



### Clarence J. Barber

Le Rapport de la Commission est un document long et complexe dont j'appuie un grand nombre de recommandations. Toutefois, sur certains plans, je ne suis pas d'accord avec le ton et l'objet du Rapport, et j'expose ici mes divergences de vues et de conclusions.

Mes principales réserves portent sur le traitement que le Rapport réserve aux problèmes du chômage et de l'inflation, aux politiques monétaires, fiscales et de taux de change, et aux questions connexes. Il s'agit de ce que les économistes appellent le domaine macro-économique. Les opinions exprimées dans ce Rapport peuvent bien traduire les opinions consignées dans le programme de recherche de la Commission. Toutefois, les divergences sont profondes parmi les économistes sur beaucoup de sujets abordés et mes opinions se démarquent sensiblement de celles du Rapport.

1. On ne saurait douter que les pays développés souffrent gravement des séquelles des politiques monétaires extrêmement restrictives qui ont été adoptées de 1980 à 1982. Ces politiques reposaient sur la conviction que la réalisation d'une bonne performance économique exige en premier lieu la réduction et le contrôle de l'inflation. Ce que les dirigeants des banques centrales de par le monde n'ont pas réussi à comprendre, c'est qu'en barrant la route à l'inflation, ils ont peut-être inhibé les *possibilités de croissance réelle* dans le monde. Il se peut bien qu'au lieu de créer les conditions propices à une bonne performance économique, ils aient inauguré une ère de croissance lente et de semi-stagnation.

Dans les économies de marché, la croissance en termes réels est toujours largement fonction de la force des investissements privés. Comme les biens d'équipement durent généralement longtemps, les entreprises ne procéderont à des dépenses d'équipement que si elles sont convaincues qu'une économie en expansion permettra l'utilisation de l'équipement acquis. Ainsi, ce sont les indices de croissance réelle qui sont l'une des clés d'une économie prospère à taux élevé d'utilisation de la main-d'œuvre. Comme l'a souligné Keynes avec insistance, le volume des dépenses en capital nécessaire pour soutenir une croissance élevée de l'emploi est relié au niveau de l'épargne. Dans les pays comme l'Allemagne de

l'Ouest et le Japon, où ce niveau est élevé, un fort taux d'investissement est requis pour que cette épargne soit convertie en biens d'équipement. Sans un fort taux d'investissement, un niveau élevé d'épargne donne simplement une économie en récession et des déficits gouvernementaux de l'ampleur de celui que nous avons actuellement au Canada. Une des causes principales du chômage élevé que connaissent la majorité des pays développés peut être due à un niveau d'épargne excédentaire, c'est-à-dire à une épargne supérieure aux fonds que les entreprises privées sont disposées à investir. D'où la prospérité relative de l'économie américaine qui peut être attribuée au niveau d'épargne comparativement bas des Américains.

Les dépenses en capital du secteur privé sont faibles dans beaucoup de pays actuellement, ce qui traduit sans doute une incertitude quant à la croissance future de l'économie. Tant que la croissance de l'économie mondiale se maintenait, comme au cours de la période allant de 1948 à 1973, le niveau des dépenses en capital était élevé. Depuis lors, face à une croissance beaucoup plus lente et à des politiques gouvernementales plus restrictives, les dépenses en capital ont été faibles. D'une certaine manière, l'économie mondiale a perdu son rythme de croissance. Il se peut qu'elle ne puisse pas facilement le retrouver.

2. Le Rapport souligne qu'à la longue il ne saurait y avoir de moyen terme entre le chômage et l'inflation; que si nous essayions de ramener le taux de chômage en dessous d'une fourchette de 6,5 à 8 pour cent, le taux d'inflation augmenterait graduellement. Lorsque le taux de chômage aura dépassé ce niveau, dit-on, l'inflation baissera. J'arrive difficilement à concilier cette opinion avec les niveaux exceptionnellement bas de chômage que beaucoup de pays ont affichés de 1948 à 1973 alors qu'ils connaissaient un taux d'inflation relativement modéré ou graduellement à la hausse. À titre d'exemple, au cours de cette période, les taux de chômage ont été en moyenne de 1,5 pour cent aux Pays-Bas, de 1,6 pour cent en Australie et de 2 pour cent en France et en Allemagne de l'Ouest. Je doute que l'on puisse conclure avec certitude qu'il n'y a pas de compromis entre chômage et inflation.

Au cours des audiences de la Commission, deux économistes au moins ont soutenu que les politiques gouvernementales devraient donner la priorité à l'emploi plutôt qu'à la lutte contre l'inflation. Nous devrions chercher, ont-ils dit, à ramener le chômage à un niveau relativement bas, 5 pour cent par exemple, et si, ce faisant, l'inflation se manifestait, la combattre directement. J'estime qu'il s'agit là d'un argument qui a beaucoup de mérite. Je ne crois pas que nous sachions avec certitude à quel niveau de chômage l'inflation peut poser des problèmes, surtout dans un contexte de stabilité des prix des produits de base et de l'énergie comme celui que nous avons connu dans les années 1950-1960.

3. Le Rapport de la Commission affirme qu'une certaine forme de politique du revenu peut être utile pour un certain temps, mais s'oppose à une politique du revenu à plus long terme. Je ne suis pas d'accord. Je crois qu'on pourrait inviter les représentants syndicaux, les entreprises et les pouvoirs publics à se concerter en vue de formuler une politique du revenu susceptible de modérer de façon marquée les effets inflationnistes des chocs futurs du prix des produits de base.
4. Je ne souscris pas à l'opinion que nous devrions presque nous engager immédiatement à résoudre notre problème de déficit structurel. Le déficit du gouvernement fédéral provient surtout d'un échec majeur du secteur privé, qui n'investit pas dans de nouveaux biens d'équipement au même rythme qu'il épargne. Ce déficit, pour sa part, est une gigantesque *aubaine* pour les épargnants du secteur privé, dont plusieurs se situent dans les catégories d'imposition élevées. Si le gouvernement fédéral avait refusé d'encourir un déficit, cette épargne excédentaire aurait entraîné une chute des revenus et une augmentation du chômage comme on n'en a peut-être jamais vu auparavant. Le Canada pourrait bientôt résoudre son problème de déficit s'il parvenait à stimuler les dépenses en capital et à réduire le niveau de l'épargne.

Lorsque notre taux de chômage aura diminué à 6 ou à 7 pour cent, alors on pourra peut-être adopter des mesures fiscales en vue de réduire le déficit. Plus vite descendrons-nous à ce niveau de chômage, moins lourde sera notre dette nationale.

5. L'idée que le Canada devrait étudier la possibilité d'abandonner le système d'imposition du revenu pour un système d'imposition des dépenses me laisse très sceptique. Si un tel changement avait pour effet d'accroître le taux d'épargne déjà élevé du Canada, ses résultats pourraient bien être désastreux. J'ai également de sérieux doutes quant à son incidence sur la répartition du revenu.
6. Si le Canada devait négocier une entente régionale de libre-échange avec les États-Unis, une des clés du succès d'une telle entente serait l'instauration d'un taux de change bien administré. La politique du change du Canada devrait être guidée par les besoins en investissements étrangers, besoins qu'illustre l'écart entre les dépenses en capital du secteur privé et le niveau de l'épargne à un haut niveau d'emploi. Lorsque les dépenses en capital dépassent l'épargne à des niveaux d'emploi élevés, on peut combler l'écart par un excédent gouvernemental ou par un déficit du compte courant. Lorsque l'épargne dépasse les dépenses en capital, un excédent du compte courant peut servir à éliminer l'écart. Le taux de change est une méthode valable d'ajustement de notre compte courant. Pour ce faire, il faudra bien doser les éléments de la politique monétaire et de la politique fiscale.

