations de travail. Le Québec s'est montré particulièrement actif, en organisant plusieurs conférences sectorielles ou « grands sommets » pour traiter de ses propres problèmes économiques<sup>3</sup>. Aucun de ces mécanismes n'a toutefois connu les succès escomptés, ni obtenu l'approbation souhaitée. Aucun n'a non plus réellement permis de modifier fondamentale-

ment la politique économique du Canada. Il n'empêche que tous ceux-ci ont cherché à susciter la collaboration du milieu des affaires et des syndicats dans la recherche d'une perception commune des grandes questions économiques. Ce sont là des expériences qui peuvent aider les Canadiens à mettre au point des mécanismes mieux adaptés à la recherche d'un consensus. Les commissaires insistent donc fortement sur la nécessité de continuer le dialogue avec les secteurs d'activité et les entreprises sur la façon d'améliorer les perspectives de développement économique du Canada. Ces discussions devraient regrouper les représentants du milieu des affaires aussi bien que du milieu syndical avec des représentants et des cadres supérieurs des deux ordres de gouvernement et des administrations municipales. Au besoin, les représentants d'autres groupes d'influence devraient également y participer. Les commissaires estiment qu'il est vital de poursuivre dans ce domaine des discussions approfondies sur des questions bien délimitées.

Lorsqu'il s'agit de mettre au point une stratégie de consultation entre les secteurs public et privé sur de grandes questions, il est essentiel de s'appuyer sur l'expérience acquise jusqu'ici au Canada et de tenir compte du cadre institutionnel du milieu des affaires et de celui des syndicats, ainsi que de nos traditions parlementaires. Des mécanismes de consultation plus efficaces exigent certaines adaptations de la part du secteur privé aussi bien que de celle du gouvernement. Un travail intense de consultation exigera de très grands efforts de la part des organisations nationales qui représentent le milieu des affaires et les syndicats. Si l'on veut arriver à un consensus national sur les grandes questions économiques, il faudra que les groupes qui participent à ce débat définissent clairement leur position et établissent leurs priorités. Ils ne pourront pas laisser les choix et les décisions difficiles à la discrétion du gouvernement, comme cela c'est déjà produit antérieurement. Comme le démontre une étude sur les mécanismes de consensus en Europe, les organisations qui représentent le milieu des affaires et les syndicats jouent un rôle crucial. Certains conflits entre les employeurs et les employés sont inévitables, mais « la gestion et l'absorption des conflits par les organisations principales rendent l'instauration d'un consensus national plus facile pour les gouvernements<sup>4</sup> ». Cela a amené le Conseil des sciences sociales du Canada à recommander que « le secteur privé étudie sérieusement la nécessité de créer des organismes beaucoup plus puissants » pour participer à l'élaboration de la politique économique<sup>5</sup>.

Renforcer la représentation du secteur privé n'affecte toutefois que l'un des termes de l'équation. L'instauration d'un dialogue plus formel et plus continu nécessiterait également la création de nouveaux mécanismes de consultation qui permettraient au milieu des affaires et aux syndicats de dialoguer avec le gouvernement. Les questions que nous venons d'aborder, comme d'ailleurs les expériences qui ont été tentées récemment au Canada, laissent entrevoir certains choix. En effet, la nouvelle tendance à créer des organismes consultatifs patronats-syndicats et patronats-syndicats-gouvernement mérite aide et encouragement. De tels organismes peuvent travailler à concilier les différends et à améliorer leur saisie des problèmes. Il n'arrive pas souvent que les intérêts du milieu des affaires et ceux des syndicats se chevauchent de façon importante même si, dans d'autres cas, leurs intérêts sont directement

opposés; cela limite les possibilités pour le gouvernement d'agir à partir d'un consensus. En outre, il est peu probable que l'on en arrive à un consensus durable sur des questions de politique économique et sociale ou sur la gestion économique, puisque les coûts de transition peuvent s'avérer élevés dans certains secteurs, et que la situation internationale peut évoluer sensiblement.

Les situations que l'on a connues récemment au Canada laissent entrevoir qu'il pourrait être utile de définir des lignes directrices qui serviraient de cadre à de telles initiatives. Les commissaires ont pleinement conscience du bien-fondé des réserves exprimées par le représentant de la *Canada West Foundation* :

*Je ne suis pas convaincu qu'il soit possible de légiférer pour instaurer un processus de consultation qui en vaille la peine. Je crois plutôt que ce doit être un état d'esprit, un sentiment de confiance mutuelle qui vous dise que vous travaillez tous deux dans l'espoir d'atteindre le même but.*

(Canada West Foundation, transcription, Calgary, le 8 novembre 1983, [vol. 42], p. 8618) [Traduction]

Tout en gardant à l'esprit la justesse de cette observation, les commissaires croient que les principes suivants pourraient favoriser le succès et l'utilité des mécanismes de consultation qui seront choisis :

- Les mécanismes de consultation ont plus de chance de connaître le succès s'ils traitent d'objectifs clairs et précis.
- La consultation doit être un processus continu, dont les mécanismes sont prévisibles.
- Les gouvernements doivent s'engager fermement à poursuivre le processus de consultation dans lequel ils s'engagent. Personne n'a de temps à perdre. Des mécanismes de consultation efficaces exigent que l'on accorde aux participants qui ne viennent pas du gouvernement une certaine influence quand il s'agit de dresser l'ordre du jour des rencontres et de fixer les échéances. La responsabilité de l'ensemble du processus décisionnel doit incomber au gouvernement en place.
- Le processus de consultation par lequel on veut en arriver à l'instauration d'un consensus exige une représentation équitable de nombreux groupes de la société et une représentation à part égale du milieu des affaires et des syndicats.
- Une consultation réussie suppose de la part des participants une perception commune des faits et des hypothèses de travail. Le partage des renseignements et une formulation commune des réalités sont indispensables au processus de consultation du type de celui que nous cherchons à encourager.

La consultation soulève également un autre problème : celui du financement. On prétend parfois qu'il faut bénéficier de l'apport des fonds publics pour se livrer aux travaux de recherche, à la communication et aux déplacements que suppose la consultation, quelle qu'elle soit. Cette Commission a elle-même reçu des demandes de la part de personnes et d'organismes intéressés à comparaître devant elle (y compris de grandes associations nationales), qui voulaient savoir s'ils pouvaient obtenir une aide financière. Nous comprenons



bien les besoins des particuliers et des petits groupes qui veulent participer à la consultation et nous sommes bien conscients que le traitement fiscal des dépenses varie d'un intervenant à l'autre. Nous ne formulons toutefois pas de lignes directrices sur la façon de traiter des demandes d'aide financière, compte tenu des ressources limitées du gouvernement. Ceux qui assument la responsabilité de la consultation devraient s'efforcer de répondre à ces demandes en fonction de leurs propres contraintes et sans oublier le principe selon lequel on doit encourager la participation de tous les secteurs de la population.

Les commissaires estiment qu'un réseau d'organismes spécialisés offrirait au Canada plus d'avantages que ne le ferait un conseil consultatif unique. Comme un intervenant l'a fait remarquer lors de nos audiences :

*L'administration publique suppose un processus de décision collective dont la caractéristique essentielle est de concilier des intérêts divergents. La réussite de ce processus repose sur toute une gamme d'institutions vouées à la médiation, à la négociation et à la conciliation.*

(Rod Dobell, mémoire, le 21 septembre 1983, p. 35) [Traduction]

Les lignes directrices que nous avons suggérées pour favoriser la participation du milieu des affaires, des syndicats et du gouvernement nous semblent convenir à la consultation qui vise certaines industries ou certains secteurs économiques. Quand il faudra consulter les représentants d'industries ou de secteurs économiques particuliers, les échanges entre les représentants des secteurs public et privé feront le plus souvent appel à des cadres supérieurs du gouvernement, ils seront continus et ils mettront souvent l'accent sur des mesures précises qui devront être mises en vigueur assez rapidement. Quand la consultation doit servir d'autres buts, il faut alors songer à créer d'autres mécanismes de consultation.

## **Le Parlement et la consultation**

Les Canadiens ont besoin d'une tribune nationale de consultation ou d'un autre mécanisme qui leur permettent de fixer l'orientation économique du pays. La solution retenue devrait permettre aux représentants du milieu des affaires, des syndicats, du bénévolat et du gouvernement d'échanger des renseignements et des opinions sur l'état de l'économie, d'analyser les prévisions à moyen terme, d'examiner les difficultés que rencontrent les divers secteurs de l'économie et de se pencher sur les choix de politique qui s'offrent à eux. Toute tribune de cette nature devrait également contribuer à éclairer le débat public et parlementaire sur l'économie.

Les commissaires se sont penchés sur plusieurs solutions. L'une des possibilités serait d'organiser un sommet économique national comme celui tenu en Australie en avril 1983, ou comme la Conférence économique nationale tenue ici, au Canada, en mars 1985. Un sommet présente de nombreux avantages, y compris la souplesse de l'ordre du jour et de la participation. Si l'on tenait un sommet canadien, il faudra encourager la participation des gouvernements provinciaux. Nous sommes enclins à croire, d'après l'expérience passée, que les provinces jugeraient sans doute plus à

propos de participer à un tel sommet qu'à une tribune parlementaire, même si cela ne s'est pas produit lors de la récente Conférence économique nationale. Ces rencontres doivent donner lieu à des attentes réalistes. Prenons comme exemple la Conférence australienne qui a ratifié une politique détaillée des revenus et qui s'est entendue sur le cadre fiscal du gouvernement. Un pareil consensus est assez peu probable au Canada. Un sommet canadien servirait davantage de tribune que d'instrument de consensus.

Si un sommet canadien semble être un moyen idéal d'instaurer un processus de consultation intensive, il comporte cependant certaines limites. Des sommets annuels pourraient s'avérer lourds et même ne pas convenir. Un dialogue permanent a besoin d'une tribune permanente. De plus, les sommets, comme les mécanismes de consultation sectorielle, mettent l'accent sur la participation du gouvernement au niveau exécutif. Cette Commission favorise davantage une autre possibilité qui est celle de la création d'un comité permanent des politiques économiques à la Chambre des communes. Ce comité tiendrait chaque année des audiences pré-budgétaires, recevrait les témoignages au sujet des perspectives de développement économique du pays à partir des données fournies par le ministère des Finances, la Banque du Canada et le Conseil du Trésor et d'autres organismes comme le Conseil économique du Canada et le Conseil des sciences. Il recueillerait les opinions des principaux groupes, y compris celles des organisations patronales et syndicales. Ce comité pourrait de plus tenir des audiences sur d'importantes questions économiques tout au long de l'année. Il faudrait que, chaque année, ces audiences soient télévisées et fassent partie du mécanisme de formulation des politiques économiques.

Un tel comité pourrait éclairer les débats publics et parlementaires et devenir un instrument de consultation de l'économie. L'un des mémoires présentés à la Commission a abordé cette question :

*En dernier ressort, le doigté dont fera preuve le gouvernement fédéral en partageant la tâche de fixer les objectifs nationaux avec les Canadiens, et non en décidant pour eux, permettra d'évaluer avec quelle efficacité il aura rempli son mandat.*

*(Conseil national des YMCA du Canada, mémoire, le 30 novembre 1983, p. 17.)*

Un comité permanent pourrait intégrer les divers intérêts économiques au processus décisionnel de la Chambre des communes, qui est l'organisme de représentation le plus important pour les Canadiens. Quand on passe de problèmes particuliers à des problèmes plus généraux en matière de politique économique, il devient plus à propos d'établir un lien entre les mécanismes de consultation et le Parlement; en effet, c'est devant lui que le gouvernement doit répondre de ses décisions en dernier ressort.

Les préoccupations de la Commission quant à la participation aux ententes de consultation sont également étroitement liées à la nature des questions à l'étude. Lorsque les discussions portent sur des questions sectorielles avec des objectifs assez clairs, il est souhaitable de susciter la participation des représentants du milieu des affaires et des syndicats qui connaissent bien la situation. Par contre, lorsque la consultation a une envergure beaucoup plus large et qu'elle porte sur les grandes orientations de la politique économique,

il faut que les représentants des autres groupes et des électeurs y participent également.

Les commissaires sont d'avis que la consultation qui s'effectue par l'intermédiaire de tribunes parlementaires ou législatives constitue un meilleur moyen de favoriser l'éducation du grand public sur la nature des questions dont il faut tenir compte dans l'élaboration des politiques économiques et de souligner la difficulté d'en arriver à des compromis acceptables. À ce titre, la visibilité des tribunes législatives constitue donc un avantage important.

### **La réforme du processus budgétaire et la consultation parlementaire**

La participation des groupes d'influence au processus consultatif a des conséquences très importantes pour la préparation du budget fédéral. Puisque les groupes d'influence profitent de certains éléments de ce budget et en supportent certains coûts, il est souhaitable que leurs demandes soient davantage connues du public. Il faudrait placer la réforme du processus budgétaire dans un contexte plus large qu'on ne l'a fait au cours des dernières années<sup>6</sup>.

Les Canadiens élisent les députés de la Chambre des communes et des législatures provinciales, faisant de ces institutions celles qui sont les plus légitimes de notre régime constitutionnel. Les pressions exercées par les intérêts privés empruntent aussi le processus démocratique, mais il est moins facile d'en définir la légitimité, d'autant plus qu'elles se sont toujours manifestées dans un rapport de forces vis-à-vis la démocratie parlementaire. Aujourd'hui, les groupes d'influence qui se font entendre dans une société plus consciente de ses droits, adressent au gouvernement de nombreuses revendications. Alors que le rôle du Parlement est de veiller à ce que l'exécutif satisfasse à son obligation de rendre compte, nous ne disposons pas d'ententes institutionnelles formelles ou de principes qui nous permettraient d'exiger que les intérêts privés rendent compte de leurs décisions; ce sont pourtant eux les principaux bénéficiaires du régime national de fiscalité et de dépenses.

Les organismes nationaux qui représentent les entreprises, grandes et petites, les syndicats, les consommateurs, l'agriculture et les autres secteurs de l'économie font connaître leurs opinions sur la politique fiscale, monétaire et sociale lors de discussions privées et à l'occasion de consultations qui précèdent le discours du budget. Ces organismes formulent souvent leurs opinions de façon à exprimer clairement ce qu'ils feraient s'ils étaient à la place du gouvernement. Cela revient à dire qu'ils présentent leurs propres opinions sous le jour de l'intérêt national ou public. Il faut toutefois rappeler que la responsabilité de gouverner ne leur incombe pas plus qu'ils ne sont contraints de situer leurs demandes dans le contexte de celles des autres.

Le droit démocratique qu'ont les groupes d'influence à exprimer leurs opinions est indéniable. Toutefois, la qualité des décisions économiques de l'État dépend de l'échange continu d'information que celui-ci poursuit avec le secteur privé. Pourtant, même si les opinions des divers groupes d'influence ont une grande importance pour tous les Canadiens, elles ne sont pas

considérées de façon régulière. Il existe donc un contraste frappant entre le traitement accordé aux prises de position du secteur privé et celui accordé au gouvernement ou aux partis politiques de l'opposition : en effet, même si nous tenons le gouvernement responsable de ses actions, nous ne tenons pas les intérêts privés responsables des conséquences de leurs actions dans le domaine public. Les commissaires sont d'avis qu'il faudrait repenser cette distinction, en particulier dans le contexte de la préparation du budget où il serait avantageux de tenir des discussions plus poussées avec les divers groupes d'influence de notre société.

On s'aperçoit, à l'examen des travaux de recherche de la Commission et d'après les audiences qu'elle a tenues, qu'il y a évolution du rôle que le budget joue pour la détermination d'objectifs nationaux<sup>7</sup>. Tout d'abord, les buts des politiciens élus, au fédéral comme au provincial, s'étant beaucoup élargis, les budgets reflètent maintenant une gamme beaucoup plus vaste d'objectifs sociaux et économiques. Les budgets permettent aux gouvernements de communiquer leurs priorités et de montrer qu'ils partagent les valeurs de divers segments de l'électorat. Ils sont aussi les reflets des pressions exercées publiquement et de façon privée par les divers groupes d'influence sur les éléments de fiscalité et de dépense des fonds publics. En deuxième lieu, l'aptitude des budgets fédéraux à refléter les grands objectifs nationaux a manifestement été réduite par l'importance des objectifs inhérents au budget et par le nombre toujours croissant de ceux-ci. On s'aperçoit que la présentation des budgets a souvent constitué un élément tactique plutôt qu'un énoncé cohérent sur l'état de l'économie. Soumis aux pressions des groupes d'influence et à la critique attentive des partis de l'opposition, les gouvernements ont souvent voulu donner l'impression de « faire quelque chose ».

En troisième lieu, les différentes approches adoptées par le passé envers la réforme budgétaire ont affecté la capacité du budget national de contribuer à fixer des objectifs. Les normes et les principes souvent divergents, qui sont d'ailleurs liés aux idéologies politiques, sont les vestiges de ces approches parmi lesquelles on compte le budget équilibré, le keynésianisme, le monétarisme et différentes versions de la gestion rationnelle. Il faut signaler de plus que des experts des questions budgétaires participent de plus en plus souvent à la préparation du budget. Leur participation a, dans une certaine mesure, donné à ce processus une vie propre, indépendante des orientations gouvernementales.

Les commissaires regrettent que les budgets fédéraux soient déposés à des intervalles de plus en plus rapprochés, ce qui a pour effet de diminuer leur aptitude à donner une orientation économique au pays. On pourrait par exemple se demander si le processus de détermination des objectifs nationaux a été amélioré : les budgets traduisent maintenant une vaste gamme de politiques sociales et d'objectifs économiques. Il s'ensuit donc que des objectifs plus nombreux imposent plus de compromis et donc moins de clarté. Dans une perspective démocratique, cette prolifération des objectifs n'est toutefois pas nécessairement indésirable. C'est une des raisons pour lesquelles les commissaires sont favorables à l'intégration de réalités microéconomiques au programme budgétaire. Nous croyons que les discussions qui entourent le

budget doivent être restructurées pour permettre un examen plus approfondi de ces questions fort complexes et favoriser le débat.

Les commissaires croient également que les points faibles des méthodes d'analyse actuelles en matière d'imposition et de dépense devraient être corrigés par une réforme. La fiscalité et les dépenses sont toutes deux soumises à un certain examen; par le Parlement quand il soumet au débat la législation proposée et par les intérêts du secteur privé, quand ils analysent la façon dont le processus fiscal les touche. On constate cependant que si le Bureau du vérificateur général exerce une surveillance permanente sur les dépenses du gouvernement fédéral, il n'y a pas d'équivalent en ce qui concerne les mesures d'imposition. Il faut s'occuper de ce déséquilibre institutionnel, comme l'a déjà signalé le Vérificateur général du Canada dans son rapport annuel de 1984.

Outre ce déséquilibre, il y a d'autres problèmes dont il faut s'occuper en ce qui a trait à la surveillance. Certaines pratiques de vérification adoptées par les derniers vérificateurs généraux ont révélé certaines distorsions dans notre système d'imputabilité financière. Ainsi, au cours d'une période relativement courte, le Bureau du vérificateur général a connu une importante augmentation de ses ressources pour pouvoir examiner les dépenses gouvernementales. Il peut arriver par contre qu'un vérificateur général n'examine pas les politiques elles-mêmes, puisqu'il est nommé et non pas élu. C'est pourquoi, au Bureau du vérificateur général, la vérification de « l'optimisation des ressources » est la philosophie qui a prévalu, plutôt que celle des « systèmes » d'information et de prise de décision. Par ailleurs, les parlementaires ne disposent pas des ressources qui leur permettraient d'examiner les politiques comme leurs fonctions l'exigent. La pratique des vérifications « exhaustives » révèle un autre aspect du problème. Les commissaires croient qu'il ne faut pas mettre sur un pied d'égalité les fonctions du Bureau du vérificateur général et celles du Parlement lui-même. Certaines prises de position récentes, voulant que seul le Vérificateur général peut obliger le gouvernement à rendre compte, traduisent le besoin d'un changement.

Les commissaires préféreraient voir le Bureau du vérificateur général s'intéresser à des fonctions plus traditionnelles, c'est-à-dire la vérification de l'honnêteté, de la probité et de l'efficacité de la gestion financière du gouvernement. Les aspects plus vastes des politiques et des programmes devraient relever des élus du Parlement. Quand ils se penchent sur les objectifs politiques qui sous-tendent les dépenses et l'imposition, les politiciens devraient mettre l'accent sur les valeurs politiques et sociales, ainsi que sur les valeurs qui sont à la base des mesures fiscales, tout en s'efforçant de donner à l'efficacité financière la première importance.

Le Bureau du vérificateur général se pencherait ainsi sur l'efficacité financière comme telle, tandis que les parlementaires, disposant des ressources nécessaires, complèteraient cette analyse et en effectueraient d'autres. Le Bureau du vérificateur général et le Conseil économique du Canada pourraient fournir des analyses et des documents de recherche au Comité de la politique économique de la Chambre des communes quand celui-ci se penche sur la politique fiscale et sur les dépenses gouvernementa-

les. Les élus, qui disposeraient des ressources nécessaires seraient alors capables d'examiner en détail les modifications proposées au régime fiscal, avant la présentation du budget et tout au long de l'année. Le Parlement pourrait ainsi discuter des programmes en langage clair et direct, plutôt que de s'en tenir au langage indirect et plein de circonvolutions de la vérification « exhaustive » emprunté par le Vérificateur général.

Une réforme du processus budgétaire pourrait s'effectuer de la façon suivante : un comité permanent de la Chambre des communes sur la politique économique tiendrait chaque année des réunions pré-budgétaires, suffisamment à l'avance pour lui permettre d'exercer son influence sur la préparation du budget. Pendant ces audiences qui seraient télévisées, il analyserait les réalisations du gouvernement. Même s'il est improbable que dix millions de Canadiens deviennent tout d'un coup des adeptes enthousiastes de la politique fiscale télévisée, les questions complexes que suppose la préparation d'un budget national deviendraient beaucoup plus directement accessibles aux citoyens qu'elles le seront. Les groupes d'influence auraient en plus de meilleures possibilités de prendre connaissance des prises de position des autres groupes sur des questions d'intérêt général. Les commissaires estiment qu'il serait également souhaitable d'implanter une réforme semblable à l'échelle des provinces afin de favoriser la participation du public et sa compréhension de la préparation du budget.

Si on veut qu'il soit possible de discuter plus en profondeur de ces questions, il faudra modifier d'autres aspects du processus budgétaire. Les commissaires sont favorables à l'abandon pur et simple de la pratique rigide du secret budgétaire. Un tel secret limite la pleine discussion des mesures budgétaires au sein du Cabinet. Cela a non seulement pour effet de réduire la responsabilité collective du Cabinet pour ce qui est probablement l'ensemble des décisions le plus important du gouvernement, mais cela augmente également le risque d'erreurs graves comme on l'a vu dans le budget de 1981. De plus, ce secret budgétaire ne cadre plus avec les pratiques actuelles : d'autres décisions ne s'accompagnent pas d'un secret aussi rigide, même si certains intérêts du secteur privé peuvent en tirer des avantages. Enfin, la tradition veut que le ministre des Finances donne sa démission quand il y a une fuite. Même si cela n'est plus automatique, la nature concurrentielle du processus politique fait qu'on peut s'attendre à pareille démission en cas de fuite. La confusion que l'on constate entre l'évolution des pratiques et les attentes héritées de l'histoire engendre donc une situation où l'une des conventions fondamentales du Parlement devient en pratique source de difficultés.

Cela ne veut pas dire que les commissaires prônent l'élimination du secret en soi. Le secret du Cabinet encourage les discussions franches au sein de l'exécutif. Le respect du secret a également des conséquences importantes pour les questions d'ordre financier. Il peut prévenir la diffusion inopportune de décisions possibles du gouvernement qui pourraient avoir des effets graves sur les marchés financiers; il limite les cas où les personnes qui auraient accès à l'information pourraient tirer parti, parfois à leur propre profit, de la connaissance qu'ils ont de ces décisions. Le secret garantit de plus que les grandes décisions du gouvernement sont rendues publiques de façon ordonnée

plutôt que petit à petit révélées par accident. Il n'empêche que toutes ces considérations n'exigent pas un secret budgétaire aussi strict que celui que les gouvernements ont tenté de garder par le passé.

Nous croyons que la convention du secret budgétaire doit être réformée pour amorcer un changement qui permettrait d'entreprendre des discussions préalables plus poussées et plus efficaces. Étant donné que le principal obstacle à une pratique moins stricte du secret budgétaire est une convention parlementaire, nous incitons fortement la Chambre des communes à encourager ce changement<sup>8</sup>. Cette réforme devrait préciser les circonstances où il importe de garder un secret budgétaire strict et celles où l'on pourrait s'y tenir de façon moins rigide.

La réforme budgétaire soulève également une autre question, celle du moment que l'on choisit pour le dépôt du budget à l'échelle fédérale et provinciale. Les commissaires croient qu'il serait raisonnable de voir les deux ordres de gouvernement s'entendre pour coordonner la présentation de leur budget; par exemple, le budget fédéral pourrait être présenté dans les deux ou trois mois qui précèdent ou qui suivent la plupart des budgets provinciaux. Puisque les gouvernements provinciaux présentent en général leur budget au printemps, le gouvernement fédéral pourrait s'efforcer de suivre la même pratique, même si cela nécessitait quelques modifications à son cycle budgétaire interne et à son cycle de planification. Le fait d'avoir des débats qui se déroulent en même temps dans toutes les législatures retiendrait l'attention sur les consultations pré-budgétaires entre les gouvernements fédéral et provinciaux et entre les secteurs public et privé. Une telle synchronisation présente bien sûr une difficulté : c'est que les ministres des Finances n'abandonneront pas volontiers les choix tactiques que leur offre la possibilité de fixer eux-mêmes la date du budget. Il leur serait de toute façon encore possible de ne pas s'en tenir à la date convenue en prononçant un « énoncé économique ». Il faut cependant reconnaître que la coordination du dépôt de 11 budgets permettrait d'instaurer une sorte de discussion, à l'échelle nationale, des objectifs et des priorités économiques des gouvernements fédéral et provinciaux. Les commissaires sont d'avis que nous avons grand besoin d'une occasion semblable pour discuter de ces priorités.

À cela s'ajoute le fait que la consultation entre les gouvernements et les secteurs public et privé devrait compléter l'examen parlementaire du budget fédéral. Les commissaires ne proposent pas ici qu'une institution unique réponde à tous les besoins de la consultation pré-budgétaire dont ils croient que le Canada a besoin. Le fédéralisme, le gouvernement parlementaire et le droit des groupes d'influence à s'associer librement et à exercer des pressions sont des éléments essentiels de notre vie politique. Les discussions des objectifs et des priorités économiques des gouvernements continueraient donc à prendre place dans des réunions intergouvernementales, dans des discussions avec les ministres des Finances et les fonctionnaires de leur ministère et dans le cadre du fonctionnement des organismes parlementaires et législatifs. Nous croyons cependant qu'une tribune parlementaire serait le meilleur moyen de traiter de la bonne façon les deux déséquilibres du processus budgétaire actuel : l'absence d'examen des mesures d'imposition par rapport à l'examen des dépenses; et le fait que les propositions fiscales et les

propositions de dépenses des principaux groupes d'influence ne sont pas soumises à un examen ouvert et minutieux. Les modifications que nous proposons renforceraient le rôle de la Chambre des communes, l'institution démocratique et représentative fondamentale du Canada, quant à la formulation des politiques économiques.

## Notes

1. Canada, Groupe d'étude des rapports entre l'entreprise et l'État, un rapport au ministre de l'Industrie et du Commerce, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1976, p. 25.
2. James Gillies, *Where Business Fails: Business Government Relations at the Federal Level in Canada*, Montréal, Institut de recherche en politique publique, 1981, p. 109.
3. Pierre Fournier, « La concertation au Canada : études de cas et perspectives », dans *L'État et les gens d'affaires*, vol. 32; et Ken G. Waldie, « L'évolution de la concertation entre les travailleurs et l'État en matière de politique économique », dans *La coopération ouvrière-patronale au Canada*, vol. 15 des études préparées pour le compte de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
4. M. Cooper, *La recherche d'un consensus*, Paris, OCDE, 1982, p. 85.
5. Conseil des sciences du Canada, *Le développement industriel au Canada : quelques propositions d'action*, résumé du rapport 37, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984, p. 12.
6. Se reporter à G. Bruce Doern, « Les dimensions politiques de la politique économique : un aperçu », dans *Les dimensions politiques de la politique économique*, vol. 40 des études préparées pour le compte de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
7. Allan M. Maslove, Michael Prince et G. Bruce Doern, *La budgétisation au fédéral et au provincial*, vol. 41 des études préparées pour le compte de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
8. Plusieurs études récentes se sont intéressées à des possibilités précises. Voir le *Conference Board* du Canada, *Consultation and Budget Secrecy: Reforming the Process of Creating Revenue Budgets in the Canadian Federal Government*, Ottawa, *Conference Board*, 1985.



## **Le gouvernement parlementaire et le fédéralisme : la réconciliation des intérêts nationaux et régionaux**

### **Les institutions nationales et la représentation des intérêts régionaux**

Un gouvernement démocratique impose que tous les citoyens soient représentés équitablement dans les conseils gouvernementaux qui prennent des décisions en leur nom et qui doivent concilier des intérêts divergents. La représentation peut prendre de nombreuses formes. Le principe fondamental est la représentation égale des individus exprimée par l'expression « une personne, un vote ». Cette représentation s'applique également aux regroupements sociaux et régionaux qui forment toute société complexe. Non seulement les moyens efficaces de représentation sont-ils donc essentiellement des exigences de la démocratie, mais ce sont aussi les fondements d'un gouvernement efficace. En pratique, la prise de décision en matière de politique échouera si l'on ne tient pas compte de l'opinion de tous les groupes concernés. S'il y a des parties importantes de la population qui croient que le gouvernement n'est pas représentatif, celui-ci sera alors moins en mesure de promouvoir des compromis, d'assurer un leadership dynamique et d'instaurer le consensus nécessaire à l'acceptation volontaire de ses décisions par les citoyens.

Notre histoire, notre culture, l'économie et la conception que nous avons de nos institutions politiques ont fait que les Canadiens pensent, dans un cadre national, à la représentation en termes régionaux ou provinciaux, en même temps qu'à la représentation égale des individus, même s'il y a parfois des tensions entre les deux notions. La représentation des institutions nationales ne doit donc pas s'exprimer seulement comme la représentation des individus, mais aussi comme celle des intérêts régionaux ou provinciaux. La mise en place d'un système adéquat de représentation n'est donc pas une question toute simple à régler au moyen d'une seule formule.

Le fédéralisme est un moyen essentiel qui permet aux Canadiens de structurer leurs institutions pour qu'elles représentent les intérêts régionaux. Le fédéralisme répond aux intérêts régionaux grâce à ce principe voulant que dans certains cas, les collectivités provinciales aient le droit de prendre leurs propres décisions et de manifester leurs propres préférences ou priorités sans être bloquées par des majorités nationales et sans devoir rechercher un consentement national. Dans d'autres cas, le fédéralisme considère que la collectivité intéressée est l'ensemble du pays et que la volonté de la majorité nationale, représentée par le gouvernement national, devrait l'emporter.

La croissance du gouvernement et l'évolution de ses rôles ont sensiblement atténué les distinctions entre les notions de provincial et de national. Aujourd'hui, on voit le gouvernement national agir dans une multitude de domaines d'intérêt local, alors que les provinces s'occupent de questions vitales pour l'intérêt national.