La Banque du Canada pourrait être d'un grand secours aux cambistes en affichant régulièrement la valeur de notre dollar à la parité du pouvoir d'achat, tant par rapport au dollar américain, que sur une base pondérée en fonction du commerce extérieur. Le prix approprié à utiliser dans une telle mesure est le prix implicite du PNB.

7. L'expérience du début des années 1980 a démontré l'énorme pouvoir des dirigeants des banques centrales. C'est pourquoi, j'estime qu'il faudrait prendre certaines mesures pour que le gouverneur de la Banque du Canada soit rendu plus responsable de ses actes.
8. Enfin, je dois souligner que le programme de recherches macro-économiques de la Commission a ignoré un certain nombre de questions économiques importantes. C'est ainsi qu'il n'a pas cherché sérieusement à savoir pourquoi la prospérité soutenue des années 1960 a soudainement fait place à la stagnation au début des années 1970. Il n'a pas non plus étudié les fondements de l'explosion des prix des produits de base entre 1972 et 1974. Encore une fois, toute la question des dépenses en capital, qui est tellement essentielle au fonctionnement de notre économie, a reçu très peu d'attention, même si le volume des dépenses en capital dans les pays développés a très peu augmenté depuis 1973. Le plus important est peut-être la prédiction des démographes selon laquelle la population du Canada ne croîtra pas mais baissera d'ici trente-cinq ans. Nous savons peu de choses sur le comportement dans un tel contexte d'une économie fondée sur l'entreprise privée. Il s'agit là, comme le recommande le Rapport, d'une question qui doit être étudiée sérieusement.

## **Albert Breton**

### ***I. Introduction***

Je suis fermement convaincu que les mécanismes qui contrôlent et contraignent la politique démocratique, notamment la politique démocratique dans les États fédéraux, s'appliquent avec autant de vigueur que les mécanismes qui contrôlent et contraignent la vie économique. Il s'agit d'une opinion qui est encore minoritaire, mais qui recueille de plus en plus d'adeptes. Selon l'opinion traditionnelle et plus conventionnelle, les contraintes imposées par les mécanismes économiques sont telles que ceux-ci sont essentiellement déterminants alors que les activités de nature politique, qui consistent en l'exercice du pouvoir, peuvent, à volonté, être mises en branle ou interrompues. Dans une telle perspective, la politique est toujours capricieuse et ne s'appuie sur aucune explication rationnelle.

À ma connaissance, les commissaires n'ont jamais considéré la politique dans cette optique traditionnelle, mais je crois qu'il est possible d'affirmer que la plupart d'entre nous n'avons pas accepté non plus l'idée que les mécanismes politiques étaient aussi contraignants que les mécanismes économiques. Au cours des deux dernières années et demie, notre façon d'envisager la politique, notamment la politique démocratique au sein des régimes fédéraux, s'est écartée considérablement de la tradition, comme les lecteurs du Rapport de la Commission seront en mesure de le constater par eux-mêmes. Je suis toutefois d'avis que nous ne sommes pas allés assez loin. D'une façon, cette réaction est assez compréhensible puisqu'il n'est jamais facile de rompre avec les modes traditionnels de pensée, même dans les situations d'extrême nécessité.

L'exposé qui suit, présenté à titre d'opinion supplémentaire au Rapport de la Commission, consiste donc en un développement et une clarification de la théorie de la politique démocratique dans les États fédéraux, une théorie que je désignerai sous le nom de fédéralisme de concurrence. En d'autres mots, je donnerai une analyse brève, mais plus poussée, des mécanismes du fédéralisme de concurrence, j'indiquerai quelques réformes nécessaires pour rendre ces mécanismes plus efficaces et je tirerai des conclusions de l'application de la théorie à certaines questions fondamentales. Je tiens à souligner qu'il reste dans le domaine beaucoup de recherches à faire et beaucoup de problèmes à résoudre. Je crois toutefois que les questions qui peuvent faire l'objet d'une argumentation à ce moment-ci doivent être présentes dans les discussions qu'engendrera sans aucun doute le Rapport de la Commission. C'est pourquoi j'ai rédigé ce document.

Mon exposé se divise en quatre parties. Après la présente introduction, la Partie II examine la nature et les caractéristiques de la politique de concurrence dans un État fédéral. Dans la Partie III, j'applique les données de cette analyse à un certain nombre de questions telles que l'union économique, les subventions intergouvernementales et les administrations municipales. La Partie IV forme la conclusion du document.

### ***II. La théorie***

Il a toujours été généralement accepté, et dans une certaine mesure ce point de vue prévaut encore, que les deux piliers des institutions politiques

canadiennes, soit le parlementarisme et le fédéralisme, sont difficilement conciliables<sup>1</sup>. Cette notion résulte d'une définition *a priori*, à la fois abstraite et formelle, de ce qui constitue le parlementarisme, conjuguée à une définition, non moins abstraite et non moins formelle, du fédéralisme. Cette absence présumée de compatibilité a eu une grande influence non seulement sur la pensée politique des Canadiens, mais aussi sur la direction qu'ils ont imposée à l'évolution de leurs institutions politiques. Il est vrai que, durant presque un siècle et quart, le parlementarisme et le fédéralisme canadiens ont coexisté d'une façon plus ou moins harmonieuse, mais la tendance générale, qu'on retrouve encore dans le Rapport de la Commission, d'opposer les institutions parlementaires au fédéralisme ou, si l'on ne les oppose pas, de les considérer comme des entités distinctes et sans rapport entre elles, est à la source de nombre de nos difficultés.

Depuis que les Canadiens forment un pays, ils se sont penchés sur leurs institutions politiques avec un oeil sur le Royaume-Uni et l'autre sur les États-Unis. L'Angleterre était et est encore un régime parlementaire unitaire alors que les États-Unis forment une fédération dotée d'un Congrès. Nous nous posons donc les questions suivantes. Le parlementarisme peut-il fonctionner dans un régime fédéral? Faut-il accorder la priorité au parlementarisme ou au fédéralisme? Avec lequel de ces deux piliers la démocratie est-elle le plus intimement liée?

Je soutiens que le parlementarisme et le fédéralisme sont conciliables et que la question de savoir, quand on opte pour la démocratie, auquel donner priorité est un faux problème. Il est possible de réformer nos institutions nationales et fédérales de façon à accroître leur efficacité tout en respectant le génie propre de chacun. L'éclaircissement de ces questions constitue nécessairement un exercice intellectuel qui exige le choix d'un langage particulier. Économiste par formation et par choix, je me sens plus à l'aise dans le langage de cette discipline pour formuler ces questions et en discuter, même celles qui dépassent les frontières traditionnelles de l'économie, par exemple, les problèmes de la politique et de la société, les domaines traditionnels de la science politique et des autres sciences sociales. En même temps, cette méthode permet de s'inspirer des vastes ressources méthodologiques de la science économique. Enfin, le fait d'énoncer les questions de politique dans le langage économique comporte un troisième avantage à savoir une facilité plus grande de transposer en questions économiques les questions politiques qui touchent la vie de tous les jours, ainsi que de formuler une théorie politique qui soit « compatible » avec la théorie économique. Je sais par expérience, pour avoir travaillé avec des sociologues et des politicologues durant plusieurs années, que le passage d'un langage à un autre est relativement facile et que les notions essentielles n'en sont nullement modifiées.

Le parlementarisme, c'est-à-dire le gouvernement responsable ou le régime des partis, n'a jamais été conçu comme tel. Il a plutôt évolué en réaction aux pressions et aux influences exercées d'abord à l'égard de la royauté par les puissants d'alors et, subséquemment, à l'égard des autorités par ceux qui devenaient les nouveaux détenteurs du pouvoir. On peut résumer, quoique de façon succincte, la dynamique du parlementarisme par l'expression « le consensus des élites ».

Il n'y a pas beaucoup de concurrence dans un tel système (ou pas beaucoup de « freins et contrepoids » (*checks and balances*), à savoir les comportements qui peuvent être reliés à la concurrence au sein des gouvernements, par opposition à celle qui existe entre gouvernements). Il existe bien sûr les « freins et contrepoids » qui proviennent d'intérêts puissants, qu'ils soient de nature économique (comme le milieu des affaires et le monde du travail, bien que les deux ne soient pas habituellement de force égale), religieuse (les Églises), intellectuelle (les institutions universitaires et les organismes de recherche), et ainsi de suite. La période de questions à la Chambre des communes, le marchandage qui s'exerce au sein du caucus et l'opinion publique sont d'autres formes de « freins et contrepoids ». Enfin, et il s'agit d'un facteur important, il faut tenir compte de la compétence qui prend sa source dans la nécessité d'obtenir l'appui de la population à l'occasion d'élections à des intervalles plus ou moins réguliers.

Toutefois, la concurrence demeure en définitive assez faible, surtout lorsque le Cabinet s'appuie sur une majorité parlementaire confortable. La faiblesse des « freins et contrepoids » qui résulte de l'absence de séparation entre les pouvoirs exécutif et législatif, prend encore plus d'ampleur en raison de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Cette indépendance se traduit dans la doctrine de « la suprématie du Parlement », par opposition à la doctrine du « contrôle judiciaire ». (Je traiterai cette question plus loin, à la section 4 de la Partie III, lorsque j'étudierai la place de la *Charte des droits et libertés* dans la politique canadienne.)

Il découle nécessairement de ce qui précède que les préférences, les aspirations et les opinions du public, à moins que les élites qui détiennent le pouvoir ne les adoptent, ne sont guère susceptibles d'être représentées avec autant de vigueur qu'elles le seraient dans un régime plus concurrentiel. Cette description beaucoup trop schématique du parlementarisme risquerait de l'être davantage si je n'ajoutais immédiatement que le régime est susceptible d'amélioration. L'histoire démontre que le régime peut s'accommoder d'autres « freins et contrepoids » tout en conservant ses propres caractéristiques et qualités.

Le Rapport renferme des recommandations qui ont pour objet d'augmenter la concurrence, comme celles qui visent à éliminer le secret entourant la présentation du budget et à réformer le Sénat. J'appuie d'ailleurs ces recommandations, quoique je reviendrai plus loin sur la réforme du Sénat, mais il est possible de faire davantage. Je suggère *qu'on examine sérieusement différentes façons d'assouplir la règle de discipline à laquelle sont astreints les députés d'un parti à la Chambre des communes et, dans la mesure où cette règle existe, dans les comités parlementaires également, sauf à l'égard des questions relatives au budget*. Si l'on agissait en ce sens, lentement mais de façon déterminée, les représentants élus auraient plus de pouvoirs et seraient mieux en mesure d'exprimer les opinions de leurs électeurs qui, à leur tour, jouiraient d'une possibilité accrue d'influencer les gouvernements.

Dans les États unitaires, le gouvernement responsable, aussi bien placé qu'il soit pour représenter les préférences des citoyens, ne constitue pas un mécanisme puissant pour s'acquitter de la tâche que je viens de décrire.

Toutefois, lorsqu'il y a association du gouvernement responsable et du fédéralisme, le travail s'effectue de façon plus efficace. Je me dois toutefois d'ajouter que certaines associations sont plus heureuses que d'autres, que certaines fédérations sont mieux conçues que d'autres. J'examinerai ces questions dans les pages qui suivent et j'indiquerai ce que je considère être les éléments d'un fédéralisme valable et d'une association fructueuse entre le fédéralisme et le gouvernement responsable. Toutefois, le principe fondamental demeure : le parlementarisme dans le cadre d'une fédération offre aux citoyens des institutions qui sont mieux en mesure de traduire leurs désirs, leurs préférences et leurs aspirations. Un gouvernement responsable est un gouvernement démocratique, mais si ce gouvernement responsable s'allie au fédéralisme, la démocratie y gagne, tout simplement parce que la concurrence y est plus grande.

Je me dois d'abord de traiter deux questions préliminaires : *i)* De quelle façon le fédéralisme introduit-il plus de concurrence dans n'importe quel régime gouvernemental, mais notamment dans un régime de gouvernement responsable? *ii)* La concurrence est-elle un élément souhaitable, c'est-à-dire un élément que nous voulons voir au sein de nos institutions politiques? Je tâcherai de répondre à ces deux questions dans les sections 2 et 4 ci-dessous. Avant d'aborder ces questions et compte tenu du fait que la concurrence est un élément capital dans ma conception de la politique et de la démocratie, je me dois de consacrer quelques pages à la signification que je donne au mot concurrence.

### *1. La concurrence*

En matière économique, l'évolution de la pensée au sein de la tradition anglo-américaine, sans contredire la tradition prépondérante, a restreint de façon systématique, le concept de concurrence à la concurrence des prix. Cette tradition en est venue à mettre l'accent sur les modalités qui aboutissent à l'efficacité parétienne, c'est-à-dire aux situations où personne ne peut améliorer son sort sans désavantager quelqu'un d'autre. Il est assez significatif que cette tradition néo-classique n'ait associé aucune catégorie de comportements ou d'activités à sa définition de la concurrence.

Puisque j'examinerai plus tard, en discutant du fédéralisme de concurrence, l'optimalité de la concurrence, il serait peut-être utile de souligner que l'optimum parétien ne s'applique qu'à la concurrence des prix. En d'autres termes, dans certaines circonstances, « la main invisible » d'Adam Smith permet une répartition efficace des ressources lorsque les prix sont assujettis à la concurrence. Bien qu'on ait abondamment écrit sur la publicité et la qualité des produits comme forme de concurrence, et même s'il existe une documentation peut-être moins abondante, mais tout de même considérable, sur les dépenses consacrées à la recherche et au développement ainsi qu'aux innovations scientifiques et technologiques, l'efficacité sociale de ces différents modes de concurrence nous est inconnue. Jusqu'à récemment, je crois que la majorité des économistes auraient été d'avis qu'ils n'étaient pas efficaces. Les circonstances ont changé au cours des récentes années, mais on n'a pu dégager aucun consensus, si minime soit-il.