La pratique du fédéralisme contemporain laisse également entendre que l'un des moyens — mais pas le seul — de concilier les intérêts nationaux et les intérêts régionaux est de s'en remettre aux mécanismes des relations intergouvernementales. Cette forme de réconciliation est une des raisons

profondes de ce qu'on appelle le « fédéralisme exécutif ». Les commissaires ne sont cependant pas prêts à accepter un modèle selon lequel les gouvernements provinciaux seraient les seuls représentants des questions d'intérêt régional ou provincial et, le gouvernement fédéral, le seul intervenant pour toutes celles d'intérêt national. La logique du fédéralisme confère plutôt aux gouvernements provinciaux la responsabilité de représenter les intérêts de leurs résidents dans des domaines de compétence provinciale et au gouvernement national, la responsabilité de veiller aux intérêts des Canadiens dans les domaines de compétence fédérale.

Le gouvernement fédéral a donc un rôle national qui lui impose d'être sensible aux intérêts provinciaux et régionaux. Indépendamment du bon fonctionnement des institutions chargées des relations fédérales-provinciales, il ne peut toutefois pas y avoir de substitut à un gouvernement fédéral représentatif des régions. Le Parlement fédéral, qui est au cœur des institutions politiques et qui représente tous les Canadiens, a comme responsabilité fondamentale de servir de tribune où nous pouvons concilier, accommoder, équilibrer les intérêts de toutes les régions dans la formulation de la politique nationale, et trouver les compromis nécessaires.

En ce qui concerne l'économie nationale, on constate d'importantes variations régionales dans les ressources naturelles, la taille des marchés locaux, l'accès aux marchés internationaux et l'infrastructure nécessaire au développement économique. Ces écarts sont aussi importants maintenant qu'ils l'étaient au moment de la Confédération. Ce qui s'est passé récemment dans le domaine de l'énergie, de la restructuration industrielle ou de la réforme de l'Accord du Nid-de-Corbeau confirme bien la persistance des dimensions régionales de la politique nationale. Étant donné l'évaluation que les commissaires font des questions de politique qui surgiront à la suite de l'engagement grandissant du Canada dans le contexte international et à la suite des pressions qui s'exerceront dans le sens d'une adaptation industrielle continue, on peut imaginer que le Canada devra concilier en permanence les divers points de vue régionaux. Il en est de même du gouvernement fédéral qui doit être capable de définir et de promouvoir l'intérêt national qui dépasse de beaucoup la somme de ses composantes régionales; il s'agit d'un intérêt national qui transcende les intérêts provinciaux et régionaux.

Ces deux rôles — satisfaire aux besoins régionaux et définir l'intérêt national — exigent du gouvernement national qu'il jouisse de la confiance des citoyens de tout le pays. Sans cette acceptation à l'échelle nationale, la prétention du gouvernement fédéral d'être un gouvernement national serait affaiblie. Son aptitude à agir au nom de tous les Canadiens serait sérieusement amoindrie. Dans un pays aussi divisé régionalement que le nôtre, le gouvernement national doit être « représentatif des régions ».

La représentation régionale peut avoir de nombreux sens qu'il faut bien distinguer. Tout d'abord, dans un sens formel, les Canadiens bénéficient d'une représentation égale comme individus, peu importe l'endroit où ils habitent. Ainsi, un vote en Colombie-Britannique a le même poids qu'un vote à Terre-Neuve. À la Chambre des communes, le nombre de sièges attribués à une province, à quelques exceptions près, est proportionnel à sa population. Le système parlementaire canadien a toutefois la particularité de concentrer le

pouvoir politique dans les mains du parti au pouvoir et du Cabinet. Ce sont donc ces institutions qui doivent être représentatives.

On peut d'une certaine façon concevoir la représentation régionale dans un sens proportionnel, c'est-à-dire qu'une province ou une région sera représentée équitablement si son influence dans les organismes gouvernementaux est proportionnelle à son influence dans l'ensemble du pays. Une province ayant 5 pour cent de la population devrait donc avoir au Cabinet et dans le caucus du parti au pouvoir 5 pour cent des voix. Il arrive toutefois que dans un système fédéral, cette proportion soit jugée insuffisante. Pour illustrer ceci, on peut considérer les provinces comme des collectivités qui, à ce titre, méritent une représentation égale ou tout au moins des influences comparables. Cette opinion milite en faveur d'une distanciation par rapport à la représentation proportionnelle des Canadiens comme individus. Elle laisse plutôt entendre qu'une province ayant 5 pour cent de la population pourrait avoir besoin de plus de 5 pour cent de l'influence au sein du gouvernement national. En poussant cet argument à l'extrême, on peut aller jusqu'à prétendre que chaque province devrait avoir une représentation égale à celle des autres. Les écarts marqués qu'on constate dans la population des diverses provinces canadiennes signifient que dans un système de représentation basé sur la majorité simple et sur l'égalité des votes, le pouvoir électoral des citoyens d'un petit nombre de provinces importantes pourrait anéantir celui des provinces plus petites. Si donc nos institutions nationales doivent traduire la dimension fédérale de la société canadienne, il faut tempérer la dominance de la règle de la majorité fondée sur l'égalité de la représentation des individus.

Il y a donc des tensions chroniques entre le concept de représentation égale des individus et les critères de représentation qui veulent que les provinces ayant les populations les plus faibles doivent avoir une représentation qui dépasse leur proportion réelle dans la population canadienne. Toute évolution dans le sens de cette dernière philosophie entame inévitablement l'intégrité du principe de la représentation égale des Canadiens comme individus. Accorder une représentation additionnelle aux provinces les plus petites revient à nier la représentation égale des individus des grandes provinces. Ce dilemme de la représentation est propre aux systèmes fédéraux dans lesquels les provinces ou les états n'ont pas des populations de même importance.

Ces questions soulèvent des problèmes complexes et difficiles. Il reste cependant qu'au cours des dernières années, peu importe la mesure de représentation régionale utilisée, nos institutions nationales ont été sérieusement amputées. Il n'est pas exagéré de parler d'un échec institutionnel qui a eu des conséquences sérieuses pour ceux qui dirigent le Canada.

Quelles sont les dimensions de cet échec? Malgré l'importance des différences régionales au Canada, il est frappant de constater que la conception actuelle de nos institutions nationales accorde peu d'attention aux intérêts régionaux. Partout à travers le monde, les systèmes régionaux représentent des intérêts régionaux non seulement au moyen du partage des pouvoirs entre les gouvernements centraux et les gouvernements provinciaux ou ceux des États, mais aussi au moyen de la représentation des provinces ou des États au sein du gouvernement national. Ainsi, dans la première Constitution américaine, certains États bénéficiaient d'une représentation

égale au Sénat et les sénateurs étaient nommés par les législatures des États. En Allemagne de l'Ouest, la deuxième Chambre, la *Bundesrat*, est composée de ministres des gouvernements des États.

Au Canada, nous avons suivi la tradition britannique des gouvernements parlementaires et nous avons construit notre fédéralisme essentiellement sur le partage des pouvoirs. Nous sommes peut-être le seul système fédéral où l'on observe une exclusion relative de la représentation des intérêts régionaux des organismes centraux.

Les Canadiens n'ont cependant pas négligé totalement le besoin de représentation des intérêts régionaux dans les institutions nationales. L'une des grandes questions examinée lors du débat qui a précédé la Confédération a été la conception et le rôle du Sénat. À la différence de la Chambre des communes dont les membres représentent la population, le Sénat traduisait la composition du nouvel État en accordant une représentation égale aux régions d'alors, l'Ontario, le Québec et les Maritimes. L'Ouest allait faire son entrée plus tard. Au début, le Sénat disposait à peu près des mêmes pouvoirs législatifs que la Chambre des communes, mais son aptitude à agir comme entité régionale au sein du gouvernement national et à tempérer les effets de la règle de la majorité de la Chambre des communes a été fondamentalement compromise par la méthode de nomination et par la logique du gouvernement responsable. Puisque les sénateurs sont nommés par le Cabinet fédéral, ils ont été privés de liens réels avec les collectivités provinciales et régionales; en outre, ce mode de nomination eut pour effet de miner la capacité du Sénat de représenter ces collectivités et d'être perçu sous ce jour. Un gouvernement responsable signifiait que le Cabinet était responsable devant les élus de la Chambre des communes plutôt que devant les sénateurs nommés. Malgré ses vastes pouvoirs, le Sénat devenait donc un organisme résiduel, utile dans la mesure où il permettait de réfléchir plus longuement à certaines questions, d'étudier des problèmes de politique qui n'avaient pas retenu l'attention de la Chambre des communes, ou de traiter de certaines questions techniques non partisans. Il ne pouvait cependant pas devenir une tribune efficace vouée aux intérêts régionaux.

C'est donc plutôt aux partis politiques, au Cabinet en particulier, et à la Chambre des communes qu'est échu le rôle de tenir compte des intérêts régionaux au sein du gouvernement national. Cela a d'ailleurs bien marché dans de nombreux domaines. On a parfois appelé le modèle de gouvernement de parti, comme il existe au Canada, le modèle de « courtage ». Chaque parti national s'efforce d'obtenir des appuis partout à travers le pays. Chacun représente une coalition d'intérêts régionaux, qui ont énormément d'importance dans les conseils de parti grâce aux politiciens et qui ont un fort appui à l'échelle locale ou provinciale. Les partis deviennent donc ainsi les lieux où l'on définit les intérêts régionaux et où l'on négocie des compromis à leur sujet. On retrouve ce modèle dans la structure du Cabinet. Dès les premiers jours de la Confédération, les cabinets fédéraux ont été soigneusement équilibrés pour assurer la représentation de toutes les régions ainsi que des autres groupes d'influence. Notre gouvernement national a aussi implanté la tradition des « ministres régionaux », des chefs régionaux puissants au sein du Cabinet qui militent efficacement en faveur des intérêts de leur propre région

et servent également chacun de premier porte-parole régional du gouvernement et dispensateur de patronage chez eux.

Un tel système repose sur l'aptitude des partis nationaux à obtenir des appuis dans tout le pays et à servir de tribunes pour équilibrer les divers intérêts. Les Canadiens ne peuvent plus faire confiance à ce mécanisme. On a remis en question l'aptitude des partis qui sont les instruments fondamentaux d'un gouvernement responsable dans un système parlementaire, à assurer le rôle qui leur a été dévolu et on a donc remis en question l'aptitude du gouvernement central à agir comme un gouvernement national.

### **L'échec institutionnel du centre du pays**

Les résultats de l'élection fédérale de 1980 sont significatifs. Les tableaux 21-1A et 21-1B illustrent bien ce qui s'est passé. En 1980, les partis fédéraux étaient devenus polarisés par région et aucun parti n'avait réellement de représentation d'un océan à l'autre. Le Parti libéral qui en sortait vainqueur gagnait 52 pour cent de tous les sièges au Canada, mais n'en obtenait que deux dans l'Ouest, tous les deux au Manitoba. Par contre, au Québec, les libéraux obtenaient les 75 sièges moins un. Il a donc fallu que les libéraux gouvernent sans pratiquement aucune représentation de l'Ouest.

L'inverse était également vrai au sujet de la victoire minoritaire des progressistes conservateurs en 1979. Ils ont remporté les trois quarts des sièges dans l'Ouest et seulement deux au Québec. À chaque élection, une région s'estimait donc automatiquement exclue *de facto* des conseils gouvernants de la nation. Ces différences importantes que l'on constate dans la représentation régionale des partis ne donnent pas une bonne indication de l'appui réel qui leur avait été accordé; on s'en aperçoit quand on étudie la proportion des votes recueillis plutôt que celle des sièges gagnés. Les libéraux obtenaient une part importante des suffrages dans les provinces de l'Ouest, les conservateurs avaient des appuis non négligeables au Québec. Mais, quand même, aucun parti ne pouvait prétendre de façon convaincante être représentatif à l'échelle nationale.

Le résultat des élections de 1980 constitue un exemple extrême des anomalies de la représentation, sans pour autant être une exception. Les régions ont été depuis longtemps des éléments déterminants des tendances de vote. Les progressistes conservateurs ont été faibles au Québec depuis la crise de la conscription à l'époque de la Première Guerre mondiale. Les libéraux ont été relativement faibles dans l'Ouest depuis les changements historiques des tendances de vote provoqués par John Diefenbaker en 1958. Il n'y a qu'en Ontario et dans les Maritimes que les grands partis se sont livrés des luttes à peu près égales. Les gouvernements à qui on a confié des mandats vraiment nationaux, ceux de 1958, 1968 ou 1984, par exemple, semblent être plutôt l'exception que la règle. Cette polarisation régionale a été particulièrement marquée à chaque élection fédérale entre 1972 et 1980. Le succès électoral du Parti progressiste conservateur de 1984 a démontré de façon spectaculaire qu'il est encore possible pour un parti d'obtenir une représentation nationale à la Chambre des communes. Cela ne veut toutefois pas dire qu'on ne verra plus de longues périodes marquées par un déséquilibre de la représentation régionale.

TABLEAU 21-1A Résultats des élections générales de 1980 : Répartition des sièges et du vote par province

Province	Total	Prog. conservateurs		Libéraux		Néo-démocrates	
	des sièges	% du vote	# de sièges	% du vote	# de sièges	% du vote	# de sièges
Terre-Neuve	7	36,0	2	47,0	5	16,7	0
Nouvelle-Écosse	11	38,7	6	39,9	5	20,9	0
Nouveau-Brunswick	10	32,5	3	50,1	7	16,2	0
Île-du-Prince-Édouard	4	46,3	2	46,8	2	6,6	0
Québec	75	12,6	1	68,2	74	9,1	0
Ontario	95	35,5	38	41,9	52	21,9	5
Manitoba	14	37,7	5	28,0	2	33,5	7
Saskatchewan	14	38,9	7	24,2	0	36,3	7
Alberta	21	64,9	21	22,2	0	10,3	0
Colombie-Britannique	28	41,5	16	22,2	0	35,3	12
Yukon/Territoires du N.-O.	3	30,6	2	37,2	0	31,5	1
<b>Total</b>	<b>282</b>	<b>32,5</b>	<b>103</b>	<b>44,3</b>	<b>147</b>	<b>19,8</b>	<b>32</b>

TABLEAU 21-1B Résultats des élections générales de 1984 : Répartition des sièges et du vote par province

Province	Total des sièges	Prog. conservateurs		Libéraux		Néo-démocrates	
		% du vote	# de sièges	% du vote	# de sièges	% du vote	# de sièges
Terre-Neuve	7	57,6	4	36,4	3	5,8	—
Nouvelle-Écosse	11	50,8	9	33,6	2	15,2	—
Nouveau-Brunswick	10	53,5	9	31,9	1	14,1	—
Île-du-Prince-Édouard	4	52,0	3	41,0	1	6,5	—
Québec	75	50,2	58	35,4	17	8,8	—
Ontario	95	47,6	67	29,9	14	20,8	13
Manitoba	14	43,2	9	21,8	1	27,2	4
Saskatchewan	14	41,7	9	18,2	—	38,4	5
Alberta	21	68,8	21	12,7	—	14,1	—
Colombie-Britannique	28	46,7	19	16,4	1	35,0	8
Yukon/Territoires du N.-O.	3	49,1	3	24,3	—	22,2	—
<b>Total</b>	<b>282</b>	<b>50,0</b>	<b>211</b>	<b>28,0</b>	<b>40</b>	<b>18,8</b>	<b>30</b>

Sources : Canada, Bureau du directeur général des élections, *Trente-deuxième élection générale 1980 : Rapport du directeur général des élections*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1980 et *Trente-troisième élection générale 1984 : Rapport du directeur général des élections*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984.

À quoi faut-il imputer la polarisation régionale du système des partis, si manifeste avant 1984? Sans l'ombre d'un doute, la principale raison se trouve dans la nature des questions qui ont divisé les Canadiens. Ce n'est pas tant que l'aptitude des institutions nationales à établir des ponts entre les éléments divergents ait diminué, mais c'est le fleuve à traverser qui s'est élargi. À compter des années 1960, les divisions linguistiques ont ravivé les conflits profondément enracinés dans l'histoire canadienne. Le gouvernement national a dû consacrer beaucoup d'efforts aux questions linguistiques pour permettre au Québec de jouer un rôle plus important, mais il a recueilli relativement peu de sympathie dans l'Ouest où les électeurs ont cru que l'attention accordée par le fédéral au Québec l'amenait à négliger des questions qui intéressaient davantage les gens de l'Ouest. Les conflits qui ont surgi par la suite au sujet de la fixation des prix en matière d'énergie et au sujet de l'exploitation de nos ressources énergétiques ont divisé les différentes régions du pays. Un gouvernement national quel qu'il soit aurait énormément de difficultés à concilier, par exemple, les intérêts de l'Ontario et ceux de l'Alberta sur la question des prix et des revenus du pétrole dans une période de bouleversement des prix et des approvisionnements mondiaux en énergie. La diminution récente de l'intérêt porté à ces questions rend les commissaires plus optimistes quant à la possibilité d'instaurer des politiques nationales plus intégrées. Même si cela peut se réaliser, l'avenir continuera à imposer aux Canadiens des défis imprévus qui poseront encore des dilemmes fondamentaux pour ceux qui cherchent à obtenir une conciliation nationale, en tenant compte des régions de notre pays.

L'importance grandissante des responsabilités gouvernementales en ce qui concerne tous les aspects du bien-être des citoyens augmente encore la difficulté de concilier des intérêts régionaux divergents, tout simplement parce que les gouvernements nationaux sont maintenant tenus davantage responsables de la situation économique qu'ils ne l'étaient auparavant. Là encore, dans une économie fortement régionalisée, il est encore plus difficile pour les institutions nationales d'équilibrer et d'intégrer avec succès ces divergences. Le rôle accru du gouvernement signifie également que les ministres donnent une plus grande importance à leur rôle d'administrateurs et de décideurs en matière de politiques et qu'ils disposent donc de moins de temps et d'énergie à consacrer à leurs fonctions de représentation, y compris celle de la représentation régionale.

L'évolution récente de la « technologie » de la politique a peut-être aussi fait baisser l'intérêt que les partis avaient à se réorganiser et à intégrer dans un même programme les préoccupations locales, régionales et nationales. C'est ainsi que la télévision a contribué à une concentration des pouvoirs dans les mains du Premier ministre et semble avoir amoindri le rôle que jouaient les leaders régionaux dans la formulation des politiques du parti. La télévision permet aux chefs de partis de s'adresser directement aux électeurs à travers tout le pays. De la même façon, les techniques très avancées de sondage qui permettent de bien saisir l'opinion publique diminuent l'importance du rôle des éléments de base du parti, des élus et des leaders locaux qui transmettaient auparavant le pouls des régions à la direction nationale. Les réformes récentes, comme celles du financement public des élections, ont également



contribué à affaiblir les relations entre les partis nationaux et les partis provinciaux.

Le processus électoral contribue également à une polarisation régionale du système des partis. En 1980, le Parti libéral remportait 22 pour cent des votes en Colombie-Britannique, 22 pour cent en Alberta et 24 pour cent des votes en Saskatchewan sans pour autant obtenir un seul siège dans ces provinces à la Chambre des Communes. Au cours de la même élection, les Conservateurs emportaient 13 pour cent des voix au Québec, mais leurs résultats étaient presque aussi maigres sur le plan du nombre des sièges. Notre système électoral accorde le siège au candidat qui a obtenu le plus grand nombre de voix sans accorder aucune représentation aux votes allant aux autres candidats. Dans une région donnée, un parti pourrait avoir une très faible majorité et emporter tous les sièges. À moins qu'un parti n'estime qu'une campagne efficace lui assurera un nombre important de sièges, il est peu enclin à essayer d'obtenir l'appui de l'électorat dans les régions où il est faible. Sa faiblesse s'ajoute donc à la faiblesse.

L'interaction de notre système électoral et des tendances de vote a eu pour résultat que des régions ont été sérieusement sous-représentées ou sur-représentées dans les partis au pouvoir. C'est ainsi qu'avec les gouvernements libéraux qui ont été en place de 1963 à 1984, les provinces de l'Ouest ne détenaient en moyenne que 8,3 pour cent des sièges du parti au pouvoir. Au cours de la même période, le Québec était largement sur-représenté au caucus libéral. En 1979, quand le Parti conservateur a pris le pouvoir, la situation fut renversée. On en trouvera les détails au tableau 21-2.

On trouve une autre indication du caractère régional de notre régime de partis dans la distinction bien précise établie entre l'adhésion au parti à l'échelle provinciale et celle à l'échelle nationale. Il y a peu de législatures provinciales qui reproduisent l'équilibre des partis qu'on trouve au gouvernement fédéral. En 1983, les libéraux, qui étaient au pouvoir à Ottawa, ne formaient le gouvernement dans aucune province. Comme on le voit au tableau 21-3, sur un total de 698 sièges dans les législatures provinciales, les libéraux n'en avaient que 130.

De plus, même lorsque des partis fédéral et provinciaux portent le même nom et sont au pouvoir en même temps, ils ont pris de plus en plus d'indépendance les uns vis-à-vis des autres. Ils sont souvent appuyés par des organisations différentes, financés de façon différente et ils visent des objectifs différents. Au cours des dernières années, peu de politiciens sont passés du palier provincial au palier fédéral et vice versa. Il y a donc là une opposition marquée avec les autres pays à système fédéral, comme l'Australie, l'Allemagne de l'Ouest et les États-Unis. Malgré la grande interdépendance qui existe entre les gouvernements fédéral et provinciaux, le régime canadien des partis ne constitue pas un moyen efficace d'établir des liens et d'intégrer les politiques aux deux paliers. C'est une des raisons pour lesquelles le fédéralisme exécutif qui refait parfois surface dans les négociations internationales domine maintenant les relations intergouvernementales.

Si c'est la polarisation régionale des partis politiques qui a retenu l'attention des Canadiens, c'est parce que ce sont les partis eux-mêmes qui stimulent l'ensemble du système politique. Il y a cependant d'autres moyens

**TABLEAU 21-2 Composition par région du caucus du gouvernement et de la Chambre des communes, élections générales canadiennes, 1945-1984**

Élections	Parti au pouvoir	Composition par région du caucus du gouvernement				Composition par région de la Chambre des communes			
		Ouest	Ont.	Qc	Atl.	Ouest	Ont.	Qc	Atl.
1945	Libéraux	15,2	27,2	43,2	14,4	29,4	33,5	26,5	10,6
1949	Libéraux	22,6	29,5	34,7	13,1	27,5	31,7	27,9	13,0
1953	Libéraux	15,9	29,4	38,8	15,9	27,2	32,1	28,3	12,5
1957	Prog. Conservateurs	18,8	54,5	8,0	18,8	27,2	32,1	28,3	12,5
1958	Prog. Conservateurs	31,7	32,2	24,0	12,0	27,2	32,1	28,3	12,5
1962	Prog. Conservateurs	42,2	30,2	12,1	15,5	27,2	32,1	28,3	12,5
1963	Libéraux	7,8	40,3	36,4	15,5	27,2	32,1	28,3	12,5
1965	Libéraux	6,9	38,9	42,7	11,5	27,2	32,1	28,3	12,5
1968	Libéraux	18,1	41,3	36,1	4,5	26,5	33,3	28,0	12,1
1972	Libéraux	6,4	33,0	51,4	9,2	26,5	33,3	28,0	12,1
1974	Libéraux	9,2	39,0	42,6	9,2	26,5	33,3	28,0	12,1
1979	Prog. Conservateurs	43,4	41,9	1,5	13,2	28,4	33,7	26,6	11,3
1980	Libéraux	1,4	35,4	50,3	12,9	28,4	33,7	26,6	11,3
1984	Prog. Conservateurs	28,9	31,8	27,5	11,8	28,4	33,7	26,6	11,3

Source : Canada, Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Réforme du Sénat, *Procès-verbaux*, le 28 juin 1983, p. 10A:7 et renseignements fournis à la Commission.

Nota : Les chiffres ayant été arrondis, le total pour chaque rangée n'équivaut pas nécessairement à 100.

**TABLEAU 21-3 Standing des partis dans les législatures provinciales, 1983**

Province	Parti au pouvoir	Progressive Conserva- teurs	Libéraux	Autres	Total des sièges
Terre-Neuve	Prog. Conservative	43	9	0	52
N.-É.	Prog. Conservative	38	12	2	52
Î.-du-P.-É.	Prog. Conservative	21	11	0	32
N.-B.	Prog. Conservative	39	18	1	58
Québec	Parti québécois	0	46	76	122
Ontario	Prog. Conservative	70	33	22	125
Manitoba	New Democrat	23	0	34	57
Saskatchewan	Prog. Conservative	56	0	8	64
Alberta	Prog. Conservative	75	0	4	79
C.-B.	Social Credit	0	0	57	57
		359	130	209	698

Source : *Guide parlementaire canadien*, Ottawa, 1984.

qui permettraient aux institutions du gouvernement fédéral de représenter les intérêts régionaux et d'en tenir compte, mais ces moyens n'ont pas été suffisamment développés.

La première cause de cette situation est la discipline de parti. Des partis unis et disciplinés sont essentiels au fonctionnement efficace d'un gouvernement de parti. Pourtant, cela limite grandement l'aptitude des députés à se faire les porte-parole des intérêts de leur province. Cette discipline de parti a également pour conséquence que la défense habituelle des intérêts régionaux par les députés se fait pour l'essentiel par la participation aux caucus des partis et par des observations personnelles adressées aux ministres. Il est difficile à des députés de la même région, qui appartiennent à des partis différents, de conclure une alliance pour promouvoir les intérêts de leurs régions. Cette difficulté contraste avec la situation qu'on trouve aux États-Unis où, avec le régime du Congrès, la faiblesse de la discipline de partis donne aux représentants et aux sénateurs toute latitude d'agir comme des représentants locaux. Là, le système encourage également les politiciens de l'État à mettre sur pied des coalitions au sein des institutions nationales dans l'intérêt de l'État plutôt que de s'en remettre à des négociations au niveau de l'exécutif.

La structure de la bureaucratie fédérale constitue un autre frein à la représentation régionale à l'échelle nationale. La plupart des ministères sont structurés selon certaines fonctions, comme c'est le cas pour Santé et Bien-être social, les Transports, les Affaires des anciens combattants ou le Travail, ou selon certaines clientèles qui ne sont pas d'abord définies en termes de régions. Il y a bien sûr des exceptions comme le ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) dont le mandat est précisément régional et comme celui d'Industrie et Commerce avec lequel le MEER a fusionné pour former le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR). C'était là

une tentative d'apporter une dimension régionale à la formulation de la politique économique. Également, le Bureau des relations fédérales-provinciales, qui relève du Premier ministre, est né des efforts qui ont été faits pour assurer la présence des préoccupations régionales et fédérales-provinciales aux plus hauts paliers de la formulation des politiques. En dépit de tous ces efforts, l'administration de la bureaucratie centrale ne s'est pas penchée systématiquement sur les dimensions régionales des politiques.

Le rôle prédominant des sociétés de la Couronne et des organismes fédéraux de réglementation s'est accru en même temps que l'État administratif. On a critiqué ces organismes pour leur manque de sensibilité aux considérations régionales. Il faut cependant savoir qu'il y a des variations très importantes dans les niveaux d'indépendance de ces organismes par rapport aux directives de politique qu'ils reçoivent et par rapport aux contrôles de gestion exercés sur eux par l'exécutif politique et les organismes centraux. En règle générale, cette influence de l'État administratif se fait moins sentir dans les institutions dont l'objectif est de concilier les intérêts régionaux et nationaux. Même si les conseils d'administration de ces sociétés et de ces organismes sont nommés par le Cabinet, et même si l'on accorde un certain intérêt à leur composition régionale, ils sont assez isolés du contexte politique du gouvernement national. Nombreux sont les Canadiens qui croient que cette autonomie favorise une certaine insensibilité aux préoccupations régionales.

Certains organismes de réglementation comme la Commission canadienne des transports (CCT), le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) et l'Office national de l'énergie (ONE) ont, d'après leur mandat, d'importantes vocations régionales. Les mandats de plusieurs autres organismes ne font cependant pas référence de façon explicite à des considérations régionales, pas plus que ce ne semble être un élément retenu dans le choix des membres qui siègent aux tribunaux administratifs. Si certains de ces organismes ont fait des efforts importants pour tenir compte des intérêts régionaux et pour travailler en collaboration avec leurs homologues provinciaux, on ne peut en dire autant de plusieurs autres.

Enfin, comme les commissaires l'ont déjà constaté, le Sénat n'a pas été capable d'assurer une représentation régionale efficace. Le simple fait que ses membres soient nommés l'a empêché d'assurer un tel rôle.

Les commissaires en concluent donc que les institutions nationales du Gouvernement du Canada ne sont pas bien conçues pour promouvoir la représentation régionale et pour tenir compte de la diversité des régions dans le cadre du processus national de prise de décision. Les principes et les pratiques de représentation en fonction de la population, le gouvernement par le Cabinet, la discipline de parti et la règle de la majorité n'ont pas permis aux dirigeants de répondre aux aspirations régionales dans une société fédérale. De plus, les limites de la représentation régionale dans les institutions nationales ont été accentuées au cours des dernières années par la polarisation régionale du régime de partis.

Les conséquences de cet échec institutionnel ont été graves. Elles ont sérieusement miné l'aptitude du gouvernement central à agir comme gouvernement national par rapport à certaines des dimensions évoquées ci-

dessus. Le gouvernement fédéral a été moins à même de soutenir la thèse voulant que l'intérêt national transcende les intérêts régionaux. Il s'est également trouvé moins apte à promouvoir la conciliation d'intérêts régionaux concurrentiels d'une façon juste et équilibrée. Il a donc perdu une part de sa légitimité, étant par là moins capable d'agir de façon décisive et efficace.

Les enquêtes sur l'opinion publique indiquent clairement que les Canadiens s'identifient fortement tant à la collectivité nationale qu'aux collectivités provinciales. On constate également que dans toutes les provinces, à l'exception du Québec et de Terre-Neuve, le sentiment d'appartenance nationale est légèrement plus fort que le sentiment d'appartenance à la province. Cependant, le gouvernement national lui-même est vu avec moins de faveur. Nombreux sont les Canadiens qui, quand on les interroge sur les grandes questions de politique, sont d'avis que le gouvernement fédéral a la responsabilité d'agir dans l'intérêt national. Dans leur vision des choses, ce gouvernement a de plus en plus d'influence sur leur vie<sup>1</sup>. Quant à savoir quel palier de gouvernement devrait être responsable de certaines fonctions, ils se disent assez en accord avec le partage actuel des pouvoirs. Il est donc évident que les Canadiens sont en faveur d'un gouvernement central fort et efficace.

Parallèlement, nombreux sont les Canadiens qui croient que les gouvernements provinciaux touchent la vie des citoyens de façon plus marquée que ne le fait le gouvernement fédéral. En grande majorité, ils se sentent plus proches des gouvernements provinciaux et ils estiment que ceux-ci sont plus sensibles à leurs besoins. Un nombre important de Canadiens de l'Ouest et seulement quelques-uns de l'Est estiment que leurs régions ont été traitées injustement par les autorités nationales et qu'ils ont été laissés pour compte et mal représentés au niveau de la politique nationale<sup>2</sup>. Il existe donc un écart considérable entre d'une part, les attentes qu'ont les citoyens à l'égard de leur gouvernement national et d'autre part, la confiance qu'ils ont en sa capacité d'y répondre avec justice et efficacité. Le but premier du processus de réforme des institutions nationales vise à supprimer cet écart.

Si, en tant que Canadiens, nous ne relevons pas ce défi, nous nous sentirons à nouveau exclus des assemblées gouvernantes comme cela a été le cas au cours des années 1970 et au début des années 1980. Sans une représentation régionale importante au niveau du caucus de chacun des partis politiques et tout particulièrement du parti au pouvoir, la capacité qu'ont les gouvernements d'être sensibles aux régions, risque d'être diminuée. De la même façon, il leur sera plus difficile d'informer leurs électeurs de la politique que leur parti entend suivre. Sans une représentation régionale équilibrée, les partis et les gouvernements risquent d'être considérés comme les défenseurs non pas de l'intérêt national mais plutôt des intérêts mal camouflés de régions en particulier. Les gouvernements seront empêchés d'agir non pas en raison d'un manque d'autorité conférée par la Constitution mais par un manque de pouvoir politique. Leur capacité à redistribuer les ressources de façon équitable, sera diminuée tant et aussi longtemps qu'on aura le sentiment dans les régions sous-représentées, que les questions qui les concernent, ne sont pas suffisamment prises en considération. L'existence de déséquilibres régionaux au niveau des institutions nationales peut à la longue, ébranler la structure même de la Confédération.

En outre, lorsque les institutions sont moins en mesure de réconcilier les intérêts régionaux, il appert que cette responsabilité tombe davantage sous le joug des relations fédérales-provinciales. Moins on perçoit le gouvernement national comme étant apte à parler au nom d'une région et plus crédibles deviennent les revendications des Premiers ministres des provinces à l'effet qu'ils s'avèrent les meilleurs défenseurs des questions non seulement de compétence provinciale mais également de compétence fédérale et plus nombreux sont les citoyens à s'en remettre à leur gouvernement provincial. En effet, la polarisation au niveau régional des politiques nationales est reliée de multiples façons, à l'importance accrue des revendications de la part des gouvernements provinciaux et à l'ampleur des conflits entre le fédéral et les provinces.

C'est pour toutes ces raisons que la Commission estime qu'il est fondamental de réformer les institutions au niveau national afin qu'elles représentent davantage le pays dans son ensemble selon ses diverses composantes régionales. Il est encourageant de constater qu'en 1984, un nouveau gouvernement a été élu grâce à l'appui de la nation toute entière. Cela prouve que, même si les institutions politiques demeurent inchangées, la polarisation au niveau régional n'est pas une conséquence inévitable et les partis politiques peuvent, grâce à une dynamique interne qui leur est propre, surmonter les obstacles de nature institutionnelle. Les Canadiens doivent cependant reconnaître que ces résultats ne sont pas attribuables à nos institutions en tant que telles. En effet, ils se sont produits malgré l'existence de nos arrangements institutionnels. C'est pourquoi il s'avère essentiel d'élargir le cadre de la réflexion ayant trait aux institutions.

## **Les orientations de la réforme de nos institutions gouvernementales nationales**

À la lumière de cette analyse, nous définirons les objectifs et identifierons les moyens pour les réaliser. Nous voulons nous assurer que les institutions gouvernementales nationales au Canada seront représentatives, et perçues comme telles, des intérêts et des préoccupations de toutes les régions et de toutes les provinces canadiennes et sauront également répondre à leurs attentes. Nous voulons nous assurer que les Canadiens de toutes les régions du pays puissent, par l'intermédiaire de leur député, se faire entendre dans les forums où les décisions majeures sont prises, les plus importants étant le Cabinet et les deux Chambres du Parlement. C'est au niveau de ces instances que la représentation est la plus manifeste. Étant donné qu'un gouvernement responsable s'appuie sur le principe de la représentation des individus ainsi que sur la règle de la majorité qui en résulte, la Commission estime que dans un régime fédéraliste et particulièrement dans un régime où la taille de la population varie grandement d'une province à l'autre, les Canadiens doivent contrôler l'application de la règle de la majorité en accordant un poids plus grand aux provinces et aux régions de moindre importance.

La Commission aimerait souligner deux éléments essentiels se rapportant à la question de la représentation au Parlement. La représentation à la Chambre des communes ne constitue pas en soi un problème puisque toutes

les régions et l'ensemble des provinces sont représentées dans cette enceinte. Le premier élément concerne le niveau de représentation des régions et des provinces au sein de certains partis politiques en relation plus étroite avec l'appui électoral qu'ils ont reçu. Le deuxième élément a trait à la représentation plus équilibrée des provinces. La Commission considère que le Sénat, la deuxième Chambre, s'avère le lieu privilégié d'une réforme étant donné qu'en tant qu'organe législatif à l'intérieur d'un régime fédéraliste, il a nécessairement la responsabilité de représenter les communautés provinciales et celles de l'État. Notre intention n'est pas de modifier le principe de base de la représentation à partir de la population sur lequel se fonde à juste titre la Chambre des communes. D'un autre côté, nous visons une meilleure représentation des régions du Canada au niveau des caucus parlementaires des différents partis politiques. La solution que nous proposons pour atteindre ces objectifs consiste en une réforme du Sénat de telle sorte que les membres seraient élus, que les provinces moins importantes seraient mieux représentées et que le mode d'élection serait fondé sur la représentation proportionnelle. Cette réforme aurait comme effet à la fois de renforcer la position des provinces moins peuplées au sein du caucus des partis du Sénat et de la Chambre des communes réunis et de contribuer, par le biais de la représentation proportionnelle, à une meilleure répartition des députés au sein du caucus de chaque parti, qui serait davantage fonction des appuis électoraux dont ils jouissent dans leur région respective ce qui n'est pas le cas dans le cadre des arrangements présentement en vigueur.

Ces changements doivent s'accorder aux principes du gouvernement responsable. Cela signifie que le Cabinet doit demeurer responsable devant la Chambre des communes laquelle doit continuer à être représentative de la population. Cela signifie également que les réformes doivent être compatibles avec le principe de la cohésion et la règle de la discipline des partis politiques. Enfin, la Commission estime que la réalisation d'un gouvernement central qui soit représentatif des régions, c'est-à-dire l'application du principe de la représentation régionale au niveau des institutions nationales, ne doit pas, et il n'est pas nécessaire que cela se produise, miner l'idéal d'un gouvernement national qui consiste à être à l'écoute de ses électeurs à l'échelle nationale et à poursuivre des objectifs d'ensemble pour la nation. Le concept de la représentation régionale est une condition nécessaire à l'existence d'un gouvernement national et non pas une mesure de substitution.

On a identifié jusqu'à présent quatre domaines qui pourraient éventuellement faire l'objet d'une réforme. Au cours des dernières années, tous ont été examinés à fond étant donné que plusieurs groupes souhaitaient que le gouvernement national soit davantage sensible aux régions.

### ***La réforme des partis politiques***

L'une des lacunes qui semble la plus évidente au sein des institutions et dont on a fait état précédemment, concerne la polarisation des partis politiques au niveau régional et, exception faite de l'élection qui a eu lieu en 1984, l'incapacité manifestée périodiquement par les partis politiques à se constituer un électorat à l'échelle nationale. Par conséquent, on conseille en premier lieu,

aux partis politiques de « régler eux-mêmes » ce problème. Il devrait incomber aux chefs de partis ainsi qu'aux membres de faire en sorte que leur parti respectif ait une vision d'ensemble du Canada et qu'il élabore des programmes et des politiques devant recevoir l'appui d'une majorité à travers le pays. Toute stratégie électorale qui privilégierait les intérêts de certaines régions au détriment des autres ou qui « rayerait de la carte » des parties entières du pays, doit être considérée comme étant défavorable à long terme, aux intérêts à la fois du pays et du parti même si dans l'immédiat, cela peut s'avérer avantageux sur le plan électoral. Macdonald, Laurier et King ont pu maintenir longtemps leur « parti au pouvoir » précisément parce qu'ils avaient su créer une coalition nationale soutenue.

La Commission estime que toute réforme interne de parti devant comprendre entre autres, l'amélioration de rapports entre les partis nationaux et provinciaux, est essentiellement du ressort des partis eux-mêmes. On a constaté, au cours de ces dernières années, que tous les partis avaient fait des efforts marqués et qui en valaient la peine même s'ils ne furent pas toujours un succès, en vue de surmonter les préjugés favorables qu'ils entretenaient à l'égard de la région qu'ils représentaient et d'où originait leur appui électoral. Cependant, nous n'entendons pas montrer aux partis comment régler leurs propres affaires si ce n'est qu'approuver les efforts qu'ils déploient dans ce sens.

Ceux qui soutiennent que les partis nationaux empêchent la réconciliation des intérêts nationaux et régionaux, semblent ignorer un élément fondamental à savoir que même en ayant un parti au pouvoir, qui soit représentatif de la nation, notre régime parlementaire ne prévoit aucun mécanisme par lequel les intérêts régionaux des provinces moins peuplées pourraient équivaloir ceux des provinces plus peuplées. Un parti au pouvoir, représentatif au niveau national, tel que celui qui a été élu en 1984, est toujours susceptible d'être dominé par les députés élus des provinces les plus peuplées. Toutefois, il y a de bonnes raisons de croire qu'aucun parti au pouvoir, tout en ayant une représentation nationale, ne peut parvenir à réconcilier les intérêts nationaux et régionaux à un niveau que la Commission juge essentiel.

### *Le système électoral*

Cependant, les stratégies de parti ne sont pas que le résultat des aspirations des leaders et des conseillers en matière de tactique mais également celui d'un ensemble de règles à partir desquelles se déroule la partie électorale. Le système électoral constitue la règle la plus importante.

Tel que nous l'avons vu, le système électoral canadien, « lorsque mis en application », a comme effet d'accroître considérablement les disparités régionales au niveau de la représentation des appuis accordés au parti. Le caucus du parti est beaucoup moins représentatif des régions que ne l'est la base électorale du parti. De plus, cette situation incite les partis à renforcer leurs bastions régionaux plutôt que de « gaspiller » temps et argent dans une région où ils sont minoritaires.

En conséquence, on a élaboré récemment une série de propositions visant la réforme du système électoral afin de contrecarrer ces effets. La plupart de ces



propositions ont tenté d'introduire un élément plus important de proportionnalité dans le système afin que les partis obtiennent un pourcentage de sièges qui corresponde davantage au pourcentage des votes qu'ils obtiennent dans chaque province ou dans chaque région. Adopter dans son intégralité la représentation proportionnelle sur une base provinciale, en se servant du système des listes, reviendrait à considérer chaque province comme une entité distincte. Les électeurs voteraient alors pour un parti plutôt que pour un candidat donné. Chaque parti recevrait alors un nombre de sièges proportionnels aux votes qu'il a obtenus et les députés proviendraient des listes soumises par les partis. On peut envisager toutes les variations possibles et imaginables à ce schéma fondamental, mais il n'est pas nécessaire de s'y attarder pour l'instant<sup>3</sup>.

Les propositions en faveur d'un tel système de listes n'ont jamais obtenu beaucoup d'appui au Canada. Cela représenterait un contraste trop important par rapport à notre système actuel. Le lien direct entre le citoyen et le député, découlant du fait qu'un vote est accordé à un seul candidat dans une seule circonscription, serait coupé. Les organisateurs des partis politiques qui établiraient les listes de candidats prendraient plus d'importance que la plupart des Canadiens ne le souhaitent. De plus, il faut se rendre compte qu'une représentation proportionnelle complète pourrait faire que les gouvernements minoritaires, ou peut-être de coalition, deviennent la norme. Dans les vingt-cinq élections tenues depuis le début du siècle, le parti victorieux n'a obtenu la majorité des votes que sept fois. Depuis 1945, cette majorité n'a été obtenue que deux fois, en 1958 et en 1984. La représentation proportionnelle complète favoriserait aussi certainement la formation de nouveaux partis sur la scène politique. On pourrait donc se retrouver avec un régime multipartite très fragmenté, ce qui pourrait encourager fortement la formation de partis à vocation très spécifique, y compris des partis régionaux. La représentation proportionnelle entière assurerait donc une adéquation entre les sièges et les votes, mais nous ferait perdre les avantages inhérents aux gouvernements majoritaires et nous priverait de nos relations traditionnelles avec nos représentants élus.

Une autre application courante de la représentation proportionnelle, qui implique la participation de plusieurs collèges électoraux pourrait également, si elle était appliquée de façon globale, permettre d'obtenir une proportionnalité quasi complète des sièges et des votes aux paliers national et provinciaux. Un tel système permettrait de préserver le lien entre les électeurs et les candidats, puisque les Canadiens pourraient voter pour des individus et ne contribueraient donc pas au renforcement des pouvoirs de l'organisation des partis politiques, comme le ferait le système de listes. Il en résulterait donc moins d'effets néfastes sur nos traditions. Ce système aurait par contre l'inconvénient, s'il était appliqué de façon complète, d'élire des gouvernements minoritaires, ce que les commissaires ne jugent pas souhaitable. C'est pourquoi nous ne recommandons pas des changements aussi profonds aux modalités d'élection à la Chambre des communes. Nous voyons toutefois d'un oeil favorable l'application d'un tel système au Sénat, puisque cela n'aurait pas pour effet de miner la stabilité d'un gouvernement majoritaire, puisque celui-ci continuerait à être formé par le parti détenant la majorité à la Chambre des communes.

Ces réflexions ont incité la plupart de ceux qui ont proposé des éléments de réforme électorale applicables à la Chambre des communes à suggérer de ne faire appel qu'à certains éléments de la proportionnalité, sans l'adopter intégralement. La suggestion la plus fréquente a été celle de l'adoption d'un mécanisme « d'ajout » qui viendrait compléter les autres mécanismes de fonctionnement de la Chambre des communes. Le système électoral actuel continuerait à régir la répartition de la plupart des sièges, mais, à un certain point, ces nouvelles modalités entreraient en vigueur. Chaque province ou région aurait une réserve de candidats par parti. Si les membres du parti, élus dans le cadre du système actuel, n'étaient pas suffisamment nombreux pour assurer une représentation proportionnelle du vote populaire, d'autres députés seraient choisis dans cette réserve de candidats, conformément à des règles précises, afin d'assurer une représentation plus proportionnelle. Ce genre de système est en vigueur en Allemagne de l'Ouest, où il combine efficacement les districts électoraux représentés par un individu précis et la représentation proportionnelle au *Bundestag*.

Au Canada, la Commission Pépin-Robarts de l'unité canadienne a suggéré d'augmenter d'environ soixante le nombre de députés à la Chambre des communes. Les nouveaux sièges seraient attribués à des candidats choisis dans les listes des partis, rendues publiques avant l'élection, et seraient répartis en fonction des pourcentages du vote populaire<sup>4</sup>. Dans un rapport de 1980, la *Canada West Foundation*<sup>5</sup> proposait de réduire le nombre de circonscriptions électorales de 282 à 255 et d'ajouter 75 nouveaux députés qui seraient choisis dans les listes des partis. Chaque électeur déposerait deux bulletins, un pour le candidat de sa circonscription et un pour le parti. Ce dernier vote servirait à répartir proportionnellement les sièges entre les partis.

Ces systèmes partiellement proportionnels ont l'avantage de conserver intact l'essentiel du régime actuel. La plupart permettent aussi de minimiser le risque d'avoir des gouvernements minoritaires. Par contre, ils n'atteignent pas un équilibre aussi complet entre les sièges et les votes. Une conséquence importante des changements proposés, c'est qu'ils compliqueraient considérablement notre système électoral actuel. La Chambre des communes réunirait deux types de députés, choisis selon des critères différents; il serait donc difficile de prévoir les effets que ces modifications pourraient avoir sur la dynamique interne des partis et sur les attentes des citoyens.

Les commissaires concluent donc qu'il n'est pas possible pour l'instant de mettre en place une réforme du système électoral touchant la Chambre des communes. De telles propositions ont reçu très peu d'appui de la part du public. S'orienter vers une représentation proportionnelle complète, indépendamment du système retenu, ferait apparaître des modifications imprévisibles, mais probablement lourdes de conséquences dans notre système de partis et dans le fonctionnement du gouvernement responsable. Cela apporterait une solution aux problèmes immédiats de l'équilibre des sièges et des votes, mais les coûts pourraient en être fort importants. Les mécanismes « d'ajout » auraient moins de conséquences pour le gouvernement majoritaire, mais ils ne régleraient que partiellement le problème d'une représentation régionale accrue au sein des partis du Parlement. Il nous semble donc que la réforme du système électoral ne peut être qu'un pis-aller.

Les commissaires estiment cependant qu'il est temps pour le Canada de se pencher sur les avantages de la représentation proportionnelle au Parlement. Nous ferons connaître notre position à cet égard lorsque nous traiterons de la réforme du Sénat.

### ***La Chambre des communes et la représentation régionale***

Un troisième domaine qui appelle le changement, et qui est étroitement lié aux partis politiques et au système électoral, est la Chambre des communes. Il est peut-être possible, en modifiant cet élément de notre système de gouvernement, d'accorder une plus grande liberté aux députés pour qu'ils puissent agir comme des porte-parole des régions. Tous les partis ont fait récemment des progrès considérables pour instaurer un meilleur système de regroupement régional au sein de leurs caucus. Les commissaires souscrivent à ce genre d'initiatives. La représentation des intérêts régionaux au sein du caucus est cependant assujettie à une double contrainte : tout d'abord, elle suppose que l'ensemble du caucus est représentatif à l'échelle régionale, ce qui n'est pas toujours vrai. En second lieu, cela se fait dans le secret du huis clos et, en public, la discipline de parti redevient le mot d'ordre. Cela signifie que peu importe la vigueur avec laquelle on discute des préoccupations régionales au sein du caucus, il n'est pas facile pour les électeurs de savoir vraiment ce qui se passe.

La solution la plus souvent proposée dans ce contexte est celle qui consisterait à supprimer la règle rigide imposée par la discipline de parti et de permettre aux députés de s'exprimer librement comme porte-parole régionaux. La proposition des commissaires qui vise à accorder un rôle plus important aux comités parlementaires, en particulier avant que les partis n'aient défini leur prise de position, est un pas dans cette direction. Nous ne souhaitons toutefois pas aller plus loin dans ce sens. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, la discipline de parti est profondément enracinée dans notre tradition parlementaire. C'est de plus un moyen essentiel d'assurer la cohérence politique et d'avoir un gouvernement responsable. Nous ne voulons pas critiquer indûment un élément aussi fondamental du système actuel. Là encore, si les députés se définissent avant tout comme les défenseurs de leur région, ils pourraient certes se faire les porte-parole des intérêts régionaux, sans pour autant être capables de concilier les divergences. Les chefs de parti, qui gardent toujours à l'esprit le succès de leur parti à l'échelle nationale, sont probablement mieux placés pour concilier les intérêts régionaux que les députés eux-mêmes qui peuvent ne songer qu'à leur propre ré-élection.

Les réformes sur lesquelles les commissaires se sont penchés jusqu'à maintenant touchent la façon dont les électeurs canadiens choisissent les députés de la Chambre des communes et, par là, du Cabinet. De telles réformes pourraient garantir que chaque région serait représentée, du moins dans une certaine mesure, dans les conseils gouvernementaux et que chaque parti et le Cabinet auraient une base électorale dans toutes les régions du pays. Nous croyons cependant qu'il est essentiel d'aborder une autre dimension du problème : le besoin de pondérer la règle de la majorité en accordant plus d'importance aux régions plus petites.

## *Le Sénat et la représentation régionale*

Dans la plupart des régimes fédéraux, la seconde Chambre du Parlement national traduit le caractère fédéral du pays. En général, cette seconde chambre attribue plus d'influence aux régions plus petites que ne leur en accorderait leur part de la population. Ainsi, aux États-Unis, chaque état a deux sénateurs, indépendamment de sa population.

Quelles sont donc les possibilités de réforme du Sénat au Canada? Comme nous l'avons déjà vu, la composition du Sénat canadien traduit le caractère régional de notre pays. Il n'empêche que la façon dont les sénateurs sont choisis affaiblit sérieusement le rôle du Sénat comme contrepoids régional à la Chambre des communes où le nombre de sièges est fonction de la population. Une seconde chambre peut assumer plusieurs fonctions et la réforme du Sénat peut porter sur de nombreuses questions. Les commissaires souhaitent cependant attirer l'attention sur les avantages que la réforme du Sénat offrirait si elle devait permettre d'assurer une plus grande sensibilité des institutions centrales aux problèmes régionaux. Les commissaires ne sont pas les seuls à partager cet avis. À compter du milieu des années 1970, alors que les conflits régionaux se sont intensifiés, que la polarisation régionale des partis politiques s'est accentuée et que les gouvernements provinciaux y ont réagi en proposant la décentralisation et en demandant à participer davantage à la formulation des politiques fédérales, on s'est intéressé de plus en plus aux diverses solutions de réforme qui s'offraient. La plupart d'entre elles concernaient le Sénat.

En évaluant les possibilités et les objectifs d'une réforme du Sénat, les commissaires n'ont pas oublié l'une des solutions les plus extrêmes que certains critiques ont mise de l'avant à plusieurs reprises : l'abolition de la seconde Chambre. Lors des consultations que nous avons tenues, le Premier ministre de l'une des provinces a proposé cette abolition. Au cours de l'hiver 1984-1985, quand le Sénat a pris, de l'avis de certains, trop de temps pour étudier un projet de loi en matière de finances, certains ont réclamé de nouveau son abolition. Les commissaires comprennent cette attitude et croient qu'elle repose sur deux critiques assez valables : d'une part, que le Sénat actuel dont les membres sont nommés est illégitime dans la perspective de la représentation comme nous la voyons actuellement et, d'autre part, qu'il est inefficace sur le plan de la représentation régionale qui relève de ses fonctions. C'est pour ces raisons que nous ne sommes pas en faveur d'un *statu quo* pour le Sénat.

Cette Commission propose une réforme radicale du Sénat, mais non pas son abolition. Et cela, pour trois raisons. Tout d'abord, notre priorité est de favoriser le rôle du Parlement comme tribune principale du débat public au Canada. Abolir le Sénat irait dans la mauvaise direction. En deuxième lieu, nous souhaitons voir une réconciliation des intérêts nationaux et régionaux au Parlement et nous croyons que le Sénat peut apporter une contribution importante à cet égard. En troisième lieu, même si l'on a fait de très nombreuses suggestions au sujet de la réforme du Sénat et que le grand public ait été en faveur de cette réforme, l'instinct de conservation qui caractérise la politique et les institutions a empêché la réalisation de cette volonté publique.

Nous croyons cependant que cette situation est en train de changer. Nous sommes d'avis que toutes les institutions concernées manifestent un renouveau d'intérêt. Nous sommes donc convaincus qu'une réforme importante du Sénat n'est pas vouée à l'échec et nous croyons de plus qu'il est essentiel de disposer d'un Parlement plus efficace.

### ***Les questions soulevées par la réforme du Sénat***

La conception que l'on se fait d'un Sénat réformé dépend des objectifs qu'on veut lui voir servir. Avant de pouvoir préciser ces objectifs, il faut répondre à plusieurs questions. Quelle devrait être la base de la représentation? Comment ses membres devraient-ils être choisis? Quels pouvoirs le Sénat devrait-il avoir? Quelles devraient être ses relations avec les partis politiques et avec la Chambre des communes?

Les commissaires souhaitent que le concept et la mise en application de la représentation régionale soient incorporés de façon plus marquée dans la structure des institutions nationales. Le Sénat est l'institution qui devrait être l'image par excellence du fédéralisme. La Chambre des communes continuera à représenter les individus sur la base de la population. Faudrait-il alors que chaque province ait une représentation égale au Sénat? Nous n'allons pas aussi loin : notre objectif est simplement d'effectuer une pondération plus marquée de l'influence des régions les moins peuplées par rapport aux plus peuplées. Dans les relations intergouvernementales, les gouvernements provinciaux sont, et devraient être, égaux, ce qui traduit leur égalité juridique et leur responsabilité de gouverner leurs provinces respectives. Nos accords institutionnels reconnaissent déjà qu'il existe à certains égards des différences entre les provinces. Par exemple, pour effectuer certaines réformes constitutionnelles, la formule de modification exige que l'on tienne compte de la population et du nombre de provinces. Dans le cadre de notre gouvernement fédéral, où la représentation par région s'effectue au sein d'une autorité unique, un ajustement du même genre serait également souhaitable. Nous ne voulons pas abolir la représentation en fonction de la population, mais bien l'adapter aux besoins des Canadiens.

Le Sénat fait partie du Parlement et le Parlement est avant tout un organisme représentatif. C'est pour cette raison, et parce qu'un Sénat réformé doit s'appuyer sur la pratique canadienne du gouvernement de partis, que nous nous joignons à ceux qui prétendent que le Sénat devrait être un organe élu. La nomination de ses membres par l'exécutif national ne convient pas dans notre démocratie. De nombreuses propositions de réforme ou de remplacement du Sénat ont envisagé d'autres méthodes de nomination par les gouvernements provinciaux ou leurs législatures. Le Sénat deviendrait alors une chambre des provinces ou un conseil de la fédération. Certaines propositions feraient des sénateurs des délégués des provinces, liant leurs votes à des instructions reçues des gouvernements provinciaux. Les ministres provinciaux pourraient même diriger des délégations. Le modèle sur lequel s'appuient de telles propositions est celui de la seconde Chambre ouest allemande, la *Bundesrat*. Selon ce modèle, le Sénat pourrait devenir le lieu privilégié des relations intergouvernementales.

Les commissaires rejettent ce modèle parce qu'il ne cadre pas avec le principe démocratique mentionné ci-dessus. Cette solution reviendrait à mélanger deux principes opposés puisqu'on verrait apparaître dans notre processus parlementaire des membres des gouvernements provinciaux qui assumeraient des fonctions exécutives. Il faut conserver la distinction entre la fonction exécutive et la fonction de représentation de la législature. De plus, un tel modèle correspond à une vision erronée du fédéralisme canadien. Il suppose en effet que les gouvernements provinciaux sont de bons porte-parole des intérêts régionaux sur la scène nationale. Au contraire, le fédéralisme implique que les gouvernements provinciaux sont des instruments mis à la disposition de la population pour des fins provinciales et que les députés fédéraux et les sénateurs fédéraux sont également des représentants provinciaux en ce qui concerne les questions d'intérêt national. Les sénateurs devraient donc certainement représenter les provinces, mais ils ne seraient pas les représentants des gouvernements provinciaux. Il ne faudrait pas transformer le Parlement en un instrument de gestion de l'interdépendance des deux ordres de gouvernement.

Si les sénateurs doivent représenter les citoyens des diverses régions, ces citoyens doivent pouvoir choisir les sénateurs directement. La seule façon légitime de le faire dans une démocratie est par le bulletin de vote. On peut toutefois se demander comment procéder. Une possibilité serait de retenir le système de la majorité absolue, déjà en place pour les élections à la Chambre des communes. Il y aurait moins de circonscriptions électorales, cependant plus vastes, et le Sénat serait donc plus petit que la Chambre des communes. Grâce à ce procédé, l'élection des sénateurs permettrait d'atteindre l'objectif que proposent les commissaires : celui d'accorder une plus grande influence aux plus petites régions, mais cela ne garantirait pas davantage de représentation régionale au sein du caucus. Les distorsions du système électoral actuel réapparaîtraient au Sénat. En outre, plus les circonscriptions électorales seraient grandes, plus il y aurait des risques de distorsion. On pourrait donc en arriver à une représentation du Sénat qui soit encore moins équilibrée que celle de la Chambre des communes. Un Sénat dont les membres seraient élus à la majorité simple dans des circonscriptions électorales n'offrant qu'un siège n'apporterait pas de changement utile. Une telle réforme pourrait même aller à l'encontre des objectifs visés.

C'est pour cela que les commissaires proposent l'élection des sénateurs par mode de représentation proportionnelle. Cette méthode permettrait probablement au parti au pouvoir d'avoir dans son caucus parlementaire des représentants élus (députés et sénateurs) de toutes les régions. Ce parti devrait être plus sensible aux revendications des provinces les moins peuplées, car celles-ci auraient plus d'influence dans un Sénat réformé, ce qui leur permettrait de faire adopter certaines lois. Les intérêts régionaux ne l'emporteraient pas sur les intérêts du parti, mais ils seraient certainement un facteur d'équilibre. Un Sénat élu par mode de représentation proportionnelle permettrait au parti au pouvoir de former un Cabinet qui regrouperait des représentants de toutes les régions, parce que ce parti pourrait compter sur des hommes et des femmes de toutes les régions, capables de siéger au Cabinet.

Les commissaires recommandent que les sénateurs soient élus dans des circonscriptions électorales à six sièges. Ce nombre est suffisamment important pour entraîner les effets escomptés de la représentation proportionnelle, tout en permettant une certaine reconnaissance des régions au sein des provinces. Selon cette formule, si le Sénat est formé de 144 membres, l'Île-du-Prince-Édouard aurait une circonscription électorale de six sièges, le Québec et l'Ontario en auraient chacun quatre et toutes les autres provinces en auraient deux. Quant au Yukon et aux Territoires du Nord-Ouest, ils se partageraient à eux deux six sénateurs. Les limites exactes de ces circonscriptions électorales, qu'elles soient à un siège ou à plusieurs, devraient attendre pour être précisées que la division des Territoires du Nord-Ouest soit faite.

Les commissaires estiment qu'un Sénat réformé de cette manière servirait à donner vie au principe du fédéralisme dans nos institutions nationales. Il améliorerait la représentation régionale au Parlement, et donc au Cabinet, et dans les caucus de tous les partis. Élire un Sénat, comme nous le recommandons, permettrait de renforcer le processus démocratique et d'améliorer la position du Parlement par rapport à l'exécutif. (Voir tableau 21-4.)

**TABLEAU 21-4 Répartition projetée des sièges au Sénat (144) en appliquant la représentation proportionnelle aux résultats de l'élection de 1984**

Province	Progressistes Conservateurs		Libéraux		NPD	
	% des votes	No. de sièges	% des votes	No. de sièges	% des votes	No. de sièges
Terre-Neuve	57,6	7	36,4	4	5,8	1
Nouvelle-Écosse	50,8	6	33,6	4	15,2	2
Nouveau-Brunswick	53,5	6	31,9	4	14,1	2
Île-du-Prince-Édouard	52,0	3	41,0	3	6,5	0
Québec	50,2	13	35,4	9	8,8	2
Ontario	47,6	12	29,9	7	20,8	5
Manitoba	43,2	6	21,8	3	27,2	3
Saskatchewan	41,7	5	18,2	2	38,4	5
Alberta	68,8	9	12,7	1	14,1	2
Colombie-Britannique T.N.-O. et Yukon <sup>a</sup>	46,7	6	16,4	2	35,0	4
<b>Totaux</b>	<b>50,0</b>	<b>73</b>	<b>28,0</b>	<b>39</b>	<b>18,8</b>	<b>26</b>

Source : Canada, Bureau du directeur général des élections, *Trente-troisième élection générale 1984 : Rapport du directeur général des élections*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984.

Nota : Le tableau 4 indique la répartition provinciale des 144 sièges du Sénat à l'élection de 1984 en prenant pour hypothèse qu'on ait retenu la représentation proportionnelle sur une base provinciale, et ce, si les électeurs avaient exprimé les mêmes préférences de parti pour les candidats au Sénat qu'à la Chambre des communes.

a) La répartition des six sièges alloués aux Territoires du Nord-Ouest et au Yukon n'a pas été faite parce que les questions du choix d'un système électoral et du partage des Territoires du Nord-Ouest ne sont pas réglées.