Je veux ainsi souligner que, même s'il est impossible de préciser toutes les conditions, aussi bien celles qui sont nécessaires que celles qui sont suffisantes, d'une rentabilisation optimale d'une politique concurrentielle dans un État fédéral, il ne s'ensuit pas que pareille concurrence doive être rejetée, pas plus que notre incapacité de préciser les conditions nécessaires et suffisantes d'une rentabilisation de la concurrence en matière économique est un motif valable pour rejeter les marchés.

Il faut distinguer la concurrence fondée sur les prix des autres sortes de concurrences qui ont retenu de temps à autre l'attention des économistes et d'autres personnes. Certaines dimensions de la concurrence sont associées dans la littérature à des expressions telles que « concurrence active » (*working competition*) et « pouvoir compensateur » (*countervailing power*). Parmi les composantes les plus importantes, mentionnons la notion de « concurrence des entrepreneurs » (*entrepreneurial competition*) désignée aussi sous le nom de concurrence autrichienne ou concurrence schumpétérienne. Au début des années 1900, un nombre important d'économistes autrichiens, qui se sont distingués par la suite, notamment Joseph Schumpeter, Ludwig Mises et Frederick Hayek, proposèrent, en cherchant à répondre à la question fondamentale de Marx sur la dynamique du capitalisme, des théories de développement économique où cette notion particulière de concurrence jouait un rôle essentiel.

Pour reprendre les mots de Schumpeter, l'un des meilleurs analystes de cette notion de concurrence :

*Dans la réalité du monde capitaliste (par opposition avec l'image qu'en donnent les manuels), ce n'est pas cette modalité de concurrence qui compte, mais bien celle inhérente à l'apparition d'un produit, d'une technique, d'une source de ravitaillement, d'un nouveau type d'organisation [...], c'est-à-dire la concurrence qui s'appuie sur une supériorité décisive aux points de vue coût ou qualité et qui s'attaque, non pas seulement aux marges bénéficiaires et aux productions marginales des firmes existantes, mais bien à leurs fondements et à leur existence même. L'action de cette modalité de concurrence dépasse celle de la concurrence des prix tout autant que les effets d'un bombardement dépassent ceux d'une pesée sur une porte, et son efficacité est tellement plus grande que la question de savoir si la concurrence au sens ordinaire du terme joue plus ou moins rapidement devient relativement insignifiante : en tout état de cause, le levier puissant, qui, à la longue, rehausse la production en comprimant les prix, est d'un tout autre calibre<sup>2</sup>. [Traduction]*

Même si l'on érige parfois des barrières pour réduire la portée de la « concurrence des entrepreneurs », il faut reconnaître qu'en cherchant à comprendre les facteurs économiques qui déterminent le mode de répartition des ressources, ainsi que les forces qui ont influencé les progrès considérables du capitalisme, le concept autrichien de concurrence nous est plus utile que celui de la théorie néo-classique<sup>3</sup>.

Ce n'est pas par accident que Schumpeter a été le premier à appliquer à la politique les méthodes analytiques de l'économie (bien que Niccolo

Machiavelli et John Stuart Mills, entre autres, aient prévu cette possibilité) puisqu'il s'agit d'un complément naturel de l'application de la théorie de la « concurrence des entrepreneurs ». À cet égard, les politiciens sont des entrepreneurs qui rivalisent pour obtenir des ressources en présentant des politiques nouvelles, en élaborant de nouvelles structures d'organisation, en proposant de nouveaux symboles d'unité, en développant un nouveau consensus social, et ainsi de suite. Certains auteurs ont récemment désigné la « concurrence des entrepreneurs » comme une « attitude d'éveil aux occasions »<sup>4</sup>. S'il existe une définition juste de l'initiative individuelle, elle ne peut se limiter au champ économique, mais embrasse naturellement la politique et les autres secteurs. À coup sûr, les entrepreneurs auront recours à un « *modus operandi* de concurrence » (pour utiliser une expression de Schumpeter) qui variera s'ils sont dans le domaine des affaires ou de la politique, mais les comportements de chacun auront suffisamment de points communs pour qu'on puisse les qualifier de « concurrentiels ».

Ceci étant dit, il faut reconnaître que notre connaissance du jeu de la concurrence est limitée. Précédemment, en parlant de la concurrence au sein d'un même gouvernement, c'est-à-dire de la rivalité entre les partis politiques, entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire (lorsqu'une telle rivalité existe), entre les différents ministères et bureaux qui forment la bureaucratie d'une entité gouvernementale particulière, comme le gouvernement du Québec ou de la Saskatchewan, j'ai décrit cette concurrence par l'expression américaine « freins et contrepoids ». Ces mots traduisent un comportement plus ou moins précis et servent bien à décrire la nature particulière de cette concurrence. Dans son étude du *American Capitalism*<sup>5</sup>, Galbraith a recours à l'expression évocatrice de « pouvoir compensateur » en essayant de décrire une forme particulière de concurrence. Récemment, Nelson et Winter<sup>6</sup> ont voulu formuler la « concurrence des entrepreneurs » en fonction de deux activités, soit « la recherche » et « l'imitation ». Un de mes amis qui a lu une ébauche de ce Rapport m'a fait remarquer que le comportement relié à la concurrence fédérale-provinciale est à la fois « complémentaire et compensateur ». Ainsi, si le gouvernement fédéral décide de subventionner l'enseignement postsecondaire en versant des sommes d'argent directement aux étudiants plutôt qu'aux gouvernements provinciaux, ces derniers peuvent agir de façon « complémentaire » en répartissant les sommes qu'il consacre à l'éducation d'une manière plus conforme à leurs propres priorités ou ils peuvent agir de façon « compensatrice » en allant chercher chez les étudiants les sommes que ces derniers ont reçu du gouvernement fédéral.

Il s'agit d'un domaine dont l'étude est encore au stade embryonnaire. Il m'est donc impossible de relier des formes particulières de concurrence aux différentes catégories de « concurrence des entrepreneurs » que je traiterai ci-dessous. Pour une meilleure compréhension, j'utiliserai l'expression « freins et contrepoids » pour désigner le jeu de la concurrence au sein d'un même gouvernement, alors que dans les domaines politique et économique, j'emploierai le mot « concurrence » pour désigner la « concurrence des entrepreneurs »; je ne ferai, toutefois, référence à aucun comportement particulier.

## 2. Le fédéralisme

Dans sa forme la plus simplifiée, c'est-à-dire abstraction faite des problèmes concrets qui peuvent venir compliquer le tableau — problèmes que j'aborderai plus tard —, la définition d'un État fédéral est celle d'une organisation politique composée de deux ordres de gouvernement (par exemple, au Canada, le gouvernement central et les gouvernements provinciaux) entre lesquels il y a répartition de l'ensemble des pouvoirs constitutionnels. L'attribution des compétences entre les ordres de gouvernement ne peut être l'œuvre d'un seul de ces ordres. C'est ce qui distingue le fédéralisme du confédéralisme, un système où seuls les états membres ou provinces décident de la répartition des pouvoirs, et des États unitaires où les pouvoirs sont attribués unilatéralement par le gouvernement supérieur. Selon cette définition, le Canada est et a toujours été une fédération, et n'a jamais constitué une confédération. En revanche, les provinces canadiennes sont des États unitaires par rapport à leurs municipalités.