L'adoption de la représentation proportionnelle pour le Sénat serait une excellente occasion de mettre à l'essai ce mode de représentation. Cela pourrait avoir des conséquences importantes. À long terme, les citoyens pourraient en venir à percevoir l'existence des sénateurs élus par mode de représentation proportionnelle comme plus justifiée que celle des députés élus à la majorité simple. Une telle perception des choses pourrait avoir des conséquences intéressantes pour les relations entre les deux Chambres. Avec la représentation proportionnelle, le parti au pouvoir aurait probablement assez rarement la majorité des sièges au Sénat, de la même façon qu'il serait hautement improbable qu'un parti qui ne soit pas au pouvoir ait cette majorité. Des élections simultanées aux deux chambres et l'organisation des partis devraient réduire le danger d'une telle impasse et la paralysie qui pourrait en découler.

L'organisation des partis correspond à un principe important. Nombre de propositions ont préconisé que les élections au Sénat soient séparées des politiques de partis et des considérations électorales à court terme qui dominent souvent les élections à la Chambre des communes. Pour y parvenir, il faudrait supprimer les étiquettes de partis et avoir des candidats qui se présentent à titre individuel en établissant une distinction entre les élections à la Chambre des communes et les élections au Sénat, en confiant des mandats assez longs aux sénateurs et en organisant les élections à la Chambre haute à des dates fixes. Le comité conjoint sur la réforme du Sénat<sup>6</sup>, a proposé, par exemple, des mandats non renouvelables de neuf ans, afin que les sénateurs puissent jouir d'une certaine crédibilité comme représentants régionaux et « d'une grande indépendance par rapport aux partis ». Les commissaires estiment au contraire qu'il n'est pas souhaitable de compartimenter ainsi et de séparer le Sénat de la Chambre des communes. Les partis sont sans contredit les instruments organisationnels de la représentation politique au Canada. Nous devons de plus nous efforcer, grâce au Sénat, d'assurer la représentation régionale dans les caucus de tous les partis nationaux. Un Sénat réformé doit renforcer le gouvernement de partis, non pas l'affaiblir.

Sauf pour l'adoption des projets de loi de nature financière, les pouvoirs du Sénat actuel sont en somme équivalents à ceux de la Chambre des communes. Les contraintes imposées à l'exercice du pouvoir des sénateurs découlent de la politique et des conventions : la Chambre des communes est l'entité démocratique et c'est à elle que le Cabinet doit rendre compte. Si le Sénat devait avoir une base électorale, il faudrait repenser ses pouvoirs. De quels pouvoirs a-t-il besoin pour atteindre les objectifs que nous lui avons fixés? Nous voulons nous assurer qu'il soit sensible aux besoins des régions et qu'il ait les moyens de contre-balancer la règle de la majorité. Notre but n'est pas d'aller à l'encontre du principe vital d'un gouvernement responsable.

Un Sénat élu qui utiliserait réellement les pouvoirs du Sénat actuel pour présenter des projets de loi, s'opposer à leur adoption et modifier des lois pourrait en vérité compliquer la tâche du gouvernement responsable. Qui plus est, un gouvernement ayant la majorité à la Chambre des communes aurait assez rarement la chance d'avoir la majorité au Sénat. Sous réserve de l'exception suivante, les commissaires estiment donc que le Sénat devrait pouvoir jouir d'un veto suspensif de six mois pour toutes les lois ordinaires.



Cette période fournirait bien assez de temps aux sénateurs pour examiner les points de vue régionaux et laisserait à la Chambre des communes le temps de réfléchir. Il ne fait cependant pas de doute qu'en dernier recours, c'est la majorité de la Chambre des communes qui l'emporterait.

D'autres partisans d'un pouvoir de veto suspensif du Sénat ont étudié différents mécanismes d'application de ce veto. Par exemple, on a proposé qu'un projet de loi adopté par la Chambre des communes, puis rejeté par le Sénat, doive être adopté une seconde fois par la Chambre des communes avant d'être présenté au Gouverneur général<sup>7</sup>. L'élaboration de mécanismes détaillés pour ce qui est du calendrier, du recours à des majorités spéciales et à différentes catégories de lois nécessiterait une attention plus particulière. L'objectif doit être d'instaurer un équilibre entre le principe de la représentation régionale dans un Sénat réformé et celui du pouvoir de la majorité à la Chambre des communes, sans provoquer davantage et sans perturber indûment le processus parlementaire.

Jusqu'ici, les commissaires ont mis l'accent sur le rôle régional ou provincial du Sénat. Nous croyons aussi qu'un Sénat réformé pourrait contribuer à représenter et à concilier les intérêts des deux grandes communautés linguistiques canadiennes, les francophones et les anglophones. Le Sénat peut être à la fois une chambre régionaliste et dualiste. Nous proposons donc que sur des questions linguistiques d'importance, l'adoption d'une loi exige la majorité des voix du Sénat ainsi que la majorité des voix des membres francophones. Le veto du Sénat sur de telles questions serait absolu et non pas simplement suspensif.

Les commissaires estiment qu'un sénat ainsi élu améliorerait le caractère représentatif du gouvernement national en assurant une meilleure représentation de toutes les régions dans les caucus de tous les partis et au Cabinet. Nous croyons qu'il renforcerait la voix des provinces les plus petites et leur donnerait une plus grande confiance et que les majorités nationales au gouvernement accorderaient plus d'attention à leurs besoins. On en arriverait à ce résultat en renforçant plutôt qu'en affaiblissant un gouvernement de partis responsable.

En analysant le rôle qui pourrait être dévolu à un Sénat réformé, les commissaires ont mis l'accent sur la dimension régionale de la vie canadienne et sur la capacité des institutions nationales à tenir compte de cette dimension et à l'intégrer à d'autres préoccupations lors de la formulation des politiques. Dans cette perspective, nous nous sommes surtout préoccupés des dimensions régionales parce que, comme l'expérience récente l'a montré avec éloquence, les institutions nationales ont manifesté de grandes faiblesses à cet égard. Pourtant, nous voulons nous arrêter un moment et rappeler aux Canadiens que nous tenons pour acquis que le Sénat élu que nous proposons et qui aurait une plus grande dimension régionale devrait faire beaucoup plus que d'apporter une perspective régionale dans ses évaluations de politique. Le Sénat devrait continuer à jouer son rôle de « conscience » du Parlement en examinant avec soin toutes les lois et en travaillant à les améliorer. La seconde Chambre joue un rôle indispensable dans un Parlement national, indépendamment de la représentation régionale. Mener des enquêtes, contrôler un état administratif moderne, discuter ouvertement certaines

questions d'intérêt public : ces fonctions et d'autres continueront à relever de la responsabilité d'un Sénat réformé.

Les commissaires ne veulent pas qu'on oublie ces responsabilités en se concentrant sur les problèmes à caractère régional, alors qu'à ce titre, un Sénat réformé aurait beaucoup à offrir.

## **La représentation régionale et l'aptitude de l'exécutif à répondre aux préoccupations des régions**

Les commissaires estiment que les Canadiens que nous sommes doivent aussi songer à prendre des mesures additionnelles pour renforcer la légitimité politique du gouvernement central. Un dernier domaine d'importance dont nous aimerions traiter à cet égard est celui de l'aptitude de l'exécutif à répondre aux préoccupations des régions.

Les commissaires se pencheront d'abord sur le Cabinet, et en particulier, sur le rôle des ministres régionaux. L'influence de certains ministres régionaux puissants a été évidente dans des domaines très tangibles de l'activité gouvernementale, comme les subventions, les contrats, les projets et les subventions accordés sur une base régionale. Mais le secret gouvernemental et la complexité de l'état administratif ont empêché les citoyens de bien comprendre le rôle des ministres régionaux.

Le statut de ces ministres régionaux a évolué en fonction d'un certain nombre de facteurs, que ce soit le style de leadership ou la force politique du Premier ministre. En général, au cours des dernières années, les ministres régionaux ont eu non seulement à faire face à un processus décisionnel de plus en plus complexe, mais également à une bureaucratie de plus en plus lourde. De plus, les fonctions des ministres régionaux se sont étendues aux relations fédérales-provinciales. Ces ministres ont été gênés tant par le climat des relations fédérales-provinciales que par les rouages administratifs complexes qui entourent ces relations.

Ces changements peuvent avoir un double effet sur la représentation régionale. Tout d'abord, les ministres régionaux qui, en plus d'assumer les responsabilités de leur portefeuille, doivent faire valoir les intérêts de leur région pendant les délibérations du Cabinet, assument une tâche encore plus lourde à cause de la complexité croissante des structures et mécanismes du Cabinet. Ils ne peuvent pas intervenir aussi facilement qu'ils en avaient l'habitude en faveur de leur région, ni ne peuvent utiliser les instruments de leur portefeuille au service de leur région. En second lieu, la structure des comités du Cabinet a, en règle générale, tenu compte des exigences de la représentation régionale qui s'applique au Cabinet. Le Comité chargé de la politique de développement économique est devenu le Comité du Cabinet chargé du développement économique et régional. De 1982 à 1984, un organisme central, le département d'État au développement économique et régional (DEDER) relevait de ce comité. Ce département d'État était unique au sein des organismes centraux en ce sens qu'il avait dans chaque province toute une série de bureaux régionaux dirigés par un cadre supérieur. Ces caractéristiques institutionnelles amélioreraient la capacité du Cabinet de tenir compte des particularités régionales.

Il est surprenant que le Cabinet n'ait pas fait plus d'efforts pour assurer aux ministres régionaux un meilleur appui administratif. Comme la brève existence du DEDER a permis de s'en apercevoir, la représentation régionale est une fonction politique essentielle que les ministres assurent principalement grâce aux apports administratifs et à l'analyse des politiques. La représentation des intérêts régionaux dans le processus décisionnel du Cabinet fait partie de la vie politique canadienne, mais la conception de nos systèmes décisionnels n'a pas activement tenu compte de cet élément. Nous souhaitons insister sur cette dimension de notre structure institutionnelle.

Dans certains cas notoires, les ministres ont usé de leur autorité ministérielle pour promouvoir les intérêts régionaux, malgré le fait que généralement les ministères ne s'occupent pas d'élaborer des politiques régionales ni ne s'occupent de planification et d'élaboration de politiques dans leurs bureaux régionaux. À quelques exceptions près, cette planification et cette élaboration de politiques se font à l'administration centrale, tandis que les bureaux régionaux s'intéressent surtout au fonctionnement des programmes et à d'autres activités fonctionnelles. Quand les ministres défendent les intérêts régionaux, le résultat est souvent partisan. Cette intervention politique est assez rare dans le cadre de politiques nationales bien conçues qui encouragent le développement régional. Cela restera la norme jusqu'à ce que les ministères à vocation particulière mettent l'accent sur la planification et la mise au point de politiques régionales, à la fois à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux.

Les ententes organisationnelles qui visent à encourager la représentation des intérêts régionaux ne sont apparues que lentement au sein de l'exécutif et ont dû faire face à de nombreux opposants. Il n'est pas surprenant que ceux qui, au départ, étaient peu favorables, voire même opposés, à la promotion des intérêts régionaux lors de l'élaboration des politiques nationales, soient devenus de plus en plus nombreux au fur et à mesure que nous nous rapprochions du cœur du Canada central et de la capitale nationale. La plupart des politiques d'intérêt public touchent directement ou indirectement aux intérêts régionaux. La création du Comité du Cabinet chargé du développement économique et régional en 1982 a été jusqu'à maintenant la preuve vivante de cette réalité. Ce comité est l'un des plus importants au sein du Cabinet. C'est l'aboutissement d'un quart de siècle d'évolution qui a vu l'exécutif accorder de plus en plus d'importance à la dimension régionale des politiques nationales. Pour la première fois, le Cabinet reconnaissait officiellement que tous les ministres, tous les ministères et tous les organismes responsables du développement économique étaient également responsables du développement régional.

Pendant les trois dernières décennies, nous avons connu dans ce domaine des progrès lents mais réguliers, alors que l'exécutif a procédé à certains changements de la structure administrative et des mécanismes du gouvernement national. On peut tirer de cette expérience trois conclusions essentielles.

Tout d'abord, pour qu'une organisation nationale soit responsable à l'échelle régionale, elle doit posséder une section qui s'intéresse surtout à la dimension régionale de ses politiques et de ses programmes. Sans cela, elle ne tiendra compte des préoccupations régionales qu'à l'insistance du ministre, du

Premier ministre, du Cabinet ou des groupes d'influence. De plus, dans la plupart des cas, les pressions extérieures limiteront son aptitude à prendre les bonnes décisions. En deuxième lieu, pour pouvoir répondre aux besoins des régions, la plupart des organisations doivent élaborer certaines politiques avec la collaboration de leurs bureaux régionaux. Même s'il est facile de transmettre des renseignements et de faire voyager les fonctionnaires, il est impossible de vraiment tenir compte des perspectives régionales, dans le cadre de la planification, sans la participation d'un personnel qui travaille à temps plein dans la région. En troisième lieu, le Cabinet doit décentraliser l'organisme central qui l'appuie dans ses décisions en matière de développement régional, afin de faciliter, dans les régions, la coordination entre les ministères et les organismes engagés dans la planification des politiques.

Parmi les leçons qu'on a pu tirer de l'expérience acquise depuis vingt-cinq ans, il y a l'appréciation de la mesure dans laquelle les organisations résistent à la restructuration lorsque leur personnel juge que les raisons de cette restructuration sont dépourvues de tout lien direct avec leur mission centrale. On a rarement vu des ministères et des organismes qui s'occupent de développement économique réagir aux objectifs du développement régional en effectuant les changements organisationnels dont nous venons de parler. Trop souvent, ces organismes ne considèrent le développement régional que comme un impératif politique auquel il faut, lorsque le ministre insiste, y porter attention pour la forme. Nombreux sont ceux qui jugent que le ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) est une nuisance et que le département d'État au développement économique et régional (DEDER) menace les missions sectorielles des autres ministères.

Cette résistance des ministères à assumer des responsabilités régionales a affaibli la capacité de l'exécutif de répondre aux préoccupations régionales aussi bien qu'il devrait le faire, et a donc affaibli la représentation politique des intérêts régionaux au Cabinet. L'efficacité de la politique du gouvernement national en a été affectée parce que les ministres doivent s'en remettre surtout à leur personnel politique et à leurs contacts politiques qui n'ont pas l'expérience des cadres supérieurs des ministères. Il est donc absolument essentiel de venir à bout de cette résistance.

Une réforme du Sénat semblable à celle que prônent les commissaires devrait s'attacher à établir un nouvel ordre de priorité en ce qui concerne la représentation régionale et la capacité de l'exécutif du gouvernement national de répondre aux préoccupations régionales. Évidemment, la façon dont le Premier ministre et le Cabinet structureront l'exécutif dépendra également d'autres facteurs. Il n'empêche que nous en concluons que le Cabinet devrait accorder plus d'attention à la capacité organisationnelle de l'exécutif de répondre aux préoccupations régionales.

Les commissaires recommandent tout d'abord que les organismes centraux soient structurés de manière à pouvoir recueillir des renseignements plus précis sur les dimensions régionales des questions étudiées par le Cabinet lorsqu'il élabore des politiques. Cela nécessite la mise sur pied de bureaux régionaux, comme ceux créés en 1982 lors de la réorganisation de l'organisme central qui appuyait le Comité du Cabinet chargé du développement économique et régional. Ces bureaux existent encore, mais en dehors de

l'appareil administratif central qui sert le Premier ministre et le Cabinet. Nous croyons qu'il est souhaitable d'établir à nouveau ces bureaux dans le cadre du secrétariat du Cabinet.

Les commissaires recommandent ensuite d'accentuer la décentralisation des ministères et des organismes pour ce qui concerne la planification et l'élaboration des politiques. Les ministères dont les ministères sont organisés de façon sectorielle doivent incorporer pleinement la dimension régionale dans la planification et l'élaboration des politiques de leurs ministères. Il en découle une autre exigence : la participation des cadres supérieurs régionaux dans le processus décisionnel du ministère.

Ces deux recommandations se complètent l'une l'autre. Il n'y a que la planification et l'élaboration de politiques décentralisées qui puissent fournir au Cabinet les renseignements régionaux dont il a besoin pour prendre ses décisions. En même temps, les cadres supérieurs régionaux des ministères et organismes à vocation particulière doivent être au courant des priorités et des décisions du Cabinet. Cela nécessite une interaction continue avec les autres ministères et organismes d'une région, ainsi qu'avec les cadres supérieurs de l'administration centrale.

Les commissaires recommandent en troisième lieu que le Sénat élu et réformé crée un comité pour approuver toutes les nominations qui seraient faites à la tête des grandes sociétés de la Couronne et toutes celles des membres des grands organismes de réglementation. Il faudrait accorder une certaine importance à la région d'origine des personnes nommées. La nomination des personnes désignées par le Premier ministre et le Cabinet devrait être soumise à l'examen parlementaire parce que ces organismes exercent des pouvoirs qui leur sont délégués par le Parlement.

À notre avis, un Sénat réformé avec une représentation régionale renforcée est la Chambre du Parlement qui convient le mieux pour effectuer cet examen parlementaire.

Même si certains Canadiens prétendent que l'approbation du Sénat ferait peu pour améliorer nos méthodes actuelles, les commissaires pensent que cela aiderait à obtenir une meilleure représentation régionale dans ces organismes. Le public serait davantage confiant que ces nominations satisfont à des critères qui ont été établis en tenant compte des régions. Un tel mécanisme forcerait également le Cabinet à accorder plus d'attention aux qualités des personnes qu'il nomme, puisque leur nomination serait soumise à l'examen public. Ce mécanisme rendrait également les sociétés de la Couronne et les organismes de réglementation plus sensibles aux préoccupations régionales dans la conduite de leurs activités et dans les décisions qu'ils devront prendre à l'avenir.

## *Notes*

1. Richard Johnston, *L'opinion publique et la politique d'état au Canada*, vol. 35 des études préparées pour le compte de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
2. *Ibid.*

3. Pour de plus amples détails, on se reportera à William Irvine, « Une recension et une évaluation des projets de réforme du système électoral » dans *La réforme des institutions et le gouvernement représentatif*, vol. 38 des études préparées pour le compte de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
4. Donald V. Smiley et Ronald L. Watts, *Le fédéralisme intra-État*, vol. 39 des études préparées pour le compte de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
5. David Elton et Roger Gibbons, *Electoral Reform: The Need is Pressing, The Time Is Now*, Calgary, Canada West Foundation, 1980.
6. Canada, Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat, *Rapport*, Ottawa, Imprimerie de la Reine, 1984.
7. *Ibid.*, p. 30.



# Le fédéralisme et l'union économique

**Introduction** 109

**Le maintien de l'union économique : le problème  
des restrictions internes** 111

- Le commerce et le mouvement des facteurs* 112
- L'intégration du marché et le concept d'union économique* 120
- Les protections assurées par la Constitution* 125
- Les limitations internes au commerce* 127
  - Les politiques du gouvernement fédéral  
et le commerce interprovincial* 128
  - Les politiques fédérales-provinciales* 129
  - Les politiques provinciales* 130
- Les coûts des limites interprovinciales au commerce* 132
- La mobilité des capitaux* 134
- La mobilité des personnes* 136
- La politique de concurrence* 144
- Les justifications aux limitations* 145
- L'évaluation de l'effet des limitations* 148
  - Les réactions aux limitations : vers un code  
de conduite économique* 150
  - L'article 121* 151
  - Le code de conduite économique* 152
- Notes* 156

**La gestion économique et le fédéralisme** 158

- Le fédéralisme et l'économie : les résultats obtenus* 159
- Le fédéralisme et la gestion économique* 163
- Les rôles du fédéral et des provinces* 166
- La gestion économique de l'avenir* 169
  - Le fédéralisme et la performance internationale du Canada* 169
  - La gestion économique intérieure* 175
- Les politiques de stabilisation et d'emploi élevé* 177
  - La politique fiscale* 178
  - La politique monétaire* 180
  - Les politiques de revenu* 180
  - La restructuration du marché du travail : la participation  
aux profits* 182

<b>Le développement infrastructurel</b>	183
Le transport	183
Les communications	184
Les institutions financières	186
<b>Les politiques d'ajustement et les politiques sociales</b>	187
La réduction des obstacles à la répartition des ressources du marché	188
L'encouragement et la facilité d'adaptation	190
Le partage des avantages et des inconvénients de l'ajustement	193
<b>Conclusions</b>	196
<b>Notes</b>	199
<b>Le partage des avantages de l'union économique</b>	200
<b>La péréquation</b>	203
Les principes de la péréquation	204
L'expérience canadienne	209
Les succès de la péréquation	213
Questions et propositions	218
<b>Notes</b>	222
<b>L'expansion économique régionale</b>	223
<b>La croissance économique, la répartition des revenus, les ajustements et le fédéralisme</b>	225
Les disparités régionales	226
L'ajustement du marché interrégional	230
Les politiques compensatoires	233
Les politiques expansionnistes	233
L'évaluation	238
<b>Conclusions</b>	243
<b>Notes</b>	249
<b>Les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces</b>	251
Les Accords de perception fiscale	264
Les transferts intergouvernementaux	269
L'historique	270
Le pouvoir fédéral de dépenser	276
Le fédéralisme et les mesures de restriction fiscale	282
<b>Notes</b>	285
<b>Les relations intergouvernementales et les institutions de la fédération</b>	286
<b>Le fédéralisme et le constitutionnalisme</b>	288
Le partage des compétences et la souplesse constitutionnelle	290
La modification constitutionnelle	295
Le mécanisme des relations intergouvernementales	297
<b>Les propositions</b>	303
Une commission ministérielle responsable des finances	305
Une commission ministérielle responsable du développement économique	306
Une commission ministérielle responsable de la politique sociale	307
L'harmonisation interprovinciale	308
<b>Conclusions</b>	311
<b>Notes</b>	312





---

## Le fédéralisme et l'union économique

### Introduction

Deux thèmes ont dominé notre étude des institutions nationales : la nécessité de renforcer un gouvernement représentatif responsable face à la croissance de l'État administratif, et la nécessité de réformer les institutions du gouvernement national afin de mieux refléter les diversités provinciales et régionales. Ces deux thèmes sont au cœur de notre analyse des institutions du fédéralisme et de notre évaluation de l'union économique canadienne. Nous devons être sûrs que le fédéralisme – c'est-à-dire le cadre institutionnel qui attribue l'autorité aux deux niveaux de gouvernement – fonctionne de façon démocratique et encourage la réconciliation des intérêts nationaux et régionaux.

Le « gouvernement » du Canada résulte à la fois des activités du fédéral, de celles du provincial et de leur interaction. Les Canadiens continuent donc de se demander si le fédéralisme répond vraiment à leurs besoins économiques et sociaux. L'approche fonctionnelle de la réforme du fédéralisme et du concept de l'union économique, adoptée par les commissaires, traduit bien notre mandat : « pour répondre aux défis que représentent les changements rapides aux niveaux national et international [...] et pour assurer des progrès économiques et sociaux continus, il sera important de trouver [...] l'appui nécessaire à l'union économique canadienne ». Nous devons envisager « l'intégrité de l'union économique canadienne en fonction de l'unité du Canada et de la capacité de tous les Canadiens à participer à une nouvelle prospérité économique ». On nous demande de recommander des changements institutionnels afin « d'encourager le développement de l'union économique canadienne ».

Ces directives mettent l'accent sur l'étendue du concept d'union économique. Dans son sens le plus étroit, le concept implique la réduction ou l'élimination des restrictions ou de tout ce qui pourrait empêcher les Canadiens de vivre, travailler, commercer et investir dans n'importe quelle

partie du pays. D'ailleurs, la création de cette Commission est, en grande partie, le résultat de l'inquiétude suscitée par les politiques des deux niveaux de gouvernement qui érodaient cet aspect de l'union économique et réduisaient le rendement de l'économie nationale. Mais, dans un pays fédéral, « l'union économique » n'a pas qu'un seul sens. L'expression implique aussi des politiques actives visant à encourager et à faciliter le commerce et l'échange entre les Canadiens. Elle implique des politiques sociales et économiques communes et la création d'institutions pour les appliquer. Elle implique également la nécessité de mécanismes institutionnels qui veillent à ce que les bénéfices découlant de l'union économique soient distribués équitablement dans tout le pays. Par ailleurs, elle exige que les gouvernements coordonnent leur utilisation des fonds publics et assument leurs responsabilités de manière à répondre aux besoins des Canadiens. Le concept d'union économique comporte toutes ces dimensions, c'est-à-dire ce qui convient au bien-être économique des Canadiens et au maintien d'une économie forte et concurrentielle.

L'union économique est aussi un concept politique qui englobe des aspects essentiels de la citoyenneté canadienne et de l'existence de notre pays. Si l'on ne retenait que l'efficacité et les revenus, nous n'aurions pas à nous soucier autant de répartition et de partage, et nous ne verrions pas le besoin d'appliquer certaines normes uniformes dans tout le pays. Nous nous contenterions d'un libre mouvement des biens et serions peu enclins à nous soucier des droits des citoyens à vivre et à travailler à l'endroit de leur choix. L'union économique au Canada serait alors comme une union économique avec n'importe quel autre pays. Il est d'ailleurs fort probable qu'un calcul purement économique pousserait certains Canadiens à « faire cavalier seul ». L'édification d'une union économique canadienne n'a de sens que parce que nous sommes avant tout une communauté politique nationale. Tout ce qui menace l'union économique menace aussi la communauté nationale, car les liens d'affinité et les intérêts qui rapprochent les Canadiens entre eux en sont affaiblis.

Les commissaires ont structuré leur examen du fédéralisme et de l'union économique autour de quatre points-clés :

- Le fédéralisme a-t-il provoqué la balkanisation ou la fragmentation de l'union économique canadienne? Les restrictions internes au commerce ont-elles réduit l'efficacité économique ou diminué les revenus? Comme certains observateurs l'ont avancé, le coût des limitations à l'union économique canadienne est-il trop élevé?
- Le fédéralisme gêne-t-il ou améliore-t-il notre aptitude à gérer l'économie? Les complexités du fédéralisme sont-elles responsables de certaines des faiblesses des politiques actuelles? Le fédéralisme est-il susceptible d'entraver la réalisation de certains des objectifs économiques que la Commission a établis?
- La pratique du fédéralisme canadien a-t-elle abouti à un partage injuste des bénéfices et des coûts de la participation à la Confédération? Le partage est la pierre angulaire de la conception que nous avons de l'identité canadienne et du succès des aménagements de la Confédération. La fédération ne pourrait survivre longtemps si les citoyens des différentes

régions estimaient que les règles étaient systématiquement choisies pour les défavoriser et que les politiques étaient systématiquement arbitraires. Pourtant les perceptions d'injustice dans les régions sont un élément constant de l'histoire canadienne, et ces perceptions persistent.

- L'utilisation d'une base financière commune et du système de transferts entre gouvernements répond-elle aux besoins des contribuables et à la nécessité d'une certaine souplesse?

Le fédéralisme a déjà fait la preuve de sa souplesse et de son adaptabilité, et peut encore le prouver. Nous demandons non pas une transformation radicale, mais un changement méthodique qui réponde à des besoins et à des objectifs précis et qui tienne compte des principes sous-jacents au fédéralisme canadien.

Comment allons-nous alors concilier au mieux la coordination intergouvernementale et le règlement des conflits intergouvernementaux avec les normes de démocratie et d'imputabilité? Nos institutions, c'est-à-dire la division des pouvoirs, le processus d'amendement, les mécanismes de relations intergouvernementales, s'avèrent essentielles. Si elles sont en mesure de répondre aux besoins des citoyens, de gérer des intérêts divergents et de faciliter les prises de décision, nous pouvons avoir confiance en notre aptitude à faire face à l'avenir.

Dans le présent chapitre, les commissaires s'intéressent aux mécanismes qui permettent aux Canadiens de garder un certain équilibre entre des valeurs et des concepts souvent contradictoires : fédéralisme, gouvernement parlementaire et *Charte des droits*, majorités nationales et majorités provinciales, revenu national et développement régional, liberté de mouvement et préservation de la communauté, uniformité et diversité, et bien d'autres. Le rôle essentiel de nos institutions, qu'elles soient nationales ou fédérales, est de maintenir cet équilibre.

Il existe aujourd'hui un certain nombre de facteurs qui rendent particulièrement souhaitable de reconsidérer le fédéralisme. L'accroissement de la concurrence internationale nécessite une réévaluation de nos institutions nationales afin de faciliter plutôt qu'entraver l'adaptation aux nouvelles conditions. L'émergence de nouvelles exigences et de nouveaux groupes sociaux, tout comme la nécessité de mécanismes efficaces de consultation entre gouvernements et citoyens, représente de nouveaux défis. Nous devons évaluer les effets cumulatifs de tous les changements survenus dans les institutions fédérales depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et veiller à ce que ces institutions soient adaptées à nos besoins éventuels.

## **Le maintien de l'union économique : le problème des restrictions internes**

Dans les prochains chapitres, nous allons d'abord évaluer l'union économique canadienne. Nous présentons en premier lieu quelques statistiques sur les comportements commerciaux du Canada pour donner un aperçu du pays en tant qu'union économique. Ces préliminaires sont en effet essentiels à la description et à l'analyse des caractéristiques et des effets des restrictions

internes. Nous identifions ensuite les politiques susceptibles de déséquilibrer les échanges et le mouvement de la main-d'œuvre et du capital. Puis nous examinons le coût de ces distorsions et envisageons certaines des conséquences économiques et politiques. Finalement, nous tirons les conclusions sur l'importance que revêtent les restrictions internes pour l'union économique du Canada et proposons un certain nombre de réformes institutionnelles visant à réduire les coûts et à promouvoir une plus grande unification interne.

## **Le commerce et le mouvement des facteurs**

Le tableau 22-1 donne un aperçu de la production et des échanges canadiens. Pour l'année 1979, l'année la plus récente pour laquelle nous avons des renseignements détaillés sur les échanges interprovinciaux<sup>1</sup>, le total des exportations et des ventes à l'intérieur des provinces s'est élevé à près de 444 milliards de dollars. Les services constituaient un peu plus de la moitié de cette production, alors que les produits manufacturés représentaient un autre tiers et les produits de base seulement dix pour cent. La première chose à noter est l'importance frappante du marché provincial local. Près des deux tiers de tout ce qui a été produit au Canada en 1979 a d'abord été vendu dans la province de production. Un cinquième de la production totale a traversé les frontières provinciales, alors que 15 pour cent étaient vendus à l'étranger.

Lorsqu'on élimine l'échange des services, on obtient une toute autre image. Étant donné que de nombreux services ne peuvent être échangés ou offerts que localement, l'élimination de la catégorie des services du tableau statistique révèle plus clairement l'importance des échanges, au Canada et à l'étranger, des ressources et des biens produits dans les provinces. Seulement 44 pour cent de la production totale des biens a d'abord été commercialisée à l'intérieur de la province d'origine. Plus d'un quart des biens, c'est-à-dire une valeur de près de 54 milliards de dollars en 1979, a fait l'objet d'un commerce interprovincial. Ce chiffre n'est que légèrement inférieur aux 59 milliards de dollars que représentent les exportations enregistrées au cours de cette année. Pour l'économie canadienne dans son ensemble, le commerce interprovincial est donc presque aussi important que le commerce extérieur. Si l'on compare les grands groupes de produits, on remarque que les produits de base sont destinés aux marchés d'exportation plutôt qu'aux autres provinces (32 pour cent par rapport à 23 pour cent), alors que les producteurs de biens manufacturés répartissent leurs ventes équitablement (28 pour cent) entre les autres provinces et les marchés d'exportation.

Il s'agit là d'observations générales. Il existe de nombreux produits de base, et parmi eux, les combustibles fossiles qui sont destinés aux marchés extérieurs à la province, alors que d'autres, comme les produits laitiers, le sont presque exclusivement aux marchés locaux. De la même façon, il existe certains produits manufacturés qui trouvent leurs principaux marchés à l'extérieur du Canada et certains services qui sont largement échangés entre les régions.

Le type d'échange interprovincial résumé au tableau 22-2 pour 1979, est particulièrement important pour comprendre l'union économique et les décisions qui y sont associées. Comme on pourrait s'y attendre, c'est dans les

**TABLEAU 22-1 Destination des biens et services, Canada, 1979**

	(en milliers de \$ et pourcentage)							
	Total		Dans la province		Reste du Canada		Exportations	
	\$	Pourcentage de la production totale	\$	%	\$	%	\$	%
Primaire	44 036 860	10	19 950 220	45	10 069 840	23	14 016 800	32
Fabrication	158 804 590	36	69 652 570	44	43 796 010	28	45 356 010	28
Total – biens	202 841 450	46	89 602 790	44	53 865 850	27	59 372 810	29
Services	241 029 450	54	198 478 140	82	33 598 080	14	895 230	4
Total	443 870 900	100	288 080 930	65	87 463 930	20	68 326 040	15

Source : Statistique Canada, division des entrées-sorties, *Flux interprovinciaux*, 1979.

deux provinces centrales que les échanges dominent. L'Ontario représente près de 40 pour cent de toutes les expéditions interrégionales du Canada et le Québec 25 pour cent. La quasi totalité des échanges de chaque province s'effectue d'ailleurs entre elles, ce qui rend leur domination commerciale encore plus significative. L'Alberta a contribué pour 17 pour cent au commerce canadien interprovincial, en grande partie sous la forme d'énergie. Aucune autre province n'a enregistré plus de 6 pour cent du total interprovincial. Étant donné ce type d'échanges, les limitations au commerce interprovincial pourraient donc entraver considérablement les échanges interprovinciaux entre l'Ontario et le Québec. En comparaison, si presque tout le reste des échanges bilatéraux entre les provinces, à l'exception du pétrole et du gaz, devait cesser, le commerce total national n'en serait que peu touché.

L'ensemble des courants d'échange n'explique pourtant pas tout. Il faut également évaluer l'importance de la participation à l'union économique en fonction du niveau économique de chaque province. Si par exemple une petite province dépend largement de ses ventes à d'autres régions et si ces transactions sont menacées par des restrictions internes, cette province a toutes les raisons de s'inquiéter, même si, au total, l'impact économique semble limité. Par conséquent, il nous faut envisager l'union économique du point de vue de chacun de ses membres.

L'importance des marchés provinciaux, nationaux et internationaux varie selon les provinces. Le tableau 22-2 montre la destination des biens par province et territoire. Pour six des provinces, Québec (48 pour cent), Ontario (47 pour cent), Colombie-Britannique (45 pour cent), Île-du-Prince-Édouard (40 pour cent), Nouvelle-Écosse (40 pour cent) et Alberta (39 pour cent), le marché provincial est plus important que les ventes ou les exportations interprovinciales. Trois provinces, Terre-Neuve, le Nouveau-Brunswick et la Saskatchewan ainsi que les Territoires du Nord-Ouest, trouvent leurs marchés les plus importants à l'extérieur du Canada. Le marché d'exportation est la destination de 51 pour cent de la production de Terre-Neuve. Pour le Nouveau-Brunswick et la Saskatchewan, les exportations représentent respectivement 42 et 46 pour cent des biens vendus. Seules les ventes du Manitoba aux autres provinces (41 pour cent) sont plus importantes que les ventes à l'intérieur même de la province (35 pour cent) et les ventes à l'étranger (24 pour cent). L'importance des marchés secondaires varie ainsi beaucoup d'une province à l'autre.

Pour étudier les marchés secondaires, nous commencerons par les provinces pour lesquelles le marché provincial interne est le plus important. En Ontario et au Québec, où environ la moitié de la production est d'abord vendue à l'intérieur de la province, le reste est divisé équitablement entre les expéditions vers les autres provinces et les exportations (25 et 28 pour cent, 28 et 24 pour cent respectivement). Les exportations de la Colombie-Britannique (40 pour cent) sont presque aussi importantes que ses ventes intra-provinciales (45 pour cent), tandis que ses expéditions vers d'autres provinces canadiennes et vers les Territoires du Nord-Ouest (15 pour cent) sont relativement faibles. Pour les trois autres provinces de ce groupe, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse et l'Alberta, la situation est exactement

**TABLEAU 22-2 Destination des biens par province, Canada, 1979**

	(en milliers de \$ et pourcentage)							
	Total		Dans la province		Reste du Canada		Exportations	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Terre-Neuve	2 312 630	100	638 090	28	495 260	21	1 179 280	51
Î.-P.-É.	367 170	100	147 800	40	143 120	39	76 250	21
Nouvelle-Écosse	4 114 910	100	1 650 180	40	1 400 920	34	1 063 810	26
Nouveau-Brunswick	3 923 590	100	1 148 770	29	1 116 090	29	1 658 720	42
Québec	45 969 900	100	21 922 850	48	13 115 810	28	10 931 230	24
Ontario	84 700 930	100	40 001 260	47	20 920 730	25	23 778 930	28
Manitoba	6 149 200	100	2 142 550	35	2 503 720	41	1 502 930	24
Saskatchewan	6 644 170	100	1 681 270	25	1 900 400	29	3 062 500	46
Alberta	26 259 410	100	10 186 630	39	9 056 800	34	7 015 990	27
Colombie-Britannique	21 742 550	100	9 882 080	45	3 158 520	15	8 701 950	40
Yukon & T.N.-O.	656 990	100	201 310	31	54 480	8	401 200	61
Canada	202 841 450	100	89 602 780	44	53 865 860	27	59 372 790	29

Source : Statistique Canada, division des entrées-sorties, *Flux interprovinciaux*, 1979.

Nota : Il est possible que le total global ne soit pas égal à 100 du fait que les totaux ont été arrondis.

inverse : le marché canadien interprovincial reçoit davantage de biens produits par la province que le marché d'exportation.

Pour les trois provinces dont les marchés les plus importants sont à l'extérieur du Canada, l'importance relative des marchés secondaires varie beaucoup. Pour le Nouveau-Brunswick et la Saskatchewan, les marchés et les expéditions interprovinciales vers les autres régions du Canada se valent approximativement. Les marchés intra-provinciaux de Terre-Neuve (qui absorbent 28 pour cent de la production) représentent une plus grande part que les marchés du reste du Canada (21 pour cent). Ce type d'échange est encore plus net que dans les Territoires du Nord-Ouest où les ventes intérieures (31 pour cent) sont nettement plus importantes que les expéditions vers le reste du Canada (8 pour cent).

Ce n'est qu'au Manitoba et en Saskatchewan que les ventes aux autres provinces dépassent les ventes intérieures, bien que la Saskatchewan exporte davantage que le Manitoba. Dans ce sens, l'économie du Manitoba semble bien être directement liée à l'avenir de l'union économique canadienne. Pourtant, les ventes intra-provinciales (29 pour cent) et le commerce interprovincial (29 pour cent) s'équivalent au Nouveau-Brunswick. L'Île-du-Prince-Édouard, l'Alberta et la Nouvelle-Écosse dépendent presque autant, relativement parlant, des ventes aux autres provinces que de leurs propres marchés internes, ce qui les place dans la même catégorie que le Manitoba.

Si l'on examine les sources des biens et des services de chaque province, on peut voir l'union économique canadienne sous un tout autre angle. Le tableau 22-3, qui énumère les sources des biens par province en 1979, fait la distinction entre les approvisionnements internes, les biens achetés à d'autres provinces et les importations de l'étranger. À part quelques différences intéressantes quant à la production des biens, on retrouve le même type d'échanges. L'Ontario et le Québec dominent à nouveau totalement, comme l'avait montré le tableau 22-2 pour l'analyse des destinations, même si l'écart n'est pas aussi important. Ces deux provinces mises ensemble reçoivent la moitié de tous les biens expédiés entre les provinces, par rapport à 63 pour cent des biens qu'elles expédient. L'Alberta et la Colombie-Britannique représentent un autre quart de ces ventes, le reste étant réparti parmi les autres provinces.

Même si sur le plan national, 32 pour cent des biens sont importés, les fournisseurs internationaux ne représentent pas la source principale des biens dans aucune des provinces. L'Ontario, le Québec, la Colombie-Britannique et l'Alberta ont fourni la partie la plus importante de leurs biens au niveau local. Les autres six provinces et les Territoires du Nord-Ouest ont acheté davantage aux autres régions du Canada qu'à l'étranger ou à des fournisseurs d'autres provinces.

Le regroupement de ces renseignements permet de calculer les balances commerciales interprovinciales et internationales de chaque province. Le tableau 22-4 montre le résultat des calculs pour les biens seulement et le tableau 22-5 montre le résultat des calculs pour l'ensemble des biens et des services, ceci pour l'année 1979. On y voit plus clairement les implications que l'union économique canadienne entraîne pour chaque province et l'on



**TABEAU 22-3 Source des biens par province, 1979**

	(en milliers de \$ et pourcentage)							
	Total		Dans la province		Reste du Canada		Importations	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Terre-Neuve	2 576 130	100	638 090	25	1 526 240	59	411 800	16
Î.-P.-É.	601 020	100	147 810	25	391 900	65	61 340	10
Nouvelle-Écosse	5 786 830	100	1 650 170	29	2 156 050	37	1 890 620	33
Nouveau-Brunswick	5 109 040	100	1 148 780	22	2 197 990	43	1 762 880	34
Québec	50 593 240	100	21 922 860	43	12 564 480	25	16 105 890	32
Ontario	87 302 180	100	40 001 260	46	14 797 690	17	32 503 300	37
Manitoba	7 092 600	100	2 142 540	30	3 214 940	45	1 735 110	24
Saskatchewan	6 400 660	100	1 681 270	26	3 339 230	52	1 380 170	22
Alberta	21 555 330	100	10 186 620	47	7 047 430	33	4 321 280	20
Colombie-Britannique	22 085 430	100	9 882 070	45	6 238 300	28	5 965 050	27
Yukon & T.N.-O.	664 730	100	201 310	30	391 640	59	71 780	11
Canada	209 767 190	100	89 602 780	43	53 865 850	26	66 298 620	32

Source : Statistique Canada, division des entrées-sorties, *Flux interprovinciaux*, 1979

Nota : Il est possible que le total global ne soit pas égal à 100 du fait que les totaux ont été arrondis.

peut se faire une idée plus juste de tout ce qui a pu être dit sur la façon «équitable» dont la Confédération traite chaque région.

Le déficit commercial signalé dans les tableaux par le signe moins, indique qu'une province consomme davantage qu'elle ne produit, c'est-à-dire que sa consommation dépasse sa production. Or, ce déficit doit être compensé à long terme par des transferts de fonds d'autres parties du pays. De la même façon, un excédent commercial signifie que la région est, soit en train d'accumuler les contributions financières imposées aux non-résidents, soit en train de transférer des fonds à l'extérieur de la région. Ainsi, l'aspect commercial de l'union économique canadienne est directement relié aux transferts fiscaux qu'on étudiera dans une prochaine section de ce chapitre.

Comme le montre le tableau 22-4, seules l'Alberta et la Saskatchewan enregistrent un excédent dans l'ensemble de leurs échanges de biens. L'Alberta présente une balance favorable de ses échanges internes et externes, alors que le succès de la Saskatchewan sur les marchés internationaux compense son déficit commercial avec les autres provinces. En 1979, toutes les autres provinces du Canada ont consommé davantage de produits de base et de produits secondaires qu'elles n'en ont produits. C'est ainsi que le commerce interprovincial et international de trois d'entre elles, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et le Manitoba, a été déficitaire. Pour Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard, la Saskatchewan, la Colombie-Britannique et les Territoires du Nord-Ouest, une balance favorable avec les pays étrangers a partiellement compensé leur déficit avec les autres régions

**TABLEAU 22-4 Balance commerciale des biens par province, 1979**

	(en milliers de \$)		
	Balance avec les autres provinces	Balance du commerce extérieur	Balance globale
Terre-Neuve	-1 030 980	767 480	-263 500
Î.-P.-É.	-248 780	14 910	-233 870
Nouvelle-Écosse	-755 130	-826 810	-1 581 940
Nouveau-Brunswick	-1 081 900	-103 560	-1 185 460
Québec	551 330	-5 174 660	-4 623 330
Ontario	6 123 040	-8 724 370	-2 601 330
Manitoba	-711 220	-232 180	-943 400
Saskatchewan	-1 438 830	1 682 330	243 500
Alberta	2 009 370	2 694 710	4 704 080
Colombie-Britannique	-3 079 780	2 736 900	-342 280
T.N.-O.	-337 160	329 420	-7 440

Source : Données calculées à partir de Statistique Canada, division des entrées-sorties, *Flux interprovinciaux*, 1979.

canadiennes. Pour le Canada central, la situation est exactement inverse. De graves déficits extérieurs sont en partie compensés par un excédent des ventes aux autres provinces par rapport aux achats.

Dans le tableau 22-5, où l'on a ajouté les échanges de services, on découvre une image quelque peu différente. Les quatre provinces de l'Ouest indiquent un surplus, c'est-à-dire qu'elles vendent plus qu'elles n'importent. C'est le cas de l'Alberta, sur les plans national et international. La Colombie-Britannique et la Saskatchewan vendent davantage sur les marchés d'exportation qu'elles n'importent de l'étranger, mais achètent davantage aux autres provinces qu'elles ne leur vendent. Pour le Manitoba, c'est l'inverse, alors que la Nouvelle-Écosse enregistre un déficit à la fois sur les plans international et interprovincial.

Quant au commerce à l'intérieur du Canada, quatre provinces, le Québec, l'Ontario, le Manitoba et l'Alberta, ont fait des ventes nettes de biens et de services avec les six autres provinces. Pour le commerce international, la balance commerciale a été excédentaire pour Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick, la Saskatchewan, l'Alberta et la Colombie-Britannique ainsi que pour les Territoires du Nord-Ouest. Les quatre autres provinces ont été déficitaires.

Ce tableau des déséquilibres commerciaux a changé depuis 1974<sup>2</sup>. L'Ontario est passé d'un excédent important à un petit déficit en 1979, ce qui reflète le changement radical des prix énergétiques et l'afflux des fonds qui en a résulté vers les provinces productrices de pétrole. Le passage d'un déficit à

**TABLEAU 22-5 Balance commerciale des biens et services par province, 1979**

	(en milliers de \$)		
	Balance avec les autres provinces	Balance du commerce extérieur	Balance globale
Terre-Neuve	- 1 174 790	878 400	- 296 390
Î.-P.-É.	- 275 790	24 140	- 251 650
Nouvelle-Écosse	- 850 880	- 871 870	- 1 722 750
Nouveau-Brunswick	- 1 264 960	173 380	- 1 091 580
Québec	218 660	- 4 294 840	- 4 076 180
Ontario	7 463 330	- 7 357 420	- 105 910
Manitoba	108 350	- 55 790	52 560
Saskatchewan	- 1 862 010	2 087 500	225 490
Alberta	1 710 800	2 984 310	4 695 110
Colombie-Britannique	- 3 683 430	4 114 790	431 360
T.N.-O.	- 389 280	343 790	- 45 490

Source : Données calculées à partir de Statistique Canada, division des entrées-sorties, *Flux interprovinciaux*, 1979.

un excédent pour le Manitoba et la Colombie-Britannique est le seul autre changement notable. Alors que l'excédent de la Colombie-Britannique reflète son développement énergétique, il est plus difficile d'expliquer le changement survenu au Manitoba, même s'il reflète probablement aussi une conséquence secondaire du développement énergétique de l'Ouest.

De ce bref aperçu de la production et du commerce au sein de l'union économique canadienne, on peut tirer deux grandes conclusions qui contribueront à mieux comprendre les sections suivantes de ce chapitre. Premièrement, les mouvements de biens et de services entre les provinces ne sont qu'une petite partie, environ un cinquième, de l'activité totale de l'économie canadienne. Comme les commissaires l'expliqueront plus loin, nous ne pensons pas que ces mouvements sont limités de façon appréciable par les restrictions déjà en place. Deuxièmement, la position de chaque province au sein de l'union économique varie beaucoup, et plus particulièrement en ce qui concerne les ventes et les achats aux autres provinces.

### **L'intégration du marché et le concept d'union économique**

Une union économique représente une étape avancée de l'intégration économique. Elle implique l'abandon des droits de douane parmi les juridictions participantes, la création d'un tarif extérieur commun, l'élimination des limitations au libre mouvement des biens et des facteurs de production (main-d'œuvre et capital) et l'harmonisation des politiques économiques. D'autre part, certaines politiques, qui incombaient auparavant aux juridictions participantes, sont transférées à une autorité centrale ou coordonnées par son intermédiaire.

Le Canada devait être, et il est clairement devenu, beaucoup plus qu'une union économique. Il est néanmoins utile d'employer les concepts et les principes associés à la théorie des unions économiques pour analyser les liens économiques et politiques interprovinciaux au sein de la fédération canadienne. C'est pourquoi nous devons traiter de l'échange intérieur des biens et des services, de la main-d'œuvre et du capital, tout comme des politiques gouvernementales, c'est-à-dire les distorsions et les restrictions qui influencent ces échanges, et finalement des buts ou des justifications de ces politiques.

Le concept de distorsion est très large et comprend, entre autres, toute politique qui interfère avec les fonctions d'allocation des ressources du marché, empêchant ainsi le libre-échange du capital, de la main-d'œuvre ou des biens et réduisant les avantages que l'on peut tirer de la spécialisation et de l'échange. Nous ne nous intéresserons ici qu'aux interventions gouvernementales qui perturbent les échanges commerciaux interprovinciaux, dans la mesure où les échanges observés sont différents de ce qu'ils seraient dans un environnement totalement sans entrave. Nous n'examinerons pas ici les distorsions intra-provinciales qui peuvent influencer l'activité économique à l'intérieur des provinces.

Certaines politiques, nommées à juste titre « barrières », restreignent les transactions entre provinces. Lorsque cela se produit, le coût économique est représenté par les gains commerciaux non exploités, qui sont le sujet de

préoccupation traditionnelle des unions économiques. D'autres types de politiques peuvent, au contraire, augmenter le commerce interprovincial. Parfois ce résultat est délibéré, comme par exemple la décision de 1973 de détourner les approvisionnements de pétrole de l'Ouest des marchés américains vers l'Est du Canada. Parfois, il ne s'agit que de la conséquence fortuite d'une politique qui visait des buts bien différents. Par exemple, les tarifs sont utilisés pour encourager le développement industriel, mais dans un pays d'économie régionale spécialisée, les tarifs extérieurs accroissent le volume des échanges intérieurs. Dans ce cas, il est beaucoup plus difficile d'identifier les coûts économiques, car ils sont alors un mélange complexe d'échanges détournés, de frais de transport supplémentaires, etc. Il existe également des répercussions sur la distribution interrégionale qui, politiquement tout au moins, prennent souvent le pas sur les préoccupations d'efficacité.

Le souci de « maintenir », « protéger », « préserver » ou « assurer » l'union économique canadienne n'est pas nouveau. Dès les années 1930, l'inquiétude suscitée par une nouvelle « jungle fiscale » canadienne égalait celle que suscitaient les obstacles au commerce à l'intérieur du Canada. Le Rapport de la Commission royale sur les relations provinciales du Dominion (la Commission Rowell-Sirois) s'attaquait directement à la question :

*Les États membres de la fédération depuis le début sont susceptibles d'être des États qui ont imposé des barrières tarifaires et peut-être même d'autres obstacles au commerce qu'ils font entre eux. Après la fédération, ces États ou provinces pourraient atteindre une étape de développement où une pression politique pourrait s'exercer en faveur d'une certaine forme de protectionnisme local. Le fait de vouloir maintenir et augmenter les recettes provinciales, développer de nouvelles industries, assurer le plein emploi pendant une période de dépression, protéger les niveaux de salaire et les conditions de travail contre une compétition injuste ou un dumping social, peut, à un moment ou à un autre, contribuer à cette demande de protectionnisme local, qui pourrait même se manifester au niveau municipal<sup>3</sup>.*

Étant donné que le champ d'activité du gouvernement s'est élargi et que les ressources et les instruments politiques que les gouvernements ont à leur disposition ont augmenté pendant la période de l'après-guerre, l'éventualité de ces politiques protectionnistes s'est accrue de façon radicale.

C'est au moment des discussions constitutionnelles de 1979 et 1980 que l'intérêt actuel pour l'intégrité de l'union économique s'est d'abord manifesté avec le plus de netteté. Le débat était alimenté par un certain nombre d'exemples notoires de protectionnisme provincial et par une réaction à de nouvelles stratégies de développement économique provincial plus dynamiques. L'attention que l'on portait plus particulièrement aux restrictions internes répondait à deux grands courants : les préoccupations politiques du gouvernement fédéral et de certaines provinces, au sujet des implications du protectionnisme provincial, et un renouvellement d'intérêt parmi les décideurs pour l'importance que représente un marché libre dans la croissance économique. Ce dernier point était autant relié à l'intervention du fédéral dans l'économie qu'à celle des provinces.

L'intérêt qu'il y a à créer une union économique tient aux profits que peuvent représenter la spécialisation et le commerce, en s'appuyant sur la théorie des avantages comparatifs. Dans le contexte canadien, les diverses bases économiques des régions du pays créent des avantages comparatifs différents et, par conséquent, la possibilité d'un échange interrégional mutuellement profitable. Les gains tirés du commerce pourront être d'autant plus nets que les économies d'échelle de la production sont importantes et les régions petites. Plus il y a d'harmonie dans certains secteurs comme les normes de qualité, les exigences d'étiquetage et les lois de protection du consommateur, plus les gains seront importants. Les membres d'une union économique peuvent accroître encore leurs profits en exploitant un certain pouvoir de négociation qu'aucun autre membre ne possède à lui seul, et faire changer, en leur faveur, les conditions internationales des échanges.

En empêchant l'échange commercial qui se produirait normalement, les restrictions internes privent les régions des gains qui découlent de la spécialisation et de l'échange. La région qui les impose devra produire elle-même les produits ou les services, en utilisant plus de ressources que nécessaire, en raison de son désavantage comparatif. Le coût de la « barrière » est alors égal à la différence entre ce qui pourrait être produit ou fourni, si les ressources étaient allouées de façon optimale, et ce qui est réellement produit. Il s'agit d'une perte économique, dans la mesure où l'on renonce à une production réelle qui ne pourra jamais être rattrapée. Plus le volume d'échange supprimé par ces limitations est important, plus on voit disparaître les avantages possibles de l'union économique.

La libéralisation des échanges à l'intérieur du Canada ne signifie pas que toutes les combinaisons possibles d'échange interrégional créeront des excédents. Et même là où il y aura un excédent, il ne sera pas forcément très important. Les avantages dépendent, dans une large mesure, du type d'économie des différents membres de l'union économique par rapport au type d'économie des juridictions non participantes, et de l'option la plus susceptible d'être adoptée quant aux aménagements déjà existants ou aux projets proposés. Il y a gains économiques ou « création commerciale », lorsque l'ouverture commerciale permet de déplacer la production des fournisseurs locaux qu'il faut payer au prix fort à des sources moins coûteuses ailleurs au sein de l'union économique. Un plus grand marché permet également aux producteurs de profiter des économies d'échelle associées à des cycles de production plus importants. Mais, si l'on cesse d'importer d'une source extérieure bon marché pour passer à une source plus chère à l'intérieur de l'union économique, on dit alors que le commerce est « détourné ». Le fait que certains membres puissent être compétitifs sur le plan international dans leurs principales productions, alors que d'autres ne le sont pas, laisse à penser qu'un marché interne doté d'un tarif extérieur commun peut aboutir à une inégalité des avantages régionaux.

L'intégration économique d'un marché commun présente une seconde facette, celle du marché des facteurs, c'est-à-dire la main-d'œuvre et le capital. La mobilité interrégionale des facteurs peut également contribuer à la production nationale. À tout moment donné, un pays possède une masse fixe de capital et de main-d'œuvre, répartie parmi ses régions. La production

totale atteindra son maximum lorsque la valeur des contributions des dernières unités de main-d'œuvre et de capital utilisées sera identique dans toutes les régions. Dans certaines conditions, la libre mobilité permettra cette répartition interrégionale optimale des facteurs. Si la main-d'œuvre et le capital sont rémunérés selon la valeur de leur contribution à la production, les différences de productivité entre les régions se refléteront dans les salaires ou dans la rentabilité. En supposant qu'au moins certains travailleurs ou propriétaires de capital perçoivent le gain potentiel et agissent en conséquence, la réallocation s'effectuera. Si des travailleurs quittent leur région, la contribution de ceux qui restent augmente, puisqu'il y a davantage de capital et de ressources par travailleur. Pour la même raison, la contribution relative des travailleurs diminue dans la région de destination. Étant donné que ces changements se traduiront par une optimisation des facteurs, la théorie veut que la migration continue jusqu'à ce que les différences de salaire, et par conséquent toutes les différences réelles de productivité, soient éliminées. Si la migration comporte des coûts réels, un écart subsistera, mais le résultat représentera malgré tout une répartition optimale des facteurs, à condition que les prix et les salaires soient souples.

Le coût potentiel des entraves est également évident par rapport à l'intégration des marchés de facteurs. Les restrictions qui font cesser la migration juste avant que les prix de facteur soient égalisés, empêchent certains mouvements économiquement utiles. La production nationale totale sera inférieure à ce qu'elle pourrait être, étant donné que les facteurs, qui pourraient être plus productifs dans une autre région, ne peuvent se déplacer. La différence entre le produit national brut réel (PNB) et son potentiel dans un contexte de libre mouvement, représente le coût économique des limitations. Que ces coûts soient justifiés en termes de bien-être général dépend de la valeur que l'on accorde au maintien des communautés locales et de leurs préférences pour un style de vie particulier, notamment pour des services publics distincts.

Indirectement, la libre mobilité contribue aussi à la production globale en raison du rôle qu'elle joue dans le processus d'adaptation interrégionale. Les économies régionales croissent à des rythmes différents, car les progrès technologiques ou les nouvelles conditions commerciales n'ont pas partout les mêmes effets. Chaque région doit s'adapter individuellement aux changements, de façon interne, en modifiant généralement les prix, les revenus et l'emploi. Un ajustement au moyen du taux d'échange est impossible en l'absence de monnaie régionale. Étant donné que les salaires et les prix sont typiquement à la baisse, les régions en déclin devront payer le gros de l'adaptation sous la forme de chômage.

Mais si les facteurs sont libres de passer d'une région à l'autre, il existe un autre moyen de s'adapter aux chocs extérieurs, qui minimise l'adaptation interne requise. La migration permet aux résidents d'une région qui traverse une crise de bénéficier directement de certains des gains de celles qui ont une situation plus favorable. Si les gens ont la possibilité de se rétablir ailleurs, il n'est plus aussi nécessaire de diversifier les possibilités d'emploi dans chaque région. La libre mobilité offre un genre d'assurance-chômage qui permet de bénéficier au maximum de la spécialisation et du commerce interrégionaux.

Ceux qui ont la malchance de travailler dans une industrie en déclin, dans une région donnée, peuvent passer à d'autres industries en expansion ailleurs. L'avantage est encore plus net si l'union économique prévoit, comme la plupart le font, une assistance régionale d'adaptation. Ainsi, la mobilité interrégionale, tout comme la liberté d'échange, fait partie intégrante de toute union économique, permet l'allocation optimale des ressources de l'économie nationale et minimise les coûts de l'adaptation aux chocs économiques.

Voilà donc les concepts fondamentaux qui découlent de la théorie de l'intégration économique. Ils illustrent les conditions dans lesquelles l'intégration des marchés de produits et de facteurs dans toutes les régions peut augmenter la production globale et, par inférence, comment les restrictions interprovinciales peuvent empêcher la perception de ces gains.

Cette perspective économique est déjà une raison suffisante pour que les Canadiens s'inquiètent de l'état de leur union économique. Mais en plus de vouloir assurer le bien-être économique, il faut tenir compte aussi des objectifs politiques d'une telle union. Les limitations à la mobilité et au commerce peuvent en effet affaiblir le sentiment de notre identité nationale, ce qui justifierait que les Canadiens s'opposent à la fragmentation de l'union économique, même si on leur assurait que les coûts économiques directs seraient négligeables.

L'opposition politique à la fragmentation a plusieurs dimensions. Elle découle en partie d'un sentiment de citoyenneté commune qui implique des attentes, à la fois individuelles et commerciales, d'une sphère où l'on peut développer les possibilités économiques et réaliser ses propres objectifs :

*De la même manière que tous les Canadiens devraient être libres de chercher du travail et de vivre n'importe où dans le pays, les hommes d'affaires canadiens devraient pouvoir commercer n'importe où au Canada.*

(Maclean Hunter Limited, mémoire, le 14 novembre 1983, p. 6.)

Les arguments politiques en faveur de l'union économique impliquent également un sentiment de communauté nationale, peut-être celui de la place que l'on occupe dans un environnement international complexe, et une reconnaissance de la nécessité de partager les risques et les possibilités :

*Le Conseil économique du Nouveau-Brunswick retient l'image d'un Canada indépendant et d'une société ayant une identité distincte. Pour nous, être Canadiens, c'est reconnaître et appuyer le libre-échange dans tout le Canada, sans restrictions imposées par la loi ni par le milieu des affaires; mais c'est également reconnaître la nécessité de mieux partager les bénéfices de cette efficacité que nous espérons atteindre.*

(Conseil économique du Nouveau-Brunswick Inc., mémoire, le 13 septembre 1983, p. 6.)

Les critères politiques ont donné aux Canadiens une idée de l'union économique quelque peu différente de celle que les simples critères de marché auraient suggérée. D'un point de vue économique, la seule justification d'une « barrière » est le fait qu'elle en améliore une qui existe déjà. D'autre part, la théorie économique ne fait pas de distinction entre l'union économique canadienne et les autres unions économiques. En fait, sa logique veut que le marché soit le plus vaste possible. D'autre part, selon cette théorie, le libre-



échange multilatéral nous éviterait d'avoir à trop nous soucier de notre marché intérieur. Le point de vue politique du marché, au contraire, s'intéresse explicitement à l'économie canadienne et à sa santé. C'est le point de vue politique de l'union économique canadienne qui a abouti à la politique nationale et qui a justifié la décision de construire un chemin de fer d'un bout à l'autre du continent. Selon le point de vue économique de l'union économique, l'intégration à l'intérieur du Canada n'est qu'un pis-aller, faute de participation à un marché multinational. Selon le point de vue politique, l'édification de liens économiques entre Canadiens porte en soi sa propre valeur et augmente les relations et les contacts personnels qui contribuent à un sentiment d'identité partagée et de citoyenneté commune. S'ajoute également à l'évaluation du bien-être, un certain nombre d'autres considérations comme l'égalité, la justice sociale, un environnement sain et d'autres objectifs sociaux. On justifie ainsi éventuellement une plus grande variété de ce que les économistes appellent « distorsions », et plus particulièrement des politiques comme la péréquation. Ces politiques visent à assurer une juste répartition régionale des bénéfices et des politiques de développement économique régionales destinées à améliorer la contribution des économies régionales au bien-être national.