Le partage des compétences et la façon dont ce partage s'effectue décrit bien le fédéralisme bien qu'il s'agisse, jusqu'à un certain point, d'une notion trop théorique pour faciliter la compréhension du véritable fonctionnement de ce mode de gouvernement. À cet égard, il faut attacher plus d'importance aux conséquences que comporte le partage des compétences pour le déroulement des activités des gouvernements de la fédération et pour les relations entre ces gouvernements, qui sont tous des gouvernements responsables. La conséquence la plus cruciale et la plus importante est que dans la recherche de l'appui populaire, appui qui est aussi nécessaire à l'efficacité des partis qui exercent le pouvoir que le revenu est essentiel à l'efficacité des entreprises commerciales, les gouvernements de la fédération rivalisent entre eux. Le fédéralisme ajoute donc un autre facteur à la concurrence qui existe déjà au sein des gouvernements responsables.

Il convient de souligner un fait important. La concurrence dans le domaine politique n'est pas quelque chose que les politiciens choisissent ou désirent, quel que soit leur engagement envers le fédéralisme et, de façon plus large, envers la liberté et la démocratie. À cet égard, ils sont exactement comme les hommes d'affaires qui ne recherchent pas non plus la concurrence. La concurrence est créée par la nécessité de réagir aux actions des tiers et c'est le milieu qui l'impose. Il est même possible de jouer le jeu de la concurrence sans en être conscient. L'entreprise commerciale qui adopte une technologie nouvelle pour réduire ses coûts, celle qui fait de la publicité pour ses produits ou qui les offre au rabais, la personne qui appuie un mouvement social particulier ou un groupe de pression agissent toutes de façon concurrentielle, tout comme le politicien qui vise à des relations harmonieuses avec les gouvernements provinciaux en écartant les questions litigieuses de l'ordre du jour des rencontres fédérales-provinciales.

Il y a tellement de mystère autour de cette notion qu'il me faut traiter deux points corollaires, au risque d'avoir l'air d'insister sur ce qui peut paraître évident à ceux qui comprennent bien le sujet. Il existe d'une part l'ensemble des questions que le vocable « fédéralisme coopératif » résume bien. Mais en quoi consiste le fédéralisme coopératif et comment se distingue-t-il des autres

catégories de fédéralisme? Pour autant que je sache, l'expression n'a jamais été définie de façon formelle, mais cette absence de définition ne constitue peut-être pas une lacune puisque nous avons tous, à partir de nos expériences et nos observations, une bonne connaissance intuitive de sa signification. Lorsque nous pensons en termes de coopération, nous nous représentons le genre de comportement de deux ou plusieurs personnes qui conjuguent leurs efforts pour soulever un objet lourd, qui participent à la recherche d'un objet perdu ou qui s'aident pour dégager une route enneigée. En d'autres mots, nous pensons à une personne qui en aide une autre pour atteindre un but ou un objectif.

Par analogie, on pourrait parler de fédéralisme coopératif si tous les politiciens de la fédération travaillaient ensemble pour atteindre un objectif commun. Au lieu de travailler individuellement pour leurs propres citoyens, tous les gouvernements uniraient leurs efforts pour améliorer le sort de l'ensemble de la population. Avant d'examiner de façon plus détaillée la signification du fédéralisme coopératif, j'aimerais que le lecteur se demande pourquoi la société, au lieu de favoriser l'administration de la justice sur une base de coopération, met en place un système qui oppose, devant les tribunaux, les avocats de la poursuite aux accusés? Pourquoi ne structurons-nous pas nos partis politiques sur une base de coopération au lieu de les forcer à s'affronter dans de vastes contestations électorales? Pourquoi n'organisons-nous pas la recherche de la vérité sur une base de coopération plutôt que d'obliger les universitaires et les savants à rivaliser entre eux pour obtenir des subventions de recherche et profiter de l'espace limité qui leur est alloué dans les publications scientifiques? Et enfin, cette liste pourrait s'allonger, mais pourquoi ne structurons-nous pas la production des biens et des services sur une base de coopération au lieu d'adopter des lois qui font de cette coopération une infraction?

Ces exemples démontrent que dans certains domaines, la coopération n'est *pas* un principe d'efficacité d'une organisation sociale et qu'elle est moins efficace que la concurrence, surtout en raison du fait que la coopération peut facilement dégénérer en collusion, en conspiration et en connivence, ce qui n'est pas nécessairement une bonne chose! En matière de fédéralisme, la coopération serait-elle un meilleur principe de structure sociale que la concurrence? Je me contenterai d'esquisser ici la réponse à cette question et je la compléterai à la section 5. Pour répondre à la question, il faut reconnaître que le fédéralisme coopératif vise à éliminer la concurrence qui dérive naturellement de la structure fédérale. Il faut, par conséquent, avant de répondre, savoir si la concurrence est une caractéristique «valable» des structures politiques. Je ne traiterai pas cette question avant d'être arrivé à la section 4.

Toutefois, j'ai posé la question ici parce que je veux souligner que le concept du fédéralisme coopératif est une partie intégrante de la politique du «consensus des élites» qui joue un rôle si important dans la dynamique des gouvernements responsables. En vérité, dans les faits, le fédéralisme coopératif est assimilé au fédéralisme exécutif. Smiley a défini ce fédéralisme comme «[...] les relations entre les élus et les fonctionnaires des deux ordres

de gouvernement dans les interactions fédérales-provinciales ainsi que les relations entre les dirigeants des provinces dans les interactions interprovinciales<sup>7</sup> ». [Traduction] Je ferai valoir plus loin qu'il y a place pour un fédéralisme exécutif limité. Toutefois, le fédéralisme exécutif envisagé par les partisans du fédéralisme coopératif embrasse effectivement tous les champs des relations fédérales-provinciales. Il confie aux fonctions exécutive et bureaucratique la négociation qui relève normalement de la fonction politique.

Le fédéralisme coopératif n'élimine pas nécessairement la concurrence, mais la confiant aux fonctions exécutives bureaucratiques, il transforme ses manifestations publiques et son efficacité. Le fédéralisme coopératif repose essentiellement sur des tractations secrètes, certes pas le genre de choses qui fassent progresser la démocratie! La théorie du fédéralisme coopératif a aussi d'autres conséquences et j'en mentionnerai deux.

Une première résulte de la notion qu'on a enfoncée dans le crâne des Canadiens, à savoir que le fédéralisme est ou devrait être coopératif. Une fois ce principe admis, il devient une source fréquente d'inspiration pour ceux qui, tantôt dans une province, tantôt dans une autre, veulent prôner le séparatisme. De fait, un mécanisme qui est en soi essentiellement concurrentiel, même si on le qualifie de coopératif, est destiné à créer des incidents que les séparatistes, qui sont eux-mêmes des concurrents, vont invoquer pour faire valoir que « le régime ne fonctionne pas », parce que, dans une situation particulière, les politiciens d'une province ont subi une rebuffade ou qu'ils ont simplement perdu au jeu de la concurrence. Il serait relativement facile de prouver que la rhétorique du séparatisme canadien se fonde souvent sur la notion selon laquelle le fédéralisme n'est pas aussi coopératif qu'on avait voulu le faire croire. Je n'en ferai pas la preuve ici. Je souligne simplement que, si des efforts avaient été faits pour aider les Canadiens à comprendre que la politique fédéraliste, comme toute politique, est intrinsèquement concurrentielle, la semence de la propagande séparatiste serait tombée dans un terrain moins fertile.