Ce que nous avons dit des préoccupations politiques à l'égard des économies et des communautés provinciales et régionales montre clairement que les critères politiques, qui s'appliquent à l'évaluation des restrictions et des distorsions, diffèrent des critères économiques lorsqu'il s'agit d'appuyer deux perspectives bien distinctes. Ces perspectives reflètent les valeurs que les Canadiens donnent à leur communauté nationale d'une part et aux communautés provinciales d'autre part. Du point de vue de la communauté nationale, les restrictions, qui peuvent ne présenter que peu d'intérêt d'un point de vue économique, peuvent être politiquement influentes si elles contrarient le sentiment de notre citoyenneté canadienne. Sur le plan provincial, les restrictions auxquelles on aurait de bonnes raisons de s'opposer du point de vue économique, car elles coûtent cher aux Canadiens, peuvent être considérées comme souhaitables politiquement, du fait qu'elles renforcent les communautés provinciales. Ces critères politiques divergents diffèrent non seulement des critères économiques quant aux décisions auxquelles ils aboutissent, mais ils diffèrent également entre eux. Cette tension entre les critères politiques nationaux et provinciaux, en ce qui concerne l'évaluation de l'union économique, est inhérente au fédéralisme. Tenant compte de tous ces facteurs, les commissaires passent maintenant à la dimension juridique de l'union économique.

## **Les protections assurées par la Constitution**

On trouve les éléments fondamentaux de l'union économique canadienne dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. L'article 121 élimine les droits de douane et les autres droits de même nature entre les provinces : « Tous les articles produits, fabriqués, confectionnés dans l'une ou l'autre des provinces, seront, à partir de l'Union, admis gratuitement dans chacune des autres provinces. »

Les tribunaux ont interprété cet article comme un principe général applicable aux deux ordres de gouvernement, interdisant l'établissement de barrières tarifaires entravant la libre circulation des biens entre les provinces. Il y a eu une tendance à analyser moins attentivement les mesures prises par le gouvernement central, car celui-ci était censé agir dans l'intérêt national. Précisons que cet article 121 ne s'applique qu'au commerce des biens; il ne touche pas des facteurs comme le capital et la main-d'œuvre et il n'est pas certain qu'il s'applique aux services et aux barrières non tarifaires.

Malgré l'existence de cet article 121, les tribunaux ont eu plus souvent recours au paragraphe 91(2)—sur la réglementation des échanges et du commerce—pour invalider les législations provinciales apportant des restrictions aux échanges interprovinciaux de biens. Toutefois, pour conserver l'équilibre qui convient entre le parlement et les législatures, la Cour suprême a reconnu aux provinces le pouvoir de réglementer certains aspects du commerce au sein des provinces, même dans des cas où l'abondance de biens interprovinciaux était affectée par les contrôles provinciaux de production, les circuits de commercialisation, la création de monopoles et d'autres mesures, du même ordre. L'efficacité des articles 121 et 91(2) a encore été limitée car on peut y recourir plus facilement pour se concentrer sur des interventions législatives et réglementaires des gouvernements plutôt que sur des aspects administratifs comme les politiques d'achat et les octrois de subvention. Par contre, la juridiction exclusive du parlement sur les systèmes interprovinciaux et internationaux de transport a largement réduit les probabilités de voir apparaître dans ce secteur des politiques qui nuiraient à la libre circulation des biens à l'intérieur du Canada.

Les clauses de libre circulation des biens dans le cadre de l'union économique ont été récemment renforcées par d'autres clauses traitant de la mobilité de la main-d'œuvre. L'article 6 de la *Charte canadienne des droits et des libertés* assure aux individus le droit de s'installer et de gagner leur vie n'importe où au Canada. Cette clause de la Charte qui traite de la mobilité de la main-d'œuvre traite automatiquement, dans une certaine mesure, de la protection constitutionnelle du commerce des services interprovinciaux. Il y a cependant des réserves à faire sur la protection constitutionnelle de la mobilité des personnes. De plus, l'article 6 de la Charte n'aborde pas clairement la question des services qui peuvent être fournis au-delà des frontières d'une province, sans pour autant nécessiter le déplacement de personnes. La technologie permet ceci dans les domaines du traitement de l'information, de l'expertise-conseil et du conseil professionnel juridiques ou financiers. De tels services peuvent être offerts partout au Canada à partir d'un seul lieu fixe. Cet élément de l'économie de service, au sein de l'union économique canadienne, ne bénéficie pas actuellement d'une protection constitutionnelle adéquate.

L'opinion exprimée par le juge Rand de la Cour suprême du Canada dans *Murphy v. CPR*<sup>4</sup> laisse entrevoir la possibilité que l'article 121 soit interprété comme un article s'appliquant aux services et aux barrières non tarifaires. Il utilise la notion d'entrave plutôt que le vocabulaire habituel des droits de douane et des taxes. Il insiste sur l'importance de la libre circulation du

« commerce » à l'intérieur du Canada plutôt que sur le concept plus étroit des articles, des biens ou des produits :

*J'interprète l'article 121, sauf pour les droits de douane, comme s'opposant à toute réglementation dont l'objet est d'élever des entraves, ou de restreindre de toute autre façon, ou de limiter la libre circulation du commerce à travers la fédération, comme si les frontières provinciales n'existaient pas [Traduction].*

Les commissaires sont en faveur d'une interprétation large de l'article 121, qui prévoit une protection contre les barrières tarifaires limitant la libre circulation des services au sein de l'union économique canadienne. L'incertitude qui règne actuellement sur l'interprétation de cet article 121 nous incite cependant à appuyer le principe d'un amendement constitutionnel pour clarifier cette situation. Entre-temps, il serait souhaitable de mettre au point, grâce à des discussions et à des négociations entre les gouvernements, des directives empêchant la mise en place de barrières tarifaires s'appliquant au commerce intérieur des services. Nous aborderons rapidement les procédures permettant de faire face aux problèmes des barrières non tarifaires qui touchent les biens et les services au sein de l'union économique canadienne.

La Constitution traite de libre circulation du capital en passant par le partage des pouvoirs; elle donne au gouvernement fédéral la principale juridiction, y compris la responsabilité de la politique monétaire et du pouvoir exclusif de réglementer les banques, des pouvoirs étendus dans le domaine de la taxation et d'autres pouvoirs généraux applicables à la circulation des capitaux. Les provinces disposent du pouvoir de réglementation sur des institutions se rapprochant des banques, comme les compagnies de fiducie et les caisses populaires. Elles détiennent également certains pouvoirs pour contrôler l'entrée de capitaux. Ces pouvoirs sont issus de leur juridiction sur les ressources, les entreprises locales, l'utilisation des sols et leur vaste pouvoir de réglementation et de décision sur la propriété et les droits civils; ce dernier comprend le contrôle sur les marchés des valeurs mobilières, les fonds de pension et les assurances.

## **Les limitations internes au commerce**

Comme on l'a vu dans la section précédente, le cadre constitutionnel, tout en assurant les garanties essentielles de l'union économique, laisse quelques lacunes et ambiguïtés importantes qui ont permis à toute une série d'obstacles d'apparaître. Dans ce chapitre, les commissaires ont relevé un certain nombre de distorsions qui affectent de façon sensible la libre circulation des biens et des facteurs au Canada<sup>5</sup>. Une étude des politiques concernées peut donner l'impression que toute distorsion au libre trafic des biens et des facteurs de production est fondamentalement mauvaise. Si tel était le cas, notre travail serait simple : nous rédigerions une clause constitutionnelle en béton armé qui interdirait de tels écarts. Si nous devons agir ainsi, nous recommanderions probablement en même temps la fin du fédéralisme ou de toute politique régionale fédérale. En réalité, bon nombre de limitations, fédérales et provinciales, sont bien sûr justifiées en termes politiques ou économiques.

## ***Les politiques du gouvernement fédéral et le commerce interprovincial***

On émet souvent l'hypothèse que les entraves à la libre circulation du commerce sont essentiellement, sinon uniquement, le résultat de l'activité des gouvernements provinciaux. Les mesures prises par le gouvernement fédéral se traduisent également par des distorsions importantes. Historiquement, la distorsion d'origine fédérale la plus controversée — qui gonfle artificiellement le commerce entre les provinces et déforme les termes interrégionaux d'échanges — est le tarif douanier. Celui-ci permet aux fabricants de vendre aux consommateurs un plus grand nombre de biens produits localement à des prix plus élevés, ce qui serait impossible autrement. Comme la production des biens de transformation a été concentrée au Canada central, alors que la consommation est répandue partout dans le marché national, les tarifs douaniers se traduisent par une redistribution interrégionale du revenu.

Si ces préoccupations traditionnelles ont été atténuées par la diminution générale des tarifs, elles demeurent encore importantes. Les restrictions volontaires récentes dans le domaine des importations d'automobiles et la prolongation des contingentements à l'importation sur les vêtements continuent à avantager des économies de transformation au détriment des consommateurs. De telles mesures ont encouragé des anomalies marquées dans certaines régions.

Les politiques fédérales de transport, en particulier la tarification, peuvent aussi créer des distorsions économiques dans le volume des échanges interrégionaux; il existait cependant de bonnes raisons pour favoriser de telles politiques, le développement des régions périphériques par exemple. Les subventions au transport des céréales touchées par la réglementation, qui ont été en vigueur de façon plus ou moins continue de 1897 à 1983, avaient pour effet de permettre aux agriculteurs des Prairies de recevoir un rendement par acre plus élevé qu'ils ne l'auraient eu autrement<sup>6</sup>. On produisait moins de céréales dans les autres parties du Canada à cause de cet avantage statutaire, ce qui a eu pour effet secondaire de décourager la croissance des secteurs du bétail et de la transformation des aliments dans l'Ouest.

La *Loi sur le transport du blé dans l'Ouest*, promulguée en 1983, permet aux chemins de fer Canadien National et Canadien Pacifique de facturer davantage le transport des céréales et de recevoir une subvention annuelle. Cependant, comme la subvention est encore payée aux chemins de fer plutôt qu'aux agriculteurs, les taux de transport restent inférieurs aux coûts réels de ce transport. Cela continue donc à nuire à la diversification. Il y a eu des subventions comparables pour le transport dans l'Est du Canada et dans le Canada atlantique pour promouvoir le commerce interrégional, même si au cours des dernières années ces subventions ont été progressivement réduites.

Certaines caractéristiques de la politique énergétique canadienne au cours de la dernière décennie — contrôle des prix et des exportations et subventions à l'exploration dans le domaine de l'énergie — relèvent aussi de cet examen. Les contrôles exercés sur les prix ont maintenu ceux-ci à des niveaux inférieurs aux prix du marché mondial, et ont ainsi encouragé une consommation

excessive et, par conséquent, le transport interprovincial de pétrole et de gaz naturel. Les restrictions à l'exportation ont détourné la production, destinée aux régions adjacentes des États-Unis, vers l'Est du Canada. Les subventions à l'exploration ont favorisé les régions frontalières par rapport à celles déjà exploitées et déformé ainsi l'échéancier et l'emplacement du développement des ressources. Des annonces faites récemment dans le domaine de la politique énergétique devraient atténuer de telles distorsions.

Une autre source de distorsions imputable au fédéral est la politique d'achat du gouvernement. Par opposition aux exemples ci-dessus, les politiques d'achat ont eu pour effet de restreindre les échanges interprovinciaux. Pour cette raison, les coûts de production sont plus facilement identifiables dans le contexte d'une union économique. Les achats du gouvernement fédéral sont décentralisés grâce aux centres régionaux d'approvisionnement du ministère des Approvisionnements et Services (MAS). Ses bureaux régionaux sollicitent des offres de fournisseurs au sein de « régions géographiques d'offres », en tenant compte de considérations comme les coûts et la disponibilité de fournisseurs compétents. Les pratiques d'appels d'offres ont pour but d'assurer « [...] des chances égales à tous les fournisseurs compétents de la région d'obtenir les contrats du gouvernement ». De plus, quand c'est l'administration centrale du MAS qui procède aux achats, mais que le produit est destiné aux provinces de l'Ouest ou aux provinces atlantiques, les achats doivent être effectués auprès de fournisseurs de ces régions, en tenant compte des facteurs de coûts<sup>7</sup>.

On pourrait aborder les autres politiques fédérales dans la perspective de leur importance pour le fonctionnement de l'union économique. Les gouvernements fédéraux ayant utilisé de façon croissante les lois de l'impôt, les subventions et les autres instruments pour stimuler des secteurs ou des activités donnés comme la recherche et le développement, les possibilités de distorsions régionales ont augmenté puisque ces activités sont souvent concentrées dans une région. L'attribution de subventions industrielles pour promouvoir le développement régional a été une tentative explicite afin d'influencer les décisions concernant le choix des lieux de ces projets.

### ***Les politiques fédérales-provinciales***

Quand l'occasion se présente, les deux niveaux de gouvernement travaillent ensemble pour mettre en place des politiques qui entravent les échanges interprovinciaux. Les offices nationaux de commercialisation dans le domaine agricole, par exemple, imposent des restrictions à ces échanges en introduisant une rigidité dans les modèles de production ou en imposant des réglementations limitatives.

Les offices nationaux de gestion des approvisionnements présentent un intérêt particulier. Ces offices sont créés en vertu de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*. Ces produits sont touchés s'il y a entente entre les producteurs et le ministre de l'agriculture. Quand un produit est couvert par la législation, l'agence fédérale concernée peut déléguer son autorité aux organismes provinciaux désignés. On attribue alors un quota

général à chaque organisme provincial, qui le répartit ensuite entre ses producteurs. Actuellement, la production d'œufs, de poulets, de dindes et de tabac est réglementée en vertu de telles ententes.

Un tel partage du marché contribue à la rigidité des modèles de production. Des producteurs ayant des coûts minimes ne peuvent en effet pas vendre leurs produits dans les régions avoisinantes. Les quotas régionaux sont attribués en pourcentage de la production totale canadienne au cours des cinq dernières années. Ces quotas ne sont pas modifiés, même si les coûts de production évoluent, à moins que les organismes dirigeants ne les modifient. La Loi impose à l'agence de retenir le principe des avantages comparatifs en attribuant des quotas, mais, en ce qui concerne la production de poulets, d'œufs et de dindes, l'accent est plutôt mis sur l'autosuffisance provinciale que sur le rendement économique. En effet, les producteurs ne peuvent pas produire plus que les quotas qui leur sont affectés, et le marché est fermé aux nouveaux producteurs.

### ***Les politiques provinciales***

L'un de nos intervenants a décrit en ces termes l'inquiétude générée par les politiques provinciales :

*Chaque province, voulant améliorer la situation de ses propres producteurs, s'adonne à des pratiques qui tendent à limiter la libre circulation des biens à l'intérieur du Canada. On peut en donner comme exemple la promotion des produits, les appels d'offres favorisant certains, la législation de la commercialisation. Chacun de ces éléments et d'autres de même nature peuvent être fort louables en eux-mêmes, mais on constate que leur nombre et leur fréquence augmentent. Cela aura pour résultat une fragmentation du marché canadien – un marché plus vaste que l'ensemble de ses éléments provinciaux.*

(Conseil canadien de la viande, mémoire, le 27 octobre 1983, p. 13.)

Les gouvernements provinciaux créent des distorsions en imposant des limites provinciales au commerce. S'ils se penchent sur les principales restrictions provinciales, les commissaires peuvent essayer de faire la distinction entre les politiques délibérément discriminatoires et celles qui le sont incidemment, alors qu'elles poursuivent des objectifs provinciaux sociaux ou économiques de bon aloi.

Les gouvernements provinciaux, acheteurs de biens et de services, ont tendance à favoriser les producteurs locaux de ces biens et services. En 1981, les achats de biens et de services par les gouvernements provinciaux, locaux, et par les hôpitaux, représentaient l'équivalent de 15,2 pour cent du produit national brut. Une politique d'achat préférentielle peut être implicite ou explicite, une question de pratique ou de loi. Les méthodes usuelles d'achat préférentiel impliquent des appels d'offres sélectifs ou uniques et non publics, de la publicité ou des renseignements incomplets sur les appels d'offres à l'aide de listes de fournisseurs locaux, l'imposition de délais trop courts pour la présentation de soumission, l'adaptation des exigences à celles que les fournisseurs locaux sont capables de fournir, des exigences de résidence pour les vendeurs et des marges préférentielles pour les fournisseurs locaux.

Ces politiques peuvent aller au-delà des achats des agences et des ministères gouvernementaux pour englober ceux des compagnies d'électricité, des systèmes municipaux de transport public, des systèmes scolaires, des compagnies ferroviaires, des compagnies aériennes et de téléphone, et des industries de ressources possédées par les gouvernements provinciaux ou dans lesquels ils ont des intérêts. Une étude récente de l'Association canadienne des manufacturiers (ACM) précise le genre de problèmes que cela peut entraîner. Les quatre entreprises canadiennes fabriquant les fils et le câble, dont on se sert dans le secteur des télécommunications, exploitent 16 entreprises implantées dans chaque province, à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve. Elles doivent faire preuve d'une présence régionale pour pouvoir devenir fournisseurs des compagnies provinciales de téléphone. L'ACM est d'avis que trois ou quatre usines seraient plus efficaces et permettraient d'être plus concurrentielles à l'échelle internationale.

Toutes les provinces détiennent un monopole public pour la vente d'alcool. Trois types de politiques permettent de créer des entraves aux échanges interprovinciaux dans ce domaine. Les provinces peuvent exercer une discrimination à l'égard des producteurs de l'extérieur de la province en appuyant les producteurs locaux. Cette discrimination peut se manifester par des préférences sur les supports publicitaires, par le positionnement des produits sur les rayons des distributeurs, par des exigences de prix et par des politiques de prix. Les politiques de prix préférentiels ont, par exemple, le même effet qu'une barrière tarifaire appliquée au niveau local. De plus, les gouvernements peuvent limiter les achats privés qui proviennent d'autres provinces en imposant un système de quotas ou en prélevant des taxes sur ces achats. Enfin, une province peut avoir des exigences originales d'emballage entraînant des coûts trop élevés pour des produits venant de l'extérieur de la province. Une conséquence surprenante de la réglementation provinciale sur les boissons alcooliques est, par exemple, que les consommateurs de l'État de Washington peuvent acheter de la bière *Old Fort* de Prince George en Colombie-Britannique et que les habitants de Nouvelle-Angleterre peuvent acheter de la bière *Moosehead* du Nouveau-Brunswick, alors que plusieurs des provinces canadiennes n'ont pas le droit d'en vendre.

Les politiques industrielles provinciales conçues pour promouvoir le développement économique prévoient souvent des subventions et des stimulants qui peuvent nuire aux producteurs de l'extérieur de la province. Les stimulants à l'investissement direct comprennent l'aide financière au moyen de subventions, de prêts, de dégrèvements fiscaux, de garanties d'emprunt, de participation directe au capital et d'infrastructures aux frais de l'État. Toute une série de programmes fédéraux d'aide industrielle ont des effets similaires, mais beaucoup plus vastes, même s'ils sont souvent mis en place de concert avec les provinces.

Les gouvernements provinciaux ont mis en place une vaste gamme de réglementations qui affectent également le commerce interprovincial. Ils ont instauré ces mesures essentiellement grâce à leur juridiction sur « la propriété et les droits civils » et sur le commerce au sein de la province. Parmi ces réglementations, on trouve les normes de construction, les normes concernant

les produits et celles de l'environnement, ainsi que les lois sur les contrats commerciaux. On a rapporté à la Commission le cas suivant :

*On peut donner comme exemple des problèmes du commerce interprovincial le cas de la récolte locale de la tomate du comté d'Essex. Prête à être récoltée dans des paniers mesurés en litres, d'après la nouvelle législation fédérale, pour être expédiée sur le marché du Québec qui en absorbe une partie importante, la cueillette des tomates s'est vue refuser l'entrée au Québec, car la province de Québec insiste encore sur l'utilisation des vieilles unités de mesure et voulait des paniers mesurés en boisseaux et non en litres.*

(Commission de développement du comté de Windsor-Essex, transcription, vol. 27, Windsor, le 18 octobre 1983, p. 5258.)

De plus, certaines pratiques d'attribution de licences professionnelles affectent le commerce des services. Toutes ces mesures peuvent imposer des coûts supplémentaires aux acheteurs et aux vendeurs qui travaillent au-delà des frontières provinciales et peuvent freiner le développement de marchés qui s'étendraient autrement dans tout le Canada.

Les politiques fédérales et provinciales peuvent, par tous les moyens donnés en exemple ci-dessus, se traduire par la mise en place de barrières non tarifaires (BNT) et nuire au fonctionnement de l'union économique canadienne. Quand le volume des échanges interrégionaux est réduit par les BNT à un niveau inférieur à ce qu'il serait autrement, les coûts pour l'union économique équivalent aux coûts des ressources supplémentaires nécessaires pour tirer pleinement parti des bénéfices du commerce et de la spécialisation.

## **Les coûts des limites interprovinciales au commerce**

L'analyse économique indique de façon nette que les distorsions, telles que précitées, ont peu d'effet sur les coûts de production. Diverses estimations ont évalué les pertes en bien-être pour 1974 entre 130 millions de dollars, ou 0,11 pour cent du produit national brut (PNB), et 1 750 millions de dollars, ou 1,54 pour cent du PNB, selon les hypothèses retenues<sup>8</sup>. Les travaux plus récents de cette Commission confirment que les coûts économiques sont faibles<sup>9</sup>. C'est toutefois un domaine où les évaluations sont imprécises et controversées. On peut donner l'exemple du commerce international pour lequel des évaluations récentes laissent entendre que les gains d'une libéralisation du commerce international seraient beaucoup plus importants que les modèles antérieurs ne le laissaient prévoir. Les modèles les plus récents essaient de tenir compte de l'importance des économies d'échelle. Celles-ci pourraient avoir des effets tout aussi importants sur le marché intérieur. Il faut cependant s'entendre sur la définition qu'on donne à « faible ». Comme un participant aux audiences l'a fait remarquer, 1 pour cent du PNB est « équivalent au PIB de Terre-Neuve, ce qui n'est pas rien ». (Anthony Scott, mémoire, le 12 décembre 1983, annexe, p. 1.)

L'explication pour les faibles coûts apparents des barrières tarifaires est simple. On s'aperçoit au tableau 22-2 que seulement un peu plus d'un quart des produits canadiens (27 pour cent) franchissent les frontières provinciales. Ces barrières tarifaires n'affectent directement qu'une petite partie de cette



portion; la plupart des produits se déplacent assez librement. Quant à ceux touchés par des restrictions, les distorsions se présentant sous la forme de préférences tarifaires, sont dans l'ensemble assez petites. Quand on met ensemble des distorsions généralement faibles et qu'on les applique à un ensemble de produits, qui ne représentent qu'un quart de la production nationale totale et qu'on saisit la méthodologie sous-jacente à ces calculs, on comprend les chiffres obtenus.

Comme on l'a toutefois prétendu lors des audiences de la Commission, il n'y a pas que les coûts qui soient mesurables en termes économiques :

*La discrimination reposant sur la province d'origine n'est pas un critère pour faire du commerce, quand il s'agit de traiter avec les gouvernements provinciaux ou leurs agences [...] nous aimerions pouvoir exercer une concurrence libre et égale de Saint-John's à Vancouver sans entrave. Nous sommes satisfaits d'un système d'appels d'offres concurrentiels dans un marché ouvert. Ce que nous craignons, c'est ce que nous considérons comme des contraintes discriminatoires ou artificielles dans la conduite de nos affaires au Canada [...]. Le résultat en est qu'il est souvent plus facile de faire des affaires aux États-Unis que dans certaines provinces du Canada.*

(J.D. Smart, transcription, vol. 63, Toronto, le 7 décembre 1983, p. 13173-13174.)

Cette citation laisse entendre que les coûts des restrictions aux échanges commerciaux peuvent être très élevés pour une entreprise donnée, même si les coûts agrégés pour l'ensemble de l'économie nationale ne semblent pas importants. Est-ce que ces restrictions gênent sérieusement certaines entreprises qui achètent et vendent sur le marché canadien? Le terme « union économique » dans le mandat de cette Commission invitait clairement les groupes du secteur privé à émettre leurs commentaires sur ces entraves. Les participants à nos audiences, qui ont répondu à cet appel appartenaient principalement au secteur de la transformation et provenaient surtout du centre du Canada.

Une enquête menée par l'Association canadienne des manufacturiers auprès de 651 entreprises de transformation a révélé qu'un cinquième d'entre elles s'étaient heurtées à des difficultés en voulant vendre des biens, et ce, à cause de restrictions provinciales. Ce sont les grandes entreprises cherchant à desservir l'ensemble du marché national qui se plaignent le plus. Les politiques restrictives peuvent, en théorie, aider les petites entreprises, mais la même enquête a démontré que seulement 7 pour cent de toutes les entreprises et seulement 6 pour cent des petites entreprises déclaraient profiter d'une façon ou d'une autre des règles régissant les achats. L'ACM estime que la prolifération de ces limitations ralentit la croissance du commerce interprovincial. Un énoncé de positions de l'ACM demande « à tous les gouvernements de renverser la tendance protectionniste ». Il prétend que les restrictions du marché intérieur « rendent les entreprises de plus en plus dépendantes des gouvernements ». Les petites entreprises peuvent « entrer dans un cercle vicieux d'où il leur sera impossible de faire jouer la concurrence en dehors du marché local ». De l'avis de l'ACM, « notre petit marché intérieur, fragmenté, doit être renforcé si l'industrie canadienne veut optimiser son efficacité pour maximiser ses capacités concurrentielles<sup>10</sup>. » Si des restrictions du marché

intérieur répartissent la production sur un trop grand nombre de petites usines, comment pourrions-nous créer de grandes entreprises efficaces capables de réussir à l'échelle internationale? Si les vendeurs se rendent compte qu'ils ne peuvent même pas avoir accès au marché canadien, comment pouvons-nous espérer qu'ils soient des concurrents dynamiques sur les marchés mondiaux?

## La mobilité des capitaux

Même si de nombreux contrôles ont été effectués au cours des années sur le transfert des actifs ou des biens des entreprises, y compris la réglementation sur certains secteurs d'utilité publique et sur les institutions financières, on a relevé peu d'entraves à la libre circulation des capitaux au Canada. Toutefois, un certain nombre d'incidents dans ce domaine ont retenu l'attention au cours des années 1970. Dans un cas, le gouvernement de Colombie-Britannique a bloqué la prise de contrôle de MacMillan-Bloedel, une importante entreprise de produits forestiers, par le Canadien Pacifique. Dans un autre cas, le gouvernement du Québec a agi pour empêcher l'acquisition d'une compagnie de fiducie par des intérêts extra-provinciaux. Les deux cas semblent impliquer un concept de capital « provincial » par opposition à un capital « extérieur ». Tous deux laissent entendre que les gouvernements provinciaux veulent protéger leurs intérêts stratégiques de la même façon que le gouvernement fédéral le fait à l'égard de l'investissement étranger.

Est-il possible qu'une province empêche des capitaux de circuler sur son territoire? Il est probable qu'au strict sens juridique la réponse soit « non ». Toutefois, les provinces, comme les autres gouvernements, disposent de nombreux moyens d'action pour agir sur de tels mouvements de capitaux. Ainsi, les gouvernements provinciaux contrôlent l'accès aux ressources forestières provinciales et la Colombie-Britannique aurait pu se servir de cet instrument. Des problèmes comparables sont apparus en ce qui concerne la propriété des terres. Ainsi, l'Île-du-Prince-Édouard souhaite éviter que les terres de son littoral tombent entre les mains de non-résidents, et que les prix deviennent hors de portée pour ces résidents. C'est pourquoi cette province a adopté la *Prince Edward Island Lands Protection Act* qui impose aux non-résidents, voulant acheter plus de dix acres de terre, d'obtenir auparavant l'approbation du Cabinet. De la même façon, pour protéger les exploitations agricoles familiales, la *Saskatchewan Farm Ownership Act* limite la quantité de terres agricoles que peuvent posséder des non-résidents ou des « entreprises non agricoles ».

Les tentatives des gouvernements de limiter les afflux de capitaux ont retenu l'attention, même si elles soulèvent rarement beaucoup d'inquiétude. Il y a toutefois beaucoup plus important que ces prises de contrôle qui font la manchette; ce sont les mesures provinciales destinées à encourager l'entrée de capitaux dans la province ou leur implantation. Ces mesures sont conçues pour stimuler la croissance locale. La principale inquiétude est que les provinces s'engagent dans une guerre d'offres pour des approvisionnements limités en capitaux. Il n'est toutefois pas évident que n'importe lequel des stimulants que les provinces pourraient utiliser, mène à une mauvaise

répartition des capitaux et génère des investissements dans des activités moins productives que ne le seraient d'autres utilisations. En autant que le Canada reste ouvert aux marchés internationaux de capitaux, les stimulants provinciaux des gouvernements bloqueront rarement la route à des projets potentiellement productifs dans d'autres régions. Ils peuvent cependant conduire à investir dans des projets qui, en d'autres circonstances, ne seraient pas viables financièrement<sup>11</sup>. Du point de vue de l'union économique, les restrictions à la mobilité des capitaux semblent avoir relativement peu d'importance, même si les coûts de rendement au sein d'une région peuvent être assez élevés. Il y a, en général, peu de restrictions sur la mobilité de capitaux appartenant à des intérêts privés entre les provinces, et il est peu probable que dans une économie ouverte on impose de tels contrôles.

Les regroupements d'intérêts financiers qu'une province peut contrôler plus ou moins directement sont peut-être plus importants. On pense ici aux masses de capitaux constituées par le *Alberta Heritage Savings Trust Fund* et, de façon comparable, mais dans une moindre mesure, par le fonds de fiducie de la Saskatchewan. D'autres provinces pourraient créer de telles institutions qui dépendraient, par exemple, du succès du développement pétrolier et gazier au large des côtes de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse. De plus, les provinces contrôlent l'utilisation des fonds déposés dans leur régime public de retraite. Le cas le plus important est celui de la Caisse de dépôts et de placements du Québec qui gère à la fois les fonds générés par le Régime de rentes du Québec et ceux provenant de la caisse de retraite des employés du secteur public. À l'extérieur du Québec, les fonds rattachés au Régime de pensions du Canada sont répartis par province.

Les corporations de la Couronne appartenant aux provinces créent d'autres regroupements de capitaux. À des degrés divers, elles travaillent toutes à la promotion du développement au sein de la province. Il y a toutefois chez elles des conflits entre les partisans d'une politique d'investissement des fonds accumulés aux taux du marché, entre ceux voulant que la Corporation réalise une bonne performance et avec les participants de l'investissement à des taux moins rentables dans le but de poursuivre des objectifs de politique précis. Cela fait apparaître un autre conflit possible entre deux types de vision : l'une voulant que les agences soient des entités autonomes et l'autre les voyant comme des instruments de la politique du gouvernement. Si ces agences prennent le contrôle des grandes entreprises, elles pourraient inciter ces entreprises à s'installer dans la province, car en ne le faisant pas, elles nuiraient à leurs actionnaires. De telles inquiétudes rappellent le projet de loi fédéral S-31, la *Loi visant la limitation de la propriété des actions de certaines sociétés*, qui aurait limité la participation des agences provinciales dans les entreprises de transport réglementées par le fédéral. De tels dangers semblent cependant plus éventuels que réels. Les provinces qui se serviraient de leurs titres dans les entreprises privées pour rediriger des activités vers elles-mêmes pourraient être non seulement confrontées à la dure loi du marché, mais aussi s'exposer à des mesures de rétorsion de la part du gouvernement fédéral ou des autres gouvernements provinciaux.

Pourquoi les provinces n'utiliseraient-elles pas des revenus générés par leurs propres ressources, comme le *Heritage Fund*, pour promouvoir le développe-

ment? Elles pourraient fournir l'infrastructure ou investir dans des activités qui pourraient, en d'autres occasions, attirer des fonds. Les politiques d'investissement de l'*Alberta Fund*, même si elles sont très critiquées, ont ménagé des revenus pour l'avenir et stimulé l'activité économique. De la même façon, la Caisse de dépôt et de placement, avec tout un réseau d'autres institutions d'investissement au Québec, a contribué à développer une forte communauté francophone d'affaires, qui joue maintenant un rôle plus important au Canada. On peut prétendre que de tels développements contribuent à renforcer la Confédération et non pas à l'affaiblir. Cependant, comme les commissaires l'ont déjà signalé auparavant, si de tels fonds devaient servir à offrir des subventions à des entreprises locales, ils pourraient nuire aux producteurs de l'extérieur de la province.

Une autre activité provinciale qui pourrait entraver la mobilité des capitaux et contribuer à une mauvaise allocation des fonds est l'attribution de stimulants aux investisseurs privés, au moyen de concessions fiscales, de garanties d'emprunt, de subventions et d'autres mesures du même ordre. Toutes les provinces ont recours à la grande variété de ces mesures; toutes cherchent à encourager l'investissement grâce à l'octroi d'infrastructure et de services divers. Des programmes fédéraux utilisent une vaste gamme de mesures comparables pour compléter ces programmes provinciaux. L'Alberta prétend qu'elle s'est retirée des *Accords de recouvrement d'impôt* pour prélever son propre impôt sur les revenus des entreprises, afin de pouvoir offrir des stimulants fiscaux au capital. D'autres provinces ont songé à faire de même. Parmi les mesures mises en place ou auxquelles diverses provinces songent, il y en a plusieurs qui ont des effets de distorsion sur la répartition du capital et sur le fonctionnement du marché commun. Ainsi, en 1979, le Québec a mis en place un programme qui permet à ses résidents une déduction d'impôt équivalente au coût d'achat de nouvelles actions émises par des entreprises ayant leur siège social au Québec<sup>12</sup>. Les gouvernements provinciaux ont également des programmes pour stimuler les petites entreprises. Pour la plupart de ces programmes, les montants impliqués sont limités; toutefois, si l'on prend pour hypothèse des marchés de capitaux ouverts, il est probable que cela aura pour effet d'investir de façon excessive dans des activités subventionnées plutôt que de limiter l'investissement aux autres endroits où il est productif.

Le dernier élément laisse à entendre que notre principale inquiétude ne tient pas à des restrictions de mobilité des capitaux, mais à la gestion des marchés de capitaux pour assurer un marché national efficace. Ceux qui recherchent le financement devraient être bien informés des sources possibles de financement, et ceux qui disposent de capitaux devraient avoir les moyens de connaître les possibilités d'investissement partout à travers le pays.

## **La mobilité des personnes**

Le Canada est un pays d'immigrants, depuis les premiers aborigènes qui ont traversé le détroit de Béring, jusqu'aux premiers colons français de la vallée du Saint-Laurent, sans oublier les loyalistes, les Européens de l'Est, les autres qui se sont installés à l'Ouest au début de ce siècle et les immigrants qui sont

arrivés chez nous depuis la Seconde Guerre mondiale. Nous, Canadiens, nous sommes aussi déplacés à l'intérieur de nos frontières : les Canadiens de l'Est ont aidé à peupler l'Ouest; après la Seconde Guerre mondiale, des agriculteurs des Prairies se sont déplacés vers des régions urbaines; plus récemment, les Terre-Neuviens ont trouvé des emplois dans les régions pétrolières de l'Ouest. Nous nous sommes aussi déplacés au-delà de nos frontières nationales : jusqu'à ce que les États-Unis aient contingenté de façon stricte l'immigration dans les années 1960, ces déménagements se sont souvent avérés un leurre pour les immigrants canadiens, plus que pour les autres régions du Canada.

Le recensement de 1981, comme on le voit au tableau 22-6, indique que plus de six Canadiens sur dix âgés de plus de cinq ans vivent dans la province où ils sont nés; un sur huit est un immigrant; l'autre quart provient d'une autre province. Il y a d'importantes variations entre les provinces. À Terre-Neuve, 83 pour cent des résidents sont nés dans l'île, au Québec, 88 pour cent des résidents sont nés dans la province; ce sont là les populations les plus stables. Dans les provinces maritimes, au Manitoba et en Saskatchewan, entre 56 et 66 pour cent des résidents vivent dans la province où ils sont nés, en Colombie-Britannique et en Alberta, un tiers seulement, dans les Territoires du Nord-Ouest, un quart, et au Yukon, un dixième.

De 1972 à 1984, 380 000 personnes en moyenne par année se sont déplacées d'une province à l'autre : c'est-à-dire environ 15 Canadiens sur 1 000<sup>13</sup>. De tels chiffres cachent d'importantes variations de population au cours des dernières années. Comme on le voit au tableau 22-7, entre 1971 et 1983, cinq provinces et les territoires du Nord ont enregistré une émigration nette : ce sont Terre-Neuve, le Québec, l'Ontario, le Manitoba et la

**TABLEAU 22-6 Proportion de la population âgée de cinq ans et plus habitant la même province de résidence que celle du lieu de naissance**

	À la naissance (%)	Née à l'extérieur (%)
Canada	61,1	13,3
Terre-Neuve	83,0	2,4
Î.-P.-É.	56,0	5,5
Nouvelle-Écosse	59,7	6,8
Nouveau-Brunswick	63,0	5,0
Québec	87,9	6,4
Ontario	62,8	19,5
Manitoba	60,2	8,4
Saskatchewan	66,4	6,2
Alberta	35,0	11,8
Colombie-Britannique	37,9	18,6
Yukon	10,6	11,4
T.N.-O.	23,1	8,6

Source : Calculs effectués en fonction de données tirées de Statistique Canada, *Mobilité*, catalogue n° 92-907, Ottawa, vol. 1, tableau 6, p. 6-1 à 6-6.

**TABEAU 22-7 Solde migratoire interne des provinces et territoires, 1971-1972 à 1982-1983**

Année	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qc	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	C.-B.	Yukon et T.N.-O.
1971-1972	910	290	-371	612	-20 461	14 080	-8 311	-19 207	3 575	27 044	1 840
1972-1973	-537	923	4 276	2 077	-20 072	960	-5 770	-16 164	5 564	27 333	1 410
1973-1974	-3 316	502	1 274	1 448	-15 135	-2 886	-1 596	-11 604	2 235	30 496	-1 418
1974-1975	495	1 390	2 233	6 103	-9 299	-29 535	-6 912	378	22 576	11 831	739
1975-1976	591	649	3 895	6 561	-12 643	-21 179	-4 238	5 845	24 621	-4 419	317
1976-1977	-4 149	154	-799	-82	-26 366	-6 402	-3 531	3 182	34 710	5 016	-1 733
1977-1978	-4 311	700	-416	-1 348	-46 429	8 510	-4 674	-1 719	32 543	17 576	-432
1978-1979	-3 374	-74	-357	-1 171	-30 884	-4 325	-10 746	-2 878	33 426	22 005	-1 622
1979-1980	-3 597	-358	-2 732	-2 761	-29 976	-22 362	-13 864	-4 493	41 435	40 164	-1 456
1980-1981	-3 552	-1 251	-2 836	-4 989	-22 841	-33 247	-9 403	-3 808	44 250	37 864	-187
1981-1982	-5 693	-856	-1 936	-2 842	-25 790	-5 665	-2 625	-323	36 562	8 705	463
1982-1983	1 665	209	1 428	2 491	-22 568	15 112	389	2 660	-3 344	3 632	-1 664
<b>Total</b>	<b>-24 814</b>	<b>2 278</b>	<b>3 668</b>	<b>6 099</b>	<b>-280 464</b>	<b>-86 939</b>	<b>-71 281</b>	<b>-47 951</b>	<b>278 153</b>	<b>227 247</b>	<b>-3 743</b>

Sources : Statistique Canada en fonction de données tirées de *Les migrations internationales et interprovinciales au Canada*, catalogues n<sup>os</sup> 91-208 et 91-210, Ottawa (années choisies).

Saskatchewan. Pendant cette période, des relevés statistiques globaux ont contredit l'image traditionnelle voulant que les provinces maritimes soient une source de population pour les autres régions. De la même façon, l'Ontario, qui attirait habituellement les migrants, a enregistré une perte nette de population à cause d'une migration interne de 1971 à 1981. Le Québec a enregistré chaque année une diminution nette de sa population au chapitre des migrations internes. Quant au Manitoba, sa population a diminué au profit des autres provinces tous les ans sauf une année. La Saskatchewan a enregistré une performance comparable pour la plupart des années, même si elle a attiré davantage de personnes des autres provinces, au milieu des années 1970, qu'elle en a perdues par l'émigration.

Au cours des années 1970 et au début des années 1980, l'Alberta et la Colombie-Britannique ont connu une croissance rapide de la population due à la migration interne, gagnant respectivement 278 153 et 227 247 résidents. Ces deux provinces, comme on le voit au tableau 22-8, ont été la destination de plus de 40 pour cent de tous les migrants de 1971-1972 à 1982-1983.

Ces modèles de migration interne traduisent les grandes tendances économiques de la période. Ainsi, en 1970-1971, il n'y avait que 12,4 pour cent des migrants qui quittaient l'Ontario et se dirigeaient vers l'Alberta, alors que pour la période allant de 1970-1971 à 1981-1982, environ 24,9 pour cent se dirigeaient vers cette province. En 1971-1972, moins de 3 000 Canadiens des provinces atlantiques se dirigeaient vers l'Alberta; en 1981-1982, il y en avait plus de 14 000. À la suite du ralentissement du développement des ressources de l'Ouest de 1982, ces tendances se sont renversées. En 1983 et en 1984, l'Alberta a enregistré des pertes nettes de mouvements interprovinciaux de population. Un renversement de la

**TABLEAU 22-8 Distribution de la migration interprovinciale par province d'origine et celle de destination (en pourcentage), moyenne pour les années, 1971-1972 à 1982-1983**

Province	Origine	Destination
Terre-Neuve	3,3	2,7
Île-du-Prince-Édouard	1,0	1,0
Nouvelle-Écosse	5,6	5,7
Nouveau-Brunswick	4,5	4,6
Québec	13,9	7,6
Ontario	25,8	23,4
Manitoba	7,8	6,3
Saskatchewan	6,9	6,2
Alberta	15,8	22,5
Colombie-Britannique	13,6	18,3
Yukon et T.N.-O.	1,8	1,7
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Sources : Statistique Canada en fonction de données tirées de *Les migrations internationales et interprovinciales au Canada*, catalogues n<sup>os</sup> 91-208 et 91-210, Ottawa (années choisies).

situation était évident; l'Ontario et les provinces maritimes ont enregistré des gains nets de migration sur leur territoire.

Tout en étant un pays de régions et de communautés bien établies, nous sommes assez mobiles. Cette mobilité facilite l'ajustement économique quand les individus passent de régions à faibles potentiels économiques vers des régions à plus forts potentiels. Cela permet aussi de répandre les idées, de contribuer ainsi à la prise de conscience et à la compréhension mutuelle, et à un sens de la citoyenneté. De plus, cela permet aux citoyens de répondre à la concurrence entre gouvernements, en matière de politique, en « votant avec leurs pieds », tirant ainsi profit d'une des vertus du fédéralisme.

La *Loi constitutionnelle de 1867* n'enchâssait pas formellement le principe de la libre circulation des personnes au sein de l'union économique canadienne, même si, à l'occasion, les tribunaux ont appuyé ce principe sur la base du *common law*. Ainsi, dans une décision de 1951<sup>14</sup> sur le cas *Winner v. S.M.T. (Eastern) Ltd*, le juge Ivan Rand de la Cour suprême statuait que :

*Une province ne peut, en privant un Canadien de ses moyens de travail, l'obliger à quitter la province : elle ne peut le dépouiller de son droit ou de sa capacité à rester et à y travailler : cette capacité inhérente est un élément constitutif de son statut de citoyen et toute mesure prise dans ce sens par une province est nulle.*

L'article 6 de la *Charte des droits et libertés* reconnaît le droit à tous les citoyens canadiens et à tous les résidents permanents au Canada de se déplacer librement à travers le pays et de gagner leur vie dans n'importe quelle province. Cette clause lie à la fois le Parlement et le gouvernement canadien, ainsi que les législatures et les gouvernements provinciaux. Il y a toutefois des limites à ce droit à la mobilité, limites que nous aborderons au chapitre 23, dans le contexte d'une discussion plus large de la Charte.

Les stimulants économiques sont les principales forces qui modèlent les migrations, en particulier pour les Canadiens engagés dans la vie active. Il n'est pas surprenant de constater qu'il y a davantage de déplacements sur des distances relativement courtes qu'il n'y en a d'une extrémité à l'autre du pays. Les gens tendent également à se déplacer d'une région à plus faibles revenus vers une région à revenus plus élevés et à être influencés par des perspectives de salaires plus élevés et de meilleures possibilités d'emploi. L'assurance-chômage atténue l'importance des taux de chômage comme stimulants à la mobilité.

D'autres facteurs ou d'autres caractéristiques personnelles sont également importants. Ainsi, les citoyens les plus éduqués sont les plus instables. Les différentes langues jouent un grand rôle sur les décisions de se déplacer : les Canadiens de langue française se déplacent maintenant rarement vers des régions de langue anglaise, et il y a peu de mouvements des anglophones vers le Québec. Des données indiquent par contre que le Québec francophone attire les francophones des autres provinces. Entre 1971 et 1976, la migration nette vers le Québec a été de 4,5 pour cent pour les francophones et de 0,4 pour cent pour les anglophones. Quant aux résidents du Québec, il semble que la connaissance de la langue anglaise soit un élément déterminant dans la décision de rester au Québec ou de se déplacer vers une autre province. Il est probable qu'un anglophone unilingue décidera d'un tel déménagement plus



qu'un francophone unilingue. C'est une des raisons pour lesquelles le Québec devient graduellement une société de plus en plus francophone. Ces données laissent entendre que la mobilité dépend largement de décisions personnelles, d'après les attentes des individus et des familles, et en fonction de leurs propres caractéristiques culturelles et linguistiques.

Les politiques du gouvernement peuvent également influencer la décision d'immigrer. Ainsi, les hauts niveaux d'imposition aux niveaux provincial et municipal peuvent encourager certaines personnes à se déplacer ou à rester. La variation des « avantages fiscaux nets », une combinaison des niveaux de taxation et des niveaux de services, semble avoir encouragé la migration vers l'Alberta pendant le boom des ressources, indépendamment du déclin relatif de l'économie ontarienne et du développement rapide de l'Ouest. Ce type d'influence pourrait bien devenir encore plus décisif si les variations provinciales dans les taux d'imposition et des services des gouvernements continuent à croître, surtout pour des facteurs aussi manifestes que l'impôt sur les revenus et la taxe de vente. Dans la mesure où la péréquation et d'autres transferts de fonds limiteront les écarts entre les taux d'imposition, la mobilité des personnes réagira plus probablement à d'autres signaux économiques et aux préférences des individus.

Comme les commissaires l'ont déjà constaté précédemment dans ce Rapport, il est également évident que les prestations d'assurance-chômage réduisent l'incitation des citoyens à se déplacer pour chercher de nouvelles possibilités d'emploi. Les effets des autres écarts entre les provinces — exigences de licence pour les professionnels, différents systèmes scolaires, etc. — ne sont pas faciles à évaluer.

Enfin, les facteurs culturels eux-mêmes peuvent être influencés par les politiques. La taille et la répartition des Canadiens francophones en dehors du Québec traduit, dans une large mesure, l'absence relative, pendant l'essentiel de l'histoire canadienne, d'une approche bienveillante à l'égard des minorités de langue française par les autres gouvernements provinciaux et leurs électeurs. Plus récemment, le gouvernement fédéral a songé à assurer les droits à l'éducation dans la langue des minorités et à offrir ses services dans les langues des minorités du Canada, en partie afin de permettre aux Canadiens francophones de se déplacer en dehors du Québec sans abandonner leur langue.

Si l'on voulait évaluer l'ensemble des effets des entraves à la mobilité des personnes au Canada, il serait nécessaire de connaître à la fois la proportion de la main-d'œuvre touchée par ces restrictions et leur importance. Il faudrait compter dans le coût de ces limitations, les coûts occasionnés par le déplacement des individus malgré les restrictions, ainsi que la diminution de la performance économique d'ensemble due à un manque de main-d'œuvre qui pourrait être attribuable à ces contraintes. La complexité du processus d'analyse de certains types d'entraves à la mobilité explique le manque de données sur le coût des restrictions actuelles à la mobilité de la main-d'œuvre. On peut cependant fournir des illustrations de ces restrictions à la mobilité interprovinciale et discuter de leurs conséquences générales pour l'union économique<sup>15</sup>.

Plusieurs provinces ont mis en place des directives ou des restrictions accordant la préférence d'emploi à leurs résidents. Certains de ces règlements s'appliquent aux employeurs privés, d'autres concernent le secteur public. Ainsi, la réglementation entrée en vigueur en 1978 à Terre-Neuve en vertu de la *Newfoundland's Petroleum and Natural Gas Act* prévoit que : « La condition attachée à tout permis ou à tout bail est que tout détenteur accorde, dans ses pratiques d'embauche, la préférence au personnel qualifié résidant normalement dans la province. » L'entente de 1985 sur les ressources *offshore* entre le Canada et Terre-Neuve veut qu'on retienne d'abord les biens et les services offerts à Terre-Neuve, quand leur prix, leur qualité et les délais de livraison sont compétitifs. Les résidents de la province doivent recevoir la priorité quand il y a des possibilités de perfectionnement et d'emploi, « tout en respectant la *Charte canadienne des droits et libertés* ».

D'autres juridictions ont également imposé des restrictions. Celles qui sont relatives à la mobilité dans le secteur de la construction au Québec ont fait l'objet de controverses entre les provinces il y a quelques années, même si le gouvernement les avait mises en place pour répondre à des problèmes au sein de son industrie. Le Québec et la Nouvelle-Écosse accordent la préférence aux résidents de leur province quand il s'agit d'embaucher dans le secteur public. Le gouvernement fédéral a adopté des exigences comparables pour promouvoir des possibilités d'emploi dans le développement des ressources pour les résidents du Nord. En élargissant les politiques d'achat des biens aux services, les gouvernements ont créé d'autres contraintes à la mobilité de la main-d'œuvre.

Certains Canadiens voient comme une menace à la mobilité de la main-d'œuvre, la nécessité d'obtenir des licences et des certificats pour s'adonner à certains commerces et pratiquer certaines activités.

*Deux problèmes étroitement reliés se distinguent dans ce domaine : le manque d'uniformité des normes entre les provinces et le manque de réciprocité (c'est-à-dire la reconnaissance de la formation ou de l'expérience acquises en dehors de la province)<sup>16</sup>.*

Les gouvernements provinciaux délèguent l'autorité d'accorder des licences aux associations professionnelles, afin qu'elles assurent la protection du public contre les blessures ou les abus. Ces associations peuvent, à leur tour, instaurer des restrictions pour exclure les autres professionnels de leur domaine de juridiction. Il n'est pas toujours facile de faire la distinction entre les exigences permettant d'assurer la compétence, et celles exerçant une discrimination contre les non-résidents cherchant à entrer dans la province. Pour les commerces, les exigences de licences et de certification sont souvent simplement volontaires; il est souvent possible d'obtenir une certification provisoire et les provinces pourraient s'entendre assez rapidement pour reconnaître les qualifications commerciales obtenues dans le respect des normes interprovinciales.

L'impossibilité de transférer des régimes privés de retraite freine la mobilité de la main-d'œuvre et peut donc affecter la mobilité interprovinciale et les transferts de travailleurs entre les employeurs. Comme la perte des prestations de retraite accumulées a déjà attiré l'attention dans d'autres

études, les commissaires ne s'y attarderont pas ici. La perte du droit aux services sociaux pendant une période d'éligibilité et les schémas provinciaux d'aide au revenu peuvent également freiner la mobilité interprovinciale. Dans les provinces où des municipalités gèrent de tels programmes, la pratique locale peut limiter l'éligibilité à ces avantages d'une façon qui freine la mobilité. Les conditions établies pour le Régime à coûts partagés d'assistance publique du Canada assurent cependant un degré élevé de protection contre de telles mesures discriminatoires, comme les exigences de résidence.

Les écarts constatés entre les systèmes d'enseignement au Canada peuvent également dissuader des personnes de déménager car elles s'inquiètent de l'effet que pourrait avoir un tel déménagement sur la scolarité de leurs enfants. Le petit nombre d'études qui se sont attachées à ce problème laissent entendre que les incompatibilités entre les systèmes d'enseignement ne sont pas un frein majeur à la mobilité interprovinciale. D'ailleurs, ces écarts entre les critères et les normes d'enseignement peuvent aussi bien se retrouver à l'intérieur d'une province qu'entre les provinces. L'harmonisation des normes en enseignement pourrait davantage encore augmenter la mobilité.

Les liens sociaux, culturels et communautaires bien établis freinent la mobilité interprovinciale de la main-d'œuvre au Canada. En ce qui concerne les liens culturels, la langue semble être le plus important d'entre eux. La *Charte de la langue française du Québec* pourrait bien freiner le déménagement au Québec de Canadiens qui ne parlent pas français et de ceux qui, à cause des effets combinés de la *Charte du Québec* et de la *Charte canadienne des droits et libertés* doivent renoncer au droit de faire recevoir à leurs enfants une instruction en anglais, si c'est leur volonté. De plus, la tendance croissante des francophones québécois à devenir unilingues limite la mobilité à l'extérieur de la province, où il y a peu d'emplois pour des francophones unilingues :

*Même si cela est pénible, des travailleurs des Maritimes n'ont qu'à changer leur lieu de résidence pour déménager à Toronto. Un tel déplacement ne met pas en danger la survivance de la communauté canadienne anglaise en général. Pour le Québec, un tel déplacement correspond virtuellement à une expatriation.*

(Conseil exécutif national du Parti québécois, mémoire, le 7 décembre 1983, p. 30.)

Le bilinguisme officiel des autres provinces, un enseignement généreux dans la langue des minorités et un réseau de services de communication en langue française à travers le Canada faciliteraient la mobilité des Canadiens francophones. Les commissaires ne croient pas qu'il soit possible d'implanter partout au Canada des milieux culturels complètement bilingues, dans lesquels les francophones trouveraient une sécurité culturelle et linguistique permanente. Cependant, les ajustements permanents à l'évolution économique et la recherche d'une justice sociale exigent de fournir des services dans les langues officielles ainsi que l'aide institutionnelle qui s'y rattache partout au Canada. Cela est nécessaire pour faciliter des mouvements au moins temporaires des Canadiens francophones, afin qu'ils puissent tirer parti des possibilités d'emploi dans les diverses régions du pays, s'ils le souhaitent. De la même façon, des services correspondants en langue anglaise et une meilleure formation en français faciliteraient le mouvement des anglophones vers le Québec.

Les migrations peuvent faciliter les ajustements interrégionaux et aplanir les disparités dans les emplois et les salaires. La persistance de telles disparités peut laisser entendre que ce mécanisme ne fonctionne pas bien. Certains de ces écarts traduisent cependant des préférences pour des endroits et des coûts de migration et ne sont donc pas des disparités au vrai sens du terme. Nous devons de plus émettre des réserves quant à l'opinion voulant que les déplacements tendent à égaliser les salaires. Les taux de migration sont plus élevés chez les travailleurs jeunes, les mieux éduqués et les plus productifs. Dans la mesure où ce phénomène se produit, le mouvement vers l'extérieur d'une province peut réduire, plutôt qu'augmenter, la moyenne des revenus par habitant de la population la moins bien nantie qui demeure dans cette province. Les recettes fiscales diminuant, les taux d'imposition peuvent augmenter, ou les services publics décroître. Alors que les migrations interprovinciales peuvent ne pas éliminer complètement les disparités qui persistent, étant donné ces réserves et d'autres, on peut probablement conclure néanmoins que les niveaux de mobilité que nous avons connus ont permis d'avoir des disparités régionales inférieures à ce qu'elles auraient été.

Les effets des contraintes freinant l'aptitude des citoyens à se déplacer pour des motifs d'avancement et de satisfaction personnels sont tout aussi importants que les conséquences économiques des restrictions interprovinciales sur la mobilité des personnes. L'existence et la conservation d'une communauté canadienne nationale exigent que cette possibilité soit aussi grande que possible. Dans ce contexte, les commissaires concluent que le fardeau de la justification des entraves à la mobilité des personnes devrait incomber aux gouvernements qui les imposent.

## **La politique de concurrence**

L'une des raisons fondamentales de la mise en place d'une union économique est d'améliorer la concurrence économique entre les états membres. Il est donc évident que la politique de concurrence devrait être partie intégrante du débat sur les entraves aux échanges. C'est là l'approche qui a été retenue par le *Traité de Rome*<sup>17</sup>, et qui traduit l'intention claire de lier le développement de la Communauté économique européenne non seulement à la conduite des États membres, mais aussi à celle des entreprises du secteur privé. L'article 85 interdit les ententes entre les entreprises qui affectent le commerce entre les États membres et limitent la concurrence entre les entreprises. L'article 86 interdit l'utilisation abusive par une entreprise ou plusieurs d'une situation dominante. Dans la pratique, ces clauses empêchent les entreprises privées d'imposer des restrictions au commerce analogues à celles qu'impose le secteur public, comme les droits à l'importation, les restrictions quantitatives et d'autres barrières commerciales comparables.

La politique de concurrence de la Communauté économique européenne est donc tout d'abord et avant tout un instrument d'intégration économique. Dans cette perspective, elle semble avoir bien réussi, comme on s'en aperçoit à l'examen de bon nombre de décisions de la Commission européenne et de la Cour européenne de justice, qui ont rendu nuls et non avenue les accords réciproques exclusifs, les accords sur le partage du marché, la fixation de

quotas de production ou de vente, la fixation des prix et diverses pratiques qui reviennent à « un abus d'une situation dominante ». Les Canadiens n'ont pas abordé la politique concurrentielle comme un instrument d'intégration économique. Dans le cadre de l'union économique, nous ne nous sommes pas attardés à la possibilité que le secteur privé érige des restrictions aux échanges.

Cependant, et c'est là la conclusion d'une étude du fédéralisme canadien et de la théorie de l'intégration économique, une politique efficace de concurrence est nécessaire pour tirer parti des avantages du marché commun<sup>18</sup>. Comme l'activité économique ignore les frontières provinciales, que la main-d'œuvre, le capital et la technologie sont mobiles, il est difficile aux gouvernements provinciaux de réglementer efficacement les pratiques anticoncurrentielles. Pour être efficace, une telle réglementation devrait être fédérale. Le juge Brian Dickson de la Cour suprême du Canada a affirmé, dans l'affaire *Procureur général du Canada c. Canadian National Transportation Ltd*, que :

*Les schémas devant permettre la réglementation de la concurrence sont [...] un exemple du genre de législation qu'un gouvernement provincial ne pourrait, ni pratiquement, ni constitutionnellement, appliquer [...]. Si la concurrence doit être réglementée, ce doit être au niveau fédéral<sup>19</sup>.*

## **Les justifications aux limitations**

Jusqu'à maintenant, les commissaires ont traité les restrictions et les distorsions essentiellement comme si elles étaient, par nature, indésirables. On les a traitées comme des mécanismes incompatibles avec le sens de la citoyenneté canadienne, nuisibles aux citoyens, provoquant une mauvaise allocation des ressources et ralentissant l'efficacité économique. Est-ce que cela est toujours vrai? Est-ce que les Canadiens voudraient, même en principe, éliminer toute politique qui pourrait se traduire par l'établissement de limitations? La réponse est bien évidemment « non ». Il peut y avoir de nombreuses justifications aux entraves et aux distorsions.

Certaines de ces justifications sont elles-mêmes liées à l'économie. Certaines limites peuvent, en réalité, corriger d'autres contraintes ou les contrebalancer. Bon nombre de politiques industrielles ont pour objet de modifier les stimulants et de diriger les investissements dans des secteurs que le marché négligerait. D'autres distorsions sont justifiées par toute une série d'objectifs sociaux et culturels qui contribuent tous à notre bien-être. Les politiques sociales redirigent donc les ressources équitablement et les règles sur le contenu canadien sont destinées à protéger notre souveraineté ou notre originalité culturelle. Au sein d'un système fédéral, l'objectif du partage interrégional, qui se manifeste au moyen des paiements de péréquation et du développement régional, implique des répartitions qui ne se font pas uniquement en fonction du marché et cela est essentiel à la négociation au sein de la Confédération. Aussi, si on veut déterminer quelles restrictions sont ou ne sont pas justifiées, il faut se lancer dans toute une série de calculs économiques et politiques complexes qui tiendraient compte des divers intérêts en jeu.

En principe, les distorsions imposées par le gouvernement fédéral pourraient être plus défendables au niveau politique que celles imposées par les provinces. Si le gouvernement fédéral agit dans la perspective de l'intérêt de l'ensemble du pays, il est probable que les provinces, elles, agissent dans la perspective de l'intérêt de leurs propres résidents. En théorie, le gouvernement du Canada, qui détient ses pouvoirs de l'ensemble du pays, assure un équilibre entre les avantages et les inconvénients de ses décisions. L'électorat national peut tenir ce gouvernement responsable et il ne peut pas imputer le coût de ses mesures à d'autres juridictions. Par contre, si une province prend des mesures discriminatoires qui ont des effets néfastes ou coûteux pour les résidents d'une autre province, les résidents de celle-ci n'ont aucun moyen de tenir le gouvernement de l'autre province responsable, si ce n'est de demander à leur province de prendre des mesures de rétorsion. Une dernière raison pour aborder les distorsions fédérales de façon plus favorable est que les provinces les plus riches pourraient avoir recours aux distorsions pour augmenter leurs avantages par rapport aux plus petites et aux plus pauvres. Les mesures prises par le gouvernement fédéral devraient pouvoir rétablir l'équilibre.

La pierre d'achoppement d'une telle analyse est de savoir dans quelle mesure le gouvernement fédéral est représentatif de l'ensemble du pays; les politiques électoralistes ne vont pas nécessairement dans ce sens. Ce sont, en partie, des inquiétudes de cet ordre qui conduisent les commissaires à recommander que, lorsqu'on utilise les institutions nationales, cet équilibre régional soit au centre des préoccupations.

Faut-il prendre une orientation différente en ce qui concerne les limitations imposées par les provinces? Nombreuses sont celles qui sont par nature implicites au fédéralisme canadien, avec ses multiples gouvernements. Dans de nombreux cas, la création de restrictions au commerce ou à la mobilité est un sous-produit de législations conçues pour atteindre des objectifs provinciaux louables et pour satisfaire aux diverses demandes légitimes ou aux préférences des électeurs provinciaux. Ainsi, les provinces peuvent établir des législations sur les normes des produits, afin de protéger les consommateurs. Ces normes peuvent bien varier d'une province à l'autre, en fonction de facteurs importants au niveau régional, comme le climat ou les cultures, par exemple. Il reste bien sûr difficile de juger si une réglementation provinciale répond à des besoins locaux ou si c'est une forme déguisée de discrimination contre les producteurs d'autres provinces. Ainsi, des lois plus strictes pour la protection de la consommation dans une province peuvent freiner le commerce; elles ne sont cependant pas discriminatoires en autant que les mêmes règles s'appliquent aux producteurs du marché intérieur et aux producteurs des autres provinces. Il faut alors se livrer à un examen cas par cas et les commissaires proposeront un mécanisme pour procéder de cette façon. Un tel examen doit tenir compte de facteurs tels que la valeur comparative de l'uniformité et de la diversité, ainsi que l'objet de la réglementation par rapport à ces effets, et peser tous ces éléments dans la balance.