La doctrine du fédéralisme coopératif a également pour conséquence la condamnation, par les partisans de cette doctrine, de l'unilatéralisme, c'est-à-dire des initiatives indépendantes de l'un quelconque des gouvernements de la fédération. Bien sûr, une action unilatérale prise par un gouvernement constitue une dérogation au principe de coopération, puisque la personne qui agit isolément ne coopère pas. Par conséquent, tous les partisans du fédéralisme coopératif s'élèvent contre toute action unilatérale de la part d'un gouvernement de la fédération. Bien qu'en principe, la condamnation s'applique à tous les gouvernements, en pratique, elle vise surtout le gouvernement fédéral. C'est tout simplement parce que les provinces ne peuvent agir à l'unisson, sans un accord entre elles, ce qui n'est pas facile à obtenir de la part d'entités fondamentalement concurrentes. En d'autres mots, le gouvernement central est susceptible d'agir de façon unilatérale plus souvent que les provinces, dans la mesure où celles-ci veulent présenter un front commun face à des coûts de coordination indéniables. Par conséquent, la condamnation de l'unilatéralisme, si elle était appliquée, toucherait davantage le gouvernement central que les provinces.

Puisqu'il proscriit toute action unilatérale, le fédéralisme coopératif n'est donc qu'un stratagème pour entraver le gouvernement fédéral et l'empêcher de s'attaquer aux problèmes que non seulement lui seul peut résoudre, mais dont la responsabilité lui incombe aux termes de la Constitution. De fait, en condamnant l'unilatéralisme fédéral, on condamne le gouvernement fédéral parce qu'il agit conformément à la Constitution! Ceci est tellement vrai que si l'on prend la peine de scruter le langage du fédéralisme coopératif pour examiner les véritables principes qu'il cherche à communiquer, on se retrouve en présence soit d'un confédéralisme, soit d'un conservatisme, qui vise à réduire le rôle du gouvernement fédéral et, de fait, de tous les gouvernements dans la société.

Je conclurai cet argument en soulignant que la condamnation de l'unilatéralisme constitue aussi une dénégation du fait que le partage des compétences entre les ordres de gouvernement est essentiel au fédéralisme. C'est là en fait le point crucial de la question. Le fédéralisme coopératif, s'il était accepté, équivaldrait à une dénégation même du fédéralisme. Ceux qui se font les apôtres du fédéralisme coopératif et en poursuivent la réalisation, poursuivent en fait la réalisation d'un état unitaire, qui présente les signes extérieurs du fédéralisme, mais au sein duquel la concurrence aurait été réduite au minimum ou même complètement éliminée.

Le second point corollaire, partie intégrante de la mystification qui entoure le concept de concurrence politique, découle du langage de la concurrence et du fédéralisme. La concurrence sur les marchés, dans les palais de justice, dans les parlements, sur les tribunes, parmi les universitaires, et partout où elle se rencontre, est parfois imperceptible, tellement imperceptible qu'elle pourrait même passer inaperçue. En d'autres occasions, elle s'exerce avec tellement de vigueur que les observateurs sont souvent incapables de comprendre la raison d'un tel déploiement d'effort et d'énergie, ou d'expliquer le recours à un langage aussi vulgaire à l'égard des adversaires et le comportement tellement grossier et impoli des concurrents. En pareilles circonstances, il est courant de voir ces observateurs, qui s'accommoderaient facilement d'une concurrence exercée « bien sagement », décrire la situation en termes de conflit, de soupçon, de désaccord et autres expressions semblables et de leur donner une connotation négative. Le climat est alors propice pour faire appel à la coopération et s'inspirer d'une rhétorique qui prêche les vertus du fédéralisme coopératif.

Les mots ont un contenu émotif. C'est pourquoi la solution des débats et des désaccords réside souvent dans le recours à un langage différent. Il est important toutefois que le changement de vocabulaire ne vise que ce résultat et qu'il ne devienne pas l'occasion d'apporter aux institutions des transformations inutiles. Lorsque la concurrence devient acrimonieuse, on peut vouloir amoindrir cette acrimonie et c'est là un objectif louable. Mais ce n'est pas en désignant le jeu de la concurrence par d'autres noms tels que conflit, désaccord ou rivalité que la situation s'améliorera. De fait, si la nouvelle désignation nous amène à rechercher des modifications institutionnelles qui ne sont pas voulues, nous risquons d'empirer la situation. L'avocat de la poursuite et l'avocat de la défense peuvent bien s'insulter et faire preuve d'hostilité l'un envers l'autre, et tous s'en porteraient peut-être mieux si ce

genre de comportement pouvait être éliminé. Toutefois, la justice ne serait sûrement pas mieux servie s'il fallait pour le faire transformer la procédure judiciaire en y substituant la coopération à la concurrence!

J'ai été frappé à plusieurs occasions de voir ceux qui acceptent mal le concept et la réalité de la concurrence s'opposer en fait au langage de la concurrence. La façon d'accroître le raffinement et la courtoisie d'un langage soulève un problème intéressant et difficile à résoudre. Le fédéralisme coopératif pourrait peut-être être raffiné et courtois, mais qu'il le soit ou non, cela ne changera rien à la question de savoir si le fédéralisme coopératif est souhaitable ou non.

Avant d'aborder la discussion des coûts et avantages de la concurrence politique et d'évaluer globalement ses mérites, je dois traiter deux sujets qui sont susceptibles d'intéresser surtout les experts du fédéralisme coopératif, mais qu'il est nécessaire de préciser pour comprendre ce que j'appelle le fédéralisme concurrent. J'encourage donc même ceux qui ne sont pas des adeptes du fédéralisme coopératif à poursuivre la lecture de la section suivante.

### 3. *Ni coopération ni anarchie*

La preuve de l'avantage de la coopération dans les fédérations est traditionnellement fondée sur le sentimentalisme et le romantisme. Beaucoup de gens ne s'offusquent pas d'une telle conception, mais les auteurs ont généralement voulu s'en dissocier et ont, par conséquent, cherché à formuler une théorie rigoureuse du fédéralisme qui serait susceptible de leur fournir la preuve qu'ils cherchaient. Une des théories élaborées par ces auteurs découle de l'application au fédéralisme de la théorie des jeux, notamment d'une application de la théorie du jeu de la non-coopération appelé « le dilemme du prisonnier<sup>8</sup> ».

D'après cette théorie, le comportement non coopératif de certains individus aboutit à un résultat stérile dans le sens que si ces individus avaient pu se mettre d'accord pour coopérer, ils en seraient arrivés à un résultat autre que celui qu'ils ont obtenu faute de coopération. Luce et Raiffa décrivent le dilemme du prisonnier en ces termes :

*Deux suspects sont arrêtés et gardés séparément. Le procureur représentant le ministère public est certain qu'ils sont coupables d'un crime, mais il ne possède pas de preuves suffisantes pour obtenir une déclaration de culpabilité à un procès. Il fait valoir à chaque prisonnier que chacun a deux possibilités, soit d'avouer le crime que la police est certaine qu'ils ont commis ou de ne pas faire d'aveu. S'ils refusent tous deux d'avouer, le procureur leur dit qu'il les inculpera d'une infraction mineure, comme de vol simple et de possession illégale d'une arme offensive, et qu'ils recevront une peine légère. Si tous les deux avouent, ils seront tous deux mis en accusation, mais le procureur recommandera qu'ils soient condamnés à une peine moindre que la sentence maximale; par contre, si seul l'un des deux avoue, celui qui aura avoué sera traité avec clémence parce qu'il accepte d'être témoin transfuge, alors que l'autre subira toutes les rigueurs de la loi<sup>9</sup>.*

Si les deux suspects avaient pu coopérer, ils auraient choisi de ne pas avouer. Mais, étant détenus séparément et sans possibilité de communication entre eux, tous deux avoueront pour bénéficier de la clémence du tribunal, et ils seront traités tous deux avec sévérité. Cet exemple illustre l'inefficacité d'un comportement non coopératif.