De façon plus générale, les variations provinciales, quant aux exigences concernant l'enseignement, l'hygiène ou les normes des produits, peuvent entraver le mouvement interprovincial des biens, des capitaux et des

personnes. Pour les entreprises qui mènent leurs activités dans plusieurs provinces ou dont les activités sont régies à la fois par les provinces et le fédéral, l'existence d'un grand nombre de règlements, même s'il n'y a pas d'écart important entre eux, aurait les mêmes coûts. Ainsi :

*C-I-L est un employeur typique à l'échelle nationale [...]. Les relations de travail au sein de C-I-L sont donc soumises à 12 des 13 juridictions (y compris la juridiction territoriale) qui régissent le travail. Le transfert d'un employé d'une province à une autre, ou d'une partie de nos activités à une autre partie, même sans déménagement géographique, peut modifier sensiblement les règles. C-I-L pense que cela ajoute inutilement des coûts et de la complexité à nos affaires, que les employés n'en tirent aucun bénéfice et que cela nuit à la productivité.*

(C-I-L Inc., mémoire, le 27 octobre 1983, p. 6-7.)

La plupart des restrictions provinciales correspondent en fait à un effort de promotion du développement économique provincial. La Constitution prévoit de telles activités et les provinces y sont d'ailleurs mêlées depuis les premiers jours de la Confédération. Les électeurs attendent des gouvernements provinciaux qu'ils travaillent à la promotion du développement économique de la province pour encourager de nouvelles entreprises, pour venir en aide à la diversification et pour maintenir l'emploi. C'est dans ce sens que nous parlons d'économies provinciales, ainsi que d'économie nationale.

Les politiques conçues pour contourner ou annuler les effets des politiques fédérales sont beaucoup plus problématiques, ainsi que celles qui sont conçues pour exercer une discrimination à l'endroit des résidents d'autres provinces. Les provinces qui disposent de ressources plus importantes peuvent se trouver dans une meilleure situation dans la course à l'obtention de capitaux et d'investissements que celles qui sont moins bien nanties. Dans la mesure où les investisseurs peuvent comparer un gouvernement à un autre, ils peuvent obtenir des avantages sous forme de subventions qui vont au-delà du rationnel économique, de concessions de politique salariale, ou encore de concessions pour la protection de l'environnement allant jusqu'au niveau du dénominateur commun le plus bas. C'est là un phénomène international aussi bien que national.

Cela peut avoir pour résultat le classique « dilemme du prisonnier » : toutes les provinces ont intérêt à coopérer pour harmoniser leurs politiques, mais chacune d'entre elles est tentée de tricher dans son propre intérêt à court terme. Les provinces peuvent arriver à passer des ententes profitables pour toutes, si elles s'abstiennent de prendre des mesures qui ne leur sont qu'individuellement avantageuses. Ces ententes seraient par contre mutuellement destructives si toutes les provinces devaient prendre des mesures de rétorsion. De telles ententes sont cependant fort instables. Il y a toujours le leurre des avantages à court terme et l'illusion que, peut-être, les autres ne s'apercevront pas des mesures prises.

Les recommandations des commissaires sont conçues pour réduire la possibilité que les gouvernements adoptent de tels modèles de comportement. Le fédéralisme justifie des variations entre les provinces, en réponse à des

préférences locales; il ne justifie pas une discrimination volontaire contre les autres provinces. Il faut équilibrer le besoin de tenir compte de la diversité des préférences, qui prêche en faveur de la décentralisation, par des objectifs tirés du commerce, qui prêchent en faveur d'une plus grande centralisation ou d'une uniformité des politiques. Comme presque tous les exemples ci-dessus le laissent entendre, c'est entre des considérations interpersonnelles et interrégionales que les conflits apparaissent. Les commissaires recommandent la mise en place d'un processus politique qui permettrait aux Canadiens de faire la distinction entre des préférences légitimes et une discrimination délibérée, et d'aider à évaluer les avantages des pratiques légitimes ainsi que les coûts qu'elles peuvent imposer à l'union économique.

## **L'évaluation de l'effet des limitations**

*Nous n'ignorons pas les réalités politiques qui se cachent derrière ces restrictions, établies pour régler certains problèmes, mais nous devons aussi reconnaître qu'elles sont causes d'ennui pour autrui et vont à contre-courant des réalités.*

(J.K.C. Mulherin, mémoire, le 2 août 1983, p. 4-5.)

Les commissaires sont d'accord avec cet énoncé, mais cela ne veut pas dire qu'ils sont d'avis que le Canada est déjà balkanisé sans espoir de retour. Il semble que les coûts directs des restrictions interprovinciales au commerce, actuellement en place, soient minimes. Il existe beaucoup de limitations au commerce interprovincial et à la mobilité des facteurs, mais leurs effets quantitatifs sur le niveau de l'activité économique au Canada ne sont pas suffisants pour justifier la demande d'une réforme en profondeur. Il y a aussi—au moins pour l'instant—une harmonisation importante entre les provinces dans des domaines comme l'imposition et la réglementation de l'assurance et des activités boursières, c'est-à-dire dans les domaines où le rendement économique fait fortement appel au bon sens pour la mise en place d'une telle coordination. Néanmoins, on s'est toujours inquiété sur l'état de l'union économique canadienne depuis au moins l'ère de la Commission royale sur les relations fédérales-provinciales (la Commission Rowell-Sirois), dans les années 1930. Nous devons aborder la nature de ces inquiétudes et nous pencher sur les réponses institutionnelles à y apporter.

Il y a au moins deux explications possibles sur les craintes concernant les effets des entraves internes au commerce. Tout d'abord, les coûts sont minimes, parce que les restrictions sont limitées et la coopération et la coordination interrégionales encore importantes. Les coûts économiques pourraient facilement et rapidement devenir plus substantiels. Le processus d'effilochement, une fois entamé, pourrait aller fort loin. Il n'est pas facile d'évaluer la validité de cette inquiétude. Indubitablement, plus les contraintes augmentent, plus les pertes économiques se multiplient et pourraient devenir importantes. La question est de savoir si les gouvernements canadiens s'aventureraient dans un tel processus de destruction mutuelle. L'ouverture restreinte de la plupart des économies provinciales limite ce type de comportement, parce que les coûts de la plupart des contrôles sont, en fin de compte, à la charge des résidents de la province qui les impose. Cependant, ce



genre de comportement est sûrement possible, même si les participants savent, dans une certaine mesure, qu'à long terme chacun en souffrira.

En second lieu, certains observateurs pourraient soupçonner les études économiques de ne pas avoir réussi à mesurer tous les coûts de la fragmentation du marché. Par exemple, personne n'a mesuré les coûts additionnels des accords imputables à l'existence de nombreux codes du travail ou de la construction, en les comparant à ce qu'ils seraient s'il n'y en avait qu'un. De la même façon, nous ne sommes pas en mesure de savoir si des facteurs, comme la non-transférabilité des régimes de retraite, ralentissent ou même empêchent la mobilité des personnes, avec les coûts que cela entraîne pour l'union économique. Il semble, au premier abord, que cela ait relativement peu d'importance. En fait, cela pourrait être beaucoup plus important qu'on ne le croit, en particulier pour les producteurs qui commercialisent des produits et des services à travers tout le pays. Les producteurs les plus touchés sont ceux qui offrent des approvisionnements ou des services aux provinces, à leurs agences ou aux institutions régies par les provinces.

Ce modèle de comportement est compatible avec les témoignages recueillis lors des audiences de la Commission. Si relativement peu d'intervenants ont soulevé la question des restrictions, ceux qui l'ont fait y ont vu un problème crucial, décrivant les grandes difficultés qu'ils éprouvent à contourner des entraves qui ralentissent les ventes à travers le pays. Certains ont même prétendu qu'il semble parfois plus facile de développer des marchés à l'étranger qu'au Canada. Nous ne savons pas combien d'entreprises n'ont pas essayé de résoudre ces difficultés, ou ont hésité à maintenir une présence active dans d'autres provinces canadiennes, de crainte de ne pas avoir accès continuellement à ces marchés. Les recherches menées à ce jour ne nous révèlent pas si les restrictions actuelles ont influencé les entreprises les plus petites ou les moins efficaces dans leur décision de s'attaquer à ces marchés. La logique peut laisser croire que c'est le cas.

Les commissaires espèrent que l'efficacité de l'union économique canadienne peut améliorer la position concurrentielle du Canada dans l'économie internationale. S'il en est ainsi, il faudrait se livrer à d'autres analyses. Il est possible, comme les analystes de « la courbe d'expérience » l'ont suggéré en ce qui concerne les industries de transformation, que les entreprises capables d'augmenter rapidement leur production de nouveaux produits acquièrent des avantages importants, et ce, en prenant pour hypothèse que certains des coûts unitaires de production diminueront quand la production augmentera. Un document de recherche préparé pour cette Commission évoque quelques-unes de ces considérations :

*La vitesse à laquelle une entreprise peut continuer à doubler sa production dépend de l'avance qu'elle a sur ses concurrents, de l'envergure de son marché et de la facilité avec laquelle elle le sert. Un petit marché limite la vitesse à laquelle la production peut être augmentée et impose des limites sévères sur la taille maximum de la production qu'on peut obtenir. Si l'entreprise concurrence des entreprises étrangères qui ont accès à des marchés beaucoup plus importants et peuvent accumuler leur production beaucoup plus rapidement, on peut s'apercevoir que les petits marchés représentent un obstacle impossible à franchir si l'on veut faire de la concurrence au niveau international<sup>20</sup>.*

Ainsi, les gains prévus ou prévisibles justifient également qu'on reste constamment vigilant à l'égard des restrictions interprovinciales au commerce. Enfin, tous les coûts de ces restrictions ne sont pas de nature économique. Qu'un producteur canadien trouve plus facile de vendre aux États-Unis ou dans d'autres pays étrangers que dans une autre province ne cadre pas avec le plein développement de notre communauté nationale.

### ***Les réactions aux limitations : vers un code de conduite économique***

Les considérations précédentes ont amené les commissaires à d'importantes conclusions sur l'état des limitations internes et de l'union économique du Canada. Tout d'abord, malgré des manifestations récentes d'inquiétude sur la balkanisation et la fragmentation progressives de l'économie, l'union économique canadienne fonctionne néanmoins, de façon efficace en général. Les biens, les capitaux, les services et les personnes se déplacent relativement librement au sein du marché économique canadien.

Par contre, il y a pourtant un nombre assez important d'entraves à la libre circulation et de nombreuses distorsions agissent sur le marché commun. Si, à un niveau général, les pertes de production économique imputables à ces distorsions semblent assez minimes, les commissaires ne croient pas que cette perte de production permette d'évaluer pleinement le problème; de nombreuses entreprises canadiennes et de nombreux particuliers signalent en fait que ces politiques leur posent d'importants problèmes. Outre l'analyse économique, l'analyse politique pour un droit national à la libre circulation offre un attrait puissant à la plupart des Canadiens. Qu'un producteur trouve plus facile de vendre dans un autre pays que dans une autre province heurte notre sens de l'identité canadienne.

Les commissaires estiment également que les effets de ces distorsions – et le besoin d'une coordination efficace des politiques économiques – augmenteront probablement au fur et à mesure que les Canadiens seront confrontés à une concurrence plus forte venant de l'extérieur. Dans ces conditions, nous, les Canadiens, devrions arriver à des ententes internes qui stimuleraient la capacité de concurrence au niveau international et faciliteraient l'ajustement.

Les obstacles en place sont souvent justifiés au nom des valeurs importantes. Le fédéralisme et la réponse des gouvernements aux préférences locales impliquent nécessairement que les politiques diffèrent souvent d'une juridiction à l'autre. Cela se traduira par un manque d'harmonisation, en particulier quand divers gouvernements canadiens mettront en place des solutions nouvelles à des problèmes nouveaux. Des objectifs économiques, sociaux et culturels importants peuvent justifier les interventions des gouvernements qui affectent directement ou indirectement la libre circulation des facteurs. L'engagement à la redistribution des revenus et à l'égalité des chances – sur lesquelles on insiste dans ce Rapport – justifient quelques-unes des restrictions fédérales. Aussi, dans certains cas particuliers, le défi n'est pas d'éliminer un obstacle, mais plutôt d'équilibrer les avantages économiques de la libre circulation avec d'autres objectifs auxquels les Canadiens peuvent tenir. Les choix ne sont pas uniquement entre l'efficacité économique et la

diversité politique ou l'autonomie provinciale au sein de la fédération, car le fédéralisme canadien implique également une communauté à la dimension du Canada et qui a ses propres exigences. De plus, comme on le voit dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, les droits des individus ont des implications pour l'union économique.

L'existence même de notre union économique canadienne signifie non seulement que le libre marché devrait pouvoir fonctionner, mais aussi que les gouvernements doivent pouvoir prendre des mesures positives pour faciliter le fonctionnement de ce marché, venir à bout de ses imperfections, parvenir à la stabilité et poursuivre des politiques sociales et industrielles efficaces. Cette union économique implique également un vaste partage régional des avantages de l'intégration économique. Cet élément laisse voir à son tour le besoin de mesures positives de coopération et de coordination, tout autant que celui d'une réglementation efficace des restrictions qui entravent la libre circulation. Les suggestions de la Commission pour l'avenir tiennent compte de toutes ces considérations.

### *L'article 121*

L'article 121 de la *Loi constitutionnelle de 1867* apporte un appui fondamental à la libre circulation interne du commerce des biens. On doit le prendre plutôt comme une clause d'union douanière que comme une clause de marché commun. Il est remarquable de constater que les tribunaux ont fait peu souvent usage de cet article, ce qui explique qu'on ne dispose pas d'une certitude absolue quant à son applicabilité aux barrières non tarifaires (BNT) interprovinciales et au commerce des services. Si l'on disposait d'une formulation plus rigoureuse de cet article, on pourrait alors prétendre que plusieurs ententes politiques et administratives reposent fondamentalement sur ces clauses formelles, juridiques, exécutoires et constitutionnelles. Au cours des dernières années, cette logique en a conduit plusieurs à faire des propositions bien spécifiques dans cette perspective.

Les commissaires sont, eux aussi, d'avis qu'il faudrait renforcer la protection constitutionnelle de l'union économique; cela devrait se faire au moyen d'un amendement à la Constitution, si une interprétation judiciaire prochaine ne vient pas entériner une interprétation au sens large de l'article 121. Une protection constitutionnelle contre les barrières tarifaires devrait englober tout autant les services que les biens. En recommandant une telle modernisation, nous sommes donc d'accord avec les recommandations formulées par d'autres commissions et groupes de travail antérieurs qui ont également songé à améliorer l'efficacité de l'union économique. Nous sommes toutefois conscients du besoin d'équilibrer l'efficacité de l'union économique canadienne et les autres intérêts de la fédération. Nous sommes également pleinement conscients du fait que les tribunaux sont limités quand ils délibèrent sur des questions économiques. Ces difficultés ou ces limitations sont particulièrement importantes quand il s'agit de barrières non tarifaires, lorsque des considérations économiques et politiques complexes se présentent simultanément. Étant donné ces considérations et notre incertitude actuelle devant l'ampleur et l'importance des barrières non tarifaires (BNT), nous

suggérons qu'avant la rédaction d'un amendement constitutionnel formel, on procède à la mise au point de lignes directrices sous la forme d'un code de conduite économique. Cet amendement, quant à lui, pourrait également prendre la forme d'un ajout à l'article 121 pour traiter des barrières non tarifaires touchant les biens ou les services.

### *Le code de conduite économique*

Afin d'être capables de faire des choix éclairés entre des valeurs concurrentes, les gouvernements du Canada devraient s'efforcer de mettre au point un « code de conduite économique ». Celui-ci commencerait par préciser les politiques et les pratiques acceptables ou non dans le cadre de l'union économique canadienne. Cependant, les commissaires ne recommandent pas, pour plusieurs raisons, d'incorporer ce code à la Constitution. L'une des raisons est que nous émettons des réserves sur le fait de confier davantage de responsabilités aux tribunaux dans un domaine où il semble qu'il faille souvent faire des choix politiques et économiques complexes. De nombreuses pratiques qui ont retenu l'attention, au titre de l'union économique, se situent dans des zones grises que même un article 121 renforcé aurait du mal à bien cerner. On prétend également que les mesures gouvernementales discriminatoires se situent souvent au niveau administratif ou dans des pratiques informelles non touchées par la loi. Elles sont difficiles à identifier et à contrôler au moyen de mécanismes juridiques. Nous pensons qu'un code de conduite économique pourrait traiter ces questions de façon plus efficace.

Les commissaires ont mis l'accent sur le besoin de choix complexes et sensés : les « barrières » ne sont ni blanches ni noires. Les pays qui, comme l'Australie, ont des règles constitutionnelles très strictes quant au fonctionnement de leur marché commun, ont constaté que les gouvernements des deux niveaux étaient souvent frustrés. Malgré leur bonne volonté, les juges sont mal outillés pour trancher sur des choix de ce genre. Leur rôle est de décider si une action donnée est acceptable ou non : il ne leur est pas facile de suggérer des compromis ou des modifications à apporter à un programme. Ils n'ont pas le mandat de faire des propositions de programmes destinées à promouvoir un développement favorable de l'union économique, qui, nous le croyons, est nécessaire. Les tribunaux n'ont pas non plus le pouvoir de juger de leur propre chef des cas qui pourraient faire jurisprudence : ils ne peuvent trancher que sur ceux qui leur sont présentés. De plus, nos traditions juridiques n'ont pas mis l'accent sur le genre de preuve et d'analyse qui conviendrait au type de prise de décision que nous entrevoyons.

Un code de conduite économique est un concept relativement nouveau. Il faudrait aborder de nombreuses questions et nous aurions certainement besoin de nombreuses expériences avant qu'il soit au point. Cela milite en faveur d'un processus d'implantation circonspect et progressif. De l'avis des commissaires, non seulement il ne serait pas souhaitable de tenter de rédiger et de constitutionnaliser un code maintenant, mais l'exercice se diluerait presque certainement dans le processus d'amendement constitutionnel. Si l'on devait formuler aujourd'hui un code constitutionnalisé, il comprendrait

probablement tellement d'options de retrait, de clauses nonobstantes et d'exemptions qu'il pourrait peut-être ne servir qu'à légitimer ce qu'il était destiné à prévenir. Il ne serait pas non plus facile de modifier ou d'adapter un code constitutionnel en fonction de l'évolution des circonstances. C'est pourquoi nous recommandons de négocier un code de conduite économique plus informel. Les gouvernements du Canada pourraient élaborer un code qui cernerait les principes de l'union économique, commencerait à préciser et à décrire les pratiques acceptables ou non, et fournirait des mécanismes permettant de l'appliquer. Nous croyons qu'il conviendrait éventuellement d'incorporer les principes du code dans la Constitution, même si nous avons conclu que la mise en vigueur des détails du code serait probablement plus efficace avec l'aide d'une commission spécialisée sur l'union économique.

Il ne revient pas aux commissaires de faire une proposition détaillée d'un code de conduite économique. Cependant, en nous appuyant sur nos consultations et nos travaux de recherche, et dans le cadre de nos conclusions sur les perspectives de développement du Canada, nous proposons à la réflexion plusieurs lignes directrices d'ordre général :

- Le point de départ serait que le « fardeau de la preuve » incombe à l'autorité qui impose la restriction. Notre hypothèse est en faveur de l'union économique. Des déviations par rapport à ce modèle devraient être justifiées publiquement.
- Le code devrait confirmer les principes généraux de l'union économique applicables aux gouvernements fédéral et provinciaux. Ces principes devraient comprendre :
  - La réduction des limitations à la circulation du capital, de la main-d'œuvre, des biens et des services dans tout le Canada;
  - La non-discrimination contre les personnes (physiques et morales) d'après leur province de résidence;
  - L'engagement à minimiser les coûts des programmes provinciaux qui peuvent toucher les résidents d'autres juridictions et à tenir auparavant des consultations dans ce but;
  - La reconnaissance du besoin d'une infrastructure efficace de transport, de communications et d'information pour fournir une aide réelle au développement économique national qui apporterait des bénéfices régionaux importants.
- Le code devrait également tenter de cerner les grands domaines de politique dans lesquels les réductions d'entraves au commerce intérieur pourraient être les plus efficaces. Il faudrait s'intéresser non seulement à la forme des entraves (politiques d'achat, subventions, etc.) mais également aux effets ou aux conséquences attendus. Les commissaires fondent cette conclusion sur leurs observations, selon lesquelles il est possible de trouver des substitutions aux diverses restrictions, et sur les grandes différences qui existent entre la taille des provinces, leur développement économique et leur capacité à nuire aux autres provinces ou à leurs résidents. Nous proposons que l'on s'intéresse en premier lieu aux obstacles qui empêchent les entreprises canadiennes de devenir concurrentielles au niveau international.

Au départ, les gouvernements devraient négocier le code; celui-ci devrait être également renforcé par l'action du public et des gouvernements. Le processus intergouvernemental (comprenant en dernier ressort la réforme des institutions nationales recommandée par les commissaires) devrait offrir le forum adéquat pour traiter au niveau politique des restrictions intérieures au commerce. Quand les Canadiens connaîtront bien le fonctionnement du code, il faudra alors enchâsser ses principes dans la Constitution et donner force de loi à ses détails, grâce à une forme d'entente intergouvernementale qui pourrait donner naissance à une commission d'experts nommée par les gouvernements fédéral et provinciaux et qui serait chargée d'en assurer l'application.

L'instrument le plus important pour mettre au point le code de conduite économique et assurer sa mise en place, devrait être le Conseil fédéral-provincial des ministres du développement économique, rallié à la Conférence des Premiers ministres. Ce conseil ministériel pourrait recevoir l'aide d'une commission fédérale-provinciale sur l'union économique canadienne formée d'un groupe d'experts nommés par le Conseil. Il incomberait à cette commission de préparer, sur demande, des documents nécessaires au Conseil, de faire des recherches sur l'état de l'union économique et les méthodes pour l'améliorer, de recevoir les plaintes des intervenants du secteur privé, y compris les groupes, les particuliers et les entreprises touchés par les mesures gouvernementales qui menacent cette union économique, d'enquêter et de faire rapport sur ces mesures et d'émettre des recommandations auprès du public et du conseil ministériel.

Pour la mise en œuvre du code, les commissaires proposent la procédure suivante : le Conseil demanderait aux gouvernements fédéral et provinciaux de dresser la liste de toutes les restrictions imposées par les autres gouvernements qui, à son avis, gênent les individus et nuisent à une économie provinciale ou à l'économie nationale. Chaque gouvernement défendrait alors ceux de ses programmes qui seraient identifiés comme tels. La Commission d'experts sur l'union économique canadienne analyserait les limitations selon leur justification, relèverait les violations des principes de l'union économique et recommanderait d'incorporer des éléments précis au code proposé. Il reviendrait alors au conseil des ministres du développement économique d'agir d'après ce rapport. Un tel processus serait en réalité assez comparable à celui qui est utilisé pour la négociation de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT).

Cette procédure offre plusieurs avantages. En effet, pour mettre ce code au point, il faudrait montrer aux gouvernements les effets des interactions des politiques et les effets mutuellement destructifs des réglementations qui créent une situation dont personne ne profite. L'expérience acquise avec la pratique du code devrait d'ailleurs permettre d'augmenter l'intérêt pour son application. Le fait de traiter continuellement ces questions devrait aider à convaincre les gouvernements des avantages possibles de la coopération. Les tentatives de « tromperie » ou de mise en application de nouvelles politiques discriminatoires, devraient alors se révéler moins tentantes lorsque les diverses parties prendront conscience qu'elles doivent rendre des comptes si elles enfreignent le code. Ce conseil serait en même temps un forum où les deux

objectifs de réglementation des restrictions et de coordination de politique positive, seraient intégrés.

Peser le pour et le contre entre l'union économique et les autres objectifs s'avère être un processus essentiel qui devrait se dérouler dans un forum politique. Comme les politiques en cause sont celles qui relèvent des deux paliers de gouvernement, le moyen approprié serait un organisme intergouvernemental. Celui-ci devrait toutefois, pour plusieurs motifs, recevoir des conseils de la Commission d'experts sur l'union économique proposée par les commissaires. Il reste beaucoup de recherches et d'enquêtes à effectuer en cette matière. Cette tâche serait probablement mieux assumée par un groupe qui disposerait des compétences nécessaires et serait, néanmoins, étroitement lié au processus politique. Cette commission fédérale-provinciale sur l'union économique pourrait être composée d'experts indépendants nommés par le conseil des ministres. Les membres ne seraient pas des fonctionnaires des gouvernements fédéral ou provinciaux, pas plus qu'ils n'agiraient comme délégués ou représentants de ceux-ci. En second lieu, l'implication de personnes, dont la principale motivation serait d'améliorer l'union économique, ferait rentrer dans le processus des participants dont les intérêts ne seraient pas liés aux gouvernements. Cette indépendance par rapport aux responsabilités gouvernementales devrait leur permettre, si besoin est, de mieux donner « le signal d'alarme ». Plus important encore, ces experts formeraient un groupe très stimulé prêt à chercher des solutions de remplacement originales ou nouvelles, ce que les gouvernements ont de la difficulté à réaliser, lorsqu'ils sont parfois liés par leurs propres intérêts bureaucratiques et leur désir de satisfaire leur clientèle.

Le rôle de la commission, qui consiste à recevoir les plaintes et à mener les enquêtes, serait fondamental. Il ouvrirait en effet la voie aux particuliers et aux groupes extérieurs au gouvernement et leur permettrait de faire directement part de leurs inquiétudes et récriminations sur les questions de relations intergouvernementales. De cette façon, les entraves au fonctionnement de l'union économique pourraient être étudiées à fond. Le fait que la commission ferait rapport publiquement de ses conclusions contribuerait à rehausser ses responsabilités. Les gouvernements qui pratiquent des politiques discriminatoires seraient plus régulièrement mis sous le feu des projecteurs. Pour le moins, une telle entente obligerait les gouvernements à justifier leurs activités. Les commissaires pensent qu'en soi, cela serait une assurance plus efficace que les ententes actuelles. Si, après une période de probation, les principes acceptés étaient éventuellement violés, la commission proposée ici pourrait jouer un rôle plus formel d'arbitre. Elle pourrait, par exemple, devenir une agence de réglementation, mais une agence réglementant les gouvernements. Ce serait là une expérience dans le domaine des lois administratives pour laquelle il y a peu de précédents au Canada. C'est pourquoi il conviendrait peut-être mieux, et cela cadrerait davantage avec nos traditions, que ce soit à la Cour suprême d'appliquer un code formel. Les commissaires croient cependant qu'il vaudrait mieux choisir un organisme spécialisé, car celui-ci permettrait d'éviter certains des problèmes qu'il faut affronter face à des décisions d'ordre juridique, comme on l'a évoqué précédemment.

Les commissaires signalent enfin que le gouvernement fédéral a un rôle particulier à jouer dans la protection de l'union économique. Sa fonction de gouvernement national signifie qu'il doit d'abord s'intéresser à la santé de l'ensemble, et qu'il doit donc constamment veiller au développement de toutes sortes de liens positifs entre les Canadiens. Nous aborderons ailleurs dans ce Rapport et de façon plus détaillée les façons d'y parvenir. Contentons-nous ici de signaler quelques-uns des instruments disponibles. Il serait possible de fixer des conditions aux programmes à coûts partagés comme le Régime d'assistance publique du Canada ou la *Loi sur la santé* qui assureraient la transférabilité, l'accessibilité et la non-discrimination aux résidents d'autres provinces. De telles mesures pourraient également servir dans d'autres programmes à coûts partagés plus directement reliés à l'emploi, comme, par exemple, la formation, la création d'emplois et les ententes sur le développement économique régional (EDER). L'aide que peut apporter le fédéral en faveur d'un enseignement bilingue et l'amélioration de ses propres capacités à fournir des services en français sont également des moyens importants pour faciliter la mobilité. L'administration fédérale des lois provinciales de l'impôt sur le revenu, en vertu des *Accords de recouvrement d'impôt*, est aussi un instrument efficace. De façon plus générale, le développement du pouvoir fédéral dans le domaine des échanges et du commerce interprovincial pourrait aider à assurer le fonctionnement efficace de l'union économique. Les commissaires s'intéressent à ces questions et à celles des politiques économiques qui s'y rattachent dans d'autres parties de ce Rapport.

## Notes

1. Aux fins de notre discussion, nous définissons comme interprovincial le commerce se faisant entre les provinces et à l'intérieur du Canada, y compris au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest.
2. John Whalley, « Induced Distortions of Interprovincial Activity: An Overview of Issues » dans *Federalism and the Canadian Economic Union*, par Michael J. Trebilcock *et al.* (édit.), Toronto, University of Toronto Press pour le Conseil économique de l'Ontario, 1983, p. 175.
3. Commission royale sur les relations fédérales-provinciales, *Rapport*, Livre II, *Recommandations*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1937, p. 62.
4. *Murphy v. C.P.R.* [1958] S.C.R. 626, 15 D.L.R. (2d) 145.
5. Pour une enquête plus détaillée, on se reportera à John Whalley, *Les dimensions régionales de la Confédération*, vol. 68 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. John Whalley, « The Impact of Federal Policies on Interprovincial Activity » dans *Federalism and the Canadian Economic Union*, par Michael J. Trebilcock *et al.* (édit.), Toronto, University of Toronto Press pour le Conseil économique de l'Ontario, 1983, p. 211-213.
7. Approvisionnement et Services Canada, *Manuel de politique des approvisionnements*, Directive n° 3052, 30 décembre 1983, p. 7-9.
8. Voir Whalley, « Induced Distortions of Interprovincial Activity: An Overview of Issues ».
9. Wayne R. Thirsk, « Le commerce interprovincial et les effets de bien-être des offices de commercialisation » dans *Points de vue sur l'union économique*



- canadienne*, vol. 60 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. Association canadienne des manufacturiers, « Interprovincial Trade Restrictions », énoncé de position de l'ACM, Toronto, 1984.
  11. Pour des études de cas de projets non productifs amenés par des stimulants spéciaux, se reporter à Philip Mathias, *Forced Growth*, Toronto, James Lorimer, 1971.
  12. Une loi instaurant les régimes d'épargne-action et portant amendement à la *Loi sur l'impôt* et à la *Loi sur les valeurs mobilières*.
  13. Ces chiffres et les suivants proviennent de Statistique Canada : *Analyse démographique actuelle : rapport sur la situation démographique au Canada, 1983*, par Jean Dumas, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984, p. 46 ff.
  14. Voir *Winner v. S.M.T. (Eastern) Ltd* [1951] S.C.R. 887, 919 (S.C.C.)
  15. Michael J. Trebilcock, John Whalley, Carol Rogerson et Ian Ness abordent ces questions plus en profondeur dans « Provincially Induced Barriers to Trade in Canada: A Survey » dans *Federalism and the Canadian Economic Union*, Michael J. Trebilcock *et al.* (édit.), Toronto, University of Toronto Press pour le Conseil économique de l'Ontario, 1983, p. 243–351.
  16. *Ibid.*, p. 273.
  17. Le traité portant sur la création de la Communauté économique européenne (CEE), signé à Rome le 25 mars 1957.
  18. A.E. Safarian, *Le fédéralisme canadien et l'intégration économique*, Ottawa, Information Canada, 1974, p. 58–73.
  19. *Procureur général du Canada c. Canadian National Transportation Ltd* (1983), 3 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 16 (S.C.C.).
  20. F.J. Chambers, « Les contraintes internes sur l'évolution de la politique économique internationale 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.