Il faut se demander si le dilemme du prisonnier est un exemple approprié aux fins d'étude et d'analyse du fédéralisme. Autrement dit, est-ce que la coopération qui aurait entraîné des résultats positifs dans la situation décrite aboutirait à des résultats semblables en matière de fédéralisme? Je dois répondre par un non retentissant, car le dilemme du prisonnier n'est tout simplement pas pertinent en matière de fédéralisme et ce, pour deux raisons.

La première et la plus évidente de ces raisons est qu'il n'y a pas absence de communication entre les gouvernements des États fédéraux. Il serait difficile de soutenir, alors qu'on compte près de 1 000 rencontres fédérales-provinciales chaque année au Canada, que les parties sont séparées les unes des autres.

La seconde raison qui rend l'exemple du dilemme du prisonnier inapplicable au fédéralisme est plus fondamentale. Comme il ressort très bien de la description de Lucé et Raiffa, la concurrence ne peut rien apporter aux prisonniers qui ne peuvent tirer avantage que de la coopération. Pour comprendre toute la portée de cet argument, supposons que les parties ne sont pas des criminels, mais qu'il s'agit simplement d'oligopoleurs; devrions-nous alors conclure qu'ils devraient coopérer (agir de connivence) pour améliorer leur situation? La logique de l'exemple du dilemme du prisonnier semble favoriser une telle conclusion. Si le dilemme devient celui des oligopoleurs, c'est notre instinct à titre d'économistes, pour ceux d'entre nous qui le sont, qui nous guide, car nous savons que la logique de la coopération semble valable en raison simplement de l'absence des consommateurs dans le tableau. Une fois que leur présence est admise, il est facile de comprendre qu'ils bénéficieront de la concurrence. Il faut donc conclure que la coopération profite aux oligopoleurs, alors que la concurrence profite aux consommateurs. C'est pourquoi l'analyse des situations d'oligopole ne peut s'inspirer de l'exemple du dilemme du prisonnier.

Ce sont exactement les mêmes raisons qui nous empêchent d'utiliser cet exemple pour l'analyse du fédéralisme. Dans ce cas-ci, les citoyens sont absents du tableau, alors qu'ils sont ceux qui profitent de la concurrence. Comment expliquer alors que de savants auteurs se soient inspirés d'un modèle tout à fait inadéquat pour analyser le fédéralisme? C'est probablement parce que, sous-jacente au modèle du dilemme du prisonnier, il existe une présomption (tacite) selon laquelle les gouvernements provinciaux incarnent parfaitement les intérêts de leur population respective. Il n'y a pas de place pour la concurrence puisque chaque gouvernement provincial est censé servir parfaitement les besoins de sa population. Tous les modèles de fédéralisme coopératif reposent en fait sur la même hypothèse.

Nous revenons donc à la concurrence et au fédéralisme concurrent. Mais la concurrence n'implique pas nécessairement un comportement désordonné ou anarchique, car si un tel comportement était la règle, la concurrence ne

pourrait survivre et encore moins être efficace. De fait, le comportement concurrentiel doit être un comportement mesuré et discipliné.

Une mesure qui peut assurer cette discipline ou le contrôle de la concurrence est l'application juridique des droits de propriété. Une des meilleures définitions de ces droits est celle donnée par Dales, que je cite :

*Dans le langage courant, nous parlons habituellement de « propriété » plutôt que de « droits de propriété », mais cette contraction est trompeuse, car elle a tendance à nous faire penser à la propriété en termes d'objets plutôt que de droits ou à la propriété absolue plutôt qu'à la propriété restreinte [...]. Lorsque vous êtes propriétaire d'une voiture, vous êtes détenteur d'un ensemble de droits juridiquement définis lesquels vous permettent d'utiliser la voiture de certaines façons, mais non d'autres; ainsi, vous ne pouvez pas vous en servir comme arme offensive ni la laisser stationnée près d'une borne-fontaine. Parmi vos droits les plus importants, vous avez celui d'empêcher d'autres personnes d'utiliser votre voiture, sauf avec votre permission et selon vos conditions, ainsi que le droit de céder vos droits de propriété en vendant votre voiture à un tiers. Nous pouvons donc dire que la propriété consiste en (1) un ensemble de droits permettant d'utiliser un bien de certaines façons (et un ensemble de droits négatifs ou d'interdictions qui en empêchent l'utilisation d'autres façons); (2) un droit d'empêcher les tiers d'exercer les droits ainsi détenus ou de fixer les modalités de leur exercice par ces tiers; et (3) un droit de vendre les droits de propriété<sup>10</sup>.*

Les droits de propriété n'ont pas uniquement pour objet des choses matérielles comme des voitures, mais portent aussi sur des choses comme des obligations, des actions et de l'argent. Les droits de propriété s'appliquent également au temps d'une personne, temps qui peut être vendu pour un travail ou consacré au loisir. Ils peuvent aussi avoir pour objet, et c'est là un fait important, les routes, les canaux, les ondes hertziennes et, comme la *Conférence sur le droit de la mer* l'a exprimé bien clairement, surtout au cours des quatre ou cinq dernières années de négociation, les océans et les fonds sous-marins.

Il importe de souligner que les droits de propriété ne sont pas nécessairement reliés à la propriété individuelle. De fait, les droits de propriété peuvent être dévolus à des particuliers, à des groupes tels que des sociétés ou compagnies, à des gouvernements ou à d'autres organismes publics. En d'autres mots, les droits de propriété peuvent être privés ou collectifs. Le 8 août 1983, le *Globe and Mail* faisait état d'un débat au sein du ministère des Affaires extérieures à Ottawa sur la question de savoir si l'Antarctique devrait être considérée comme « l'héritage commun de l'humanité » ou être attribuée à « un groupe choisi de nations qui ont déjà des intérêts scientifiques et commerciaux dans l'Antarctique » (à la p. 9) : ce débat traitait des droits de propriété.

Il arrive cependant que certains droits de propriété ne peuvent avoir de reconnaissance juridique. Cette situation peut résulter de failles dans la législation ou dans l'application de la loi, mais elle peut aussi résulter de facteurs intrinsèques lorsqu'il s'agit, par exemple, de biens publics, de propriété intellectuelle, de biens conjoints ou d'autres catégories de biens semblables. En pareilles circonstances, il faut trouver des formules substitutives, si elles ne surgissent pas spontanément, car autrement la concurrence

sera inefficace. Je ne peux pas analyser ici tous les substituts, dont quelques-uns sont presque parfaits et d'autres beaucoup moins, de la reconnaissance juridique des droits de propriété. J'en suggérerai deux qui, je crois, peuvent jouer un rôle particulier en matière de contrôle de la concurrence dans les états fédéraux. Le premier est l'attitude de confiance (*trust*) qui, même si elle est importante, ne peut faire l'objet d'une loi et se prête moins à l'amélioration par le truchement de la réforme institutionnelle. Je me contenterai donc de la mentionner. Le second substitut est la fonction de « surveillance » (*monitoring*)<sup>11</sup> que je mentionne ici, mais que je traiterai en détail plus loin, aux sections 8 et 9 de cette deuxième partie.

La confiance peut servir de substitut aux droits de propriété. Évidemment, il n'est pas nécessaire qu'elle soit un substitut parfait de ces droits puisqu'il peut y avoir coexistence tant de la confiance que de la reconnaissance juridique des droits de propriété. La confiance peut être un substitut des droits de propriété si les parties rivales sont persuadées (c'est-à-dire qu'elles ont confiance, qu'elles croient) que chacune observera les règles du jeu. La rivalité entre les parties subsiste, mais il y a certaines activités et certains comportements qui sont interdits, peut-être en vertu seulement d'un accord tacite, et auxquels aucune des parties ne s'adonnera.

Une autre forme de substitution des droits de propriété (et de la confiance) est « la surveillance ». Le rôle des droits de propriété est l'établissement de structures qui offrent un système de récompense et de punition et qui, si elles sont efficaces, assurent qu'aucune partie ne puisse par ses actions imposer aux autres des coûts qui sont hors de proportion avec les avantages qu'ils peuvent retirer de ces actions. Un « gardien » pourrait évidemment jouer ce rôle. Le « gardien » pourrait être soit une personne, soit une institution. Plus loin, je ferai la distinction entre la concurrence horizontale qui évoque la concurrence interprovinciale et la concurrence verticale qui fait allusion à la concurrence fédérale-provinciale. Je ferai valoir que le gouvernement fédéral et un certain nombre d'institutions fédérales autonomes sont des « gardiens » naturels de la concurrence horizontale et que le « gardien » naturel de la concurrence verticale est un sénat renouvelé. Avant de pouvoir traiter à fond ce problème, je me dois d'éclaircir un certain nombre de questions.

J'aimerais insister immédiatement sur un premier point. Les droits de propriété ne sont jamais parfaits, la confiance n'est jamais absolue et les « gardiens » tout comme les mécanismes de « surveillance », sont des créations humaines. Par conséquent, la concurrence n'est jamais totalement efficace. Elle peut parfois atteindre son efficacité maximale, laquelle peut être bien en deça de l'idéal visé, alors qu'à d'autres occasions, elle peut atteindre moins que ce maximum. Il s'agit là d'une constatation qui s'applique aussi bien en matière politique qu'économique.

Il n'y a aucun doute qu'à certains moments la concurrence au sein de la fédération canadienne a été moins qu'efficace et qu'elle a pu même, à certains moments, être destructive. Les problèmes de l'union économique, qui sont au cœur même du mandat de la Commission royale, posent ce problème et en rappellent l'urgence. Est-ce que certaines politiques adoptées par les gouvernements qui poursuivent des objectifs de nature locale, mais qui entravent la libre circulation des ressources, sont des politiques de concu-

rence inefficaces? Je traiterai cette question et d'autres qui s'y rattachent plus loin.

Il est toutefois important de ne pas conclure, face à une situation de concurrence inefficace, que la concurrence est toujours inefficace. Il faut alors se pencher sur les droits de propriété, sur la confiance et la fonction de « surveillance », qui sont censés assurer l'efficacité de la concurrence et il faut chercher des façons de les renforcer tous ou chacun d'entre eux. C'est ce que j'essaierai de faire dans les prochaines pages.

#### 4. « Freins et contrepoids »

Le reste de la Partie II traite des avantages et des coûts de la concurrence : cette section traite de la concurrence intragouvernementale et les cinq sections suivantes de la concurrence intergouvernementale. Dans la présente section, je pose la question suivante, à laquelle j'essaie de répondre : les « freins et contrepoids » sont-ils « une bonne chose » ? Il existe au moins deux façons de répondre à cette question. La première, plus formelle, s'appuie surtout sur les caractéristiques structurales des institutions politiques. La seconde, par contre, s'inspire davantage du comportement en ce qu'elle se penche surtout sur les mécanismes et réactions propres aux institutions où s'exercent les « freins et contrepoids », par rapport aux institutions où ils sont absents. Comme chacune de ces explications comporte un élément de vérité, même s'il paraîtra bientôt que je favorise davantage la deuxième, je les examinerai chacune à tour de rôle.

Comme l'expression « freins et contrepoids » le laisse entendre, lorsque ceux-ci jouent un rôle important, il y a plus de barrières à franchir, plus de cerceaux à traverser, plus d'obstacles à éviter et plus de difficultés à surmonter pour en arriver à l'adaptation et à la mise en œuvre d'une mesure législative, qu'il y en aurait si leur rôle était moindre. D'un point de vue statique à court terme, les « freins et contrepoids » réduisent l'efficacité législative et administrative des institutions politiques, si cette efficacité est définie en fonction de la proportion des lois adoptées et mises en vigueur par rapport au temps et aux efforts consacrés pour les adopter.

Envisagée sous un autre aspect, la réduction de l'efficacité des organismes législatifs n'est rien d'autre que la manifestation d'un contrôle populaire plus poussé de l'exercice du pouvoir politique, contrôle qui est une conséquence automatique de l'existence des « freins et contrepoids ». En envisageant le problème de cette façon formelle, l'opinion, que l'on se forme quant aux coûts et aux avantages des « freins et contrepoids » et quant à leur utilité, se fonde principalement sur la conception du rôle et de l'importance du pouvoir politique dans la conduite des affaires publiques, d'une part, et sur la mesure selon laquelle ce pouvoir devrait être contrôlé pour assurer un épanouissement plus complet de la liberté individuelle et collective, d'autre part.

La formulation ci-dessus laisse peut-être entrevoir la difficulté de décrire les vertus de l'efficacité, par opposition à celles du contrôle. De fait, la liberté est parfois garantie par une intervention rapide et sans équivoque du pouvoir politique. C'est pourquoi les constitutions, qui reconnaissent l'établissement

d'un véritable équilibre entre le pouvoir politique et les principes de liberté, reconnaissent aussi que cet équilibre ne s'exerce pas toujours de façon parfaite. C'est pourquoi la constitution pourra parfois incorporer des clauses d'exception qui donnent priorité à l'exercice du pouvoir dans les situations d'urgence, comme la clause de « la paix, l'ordre et le bon gouvernement » qui figure dans la Constitution canadienne.

La structure des régimes parlementaires, comme celui du Canada, contient beaucoup moins de « freins et contrepoids » que les régimes dotés d'un congrès, comme celui des États-Unis. C'est donc dire que, d'un point de vue statique à court terme ou formel, le régime politique canadien, si nous faisons abstraction de son aspect fédéral, apparaîtrait plus efficace pour « adopter des lois » que le régime américain, en ne tenant pas compte non plus de l'aspect fédéral de ce dernier. Pour exprimer les choses autrement, il s'exerce un plus grand contrôle à l'égard du pouvoir politique dans le régime américain que dans le régime canadien.

Toutefois, les différences d'efficacité en matière d'adoption de mesures législatives entre les deux régimes ne sont pas aussi prononcées que l'analyse de leurs caractéristiques structurales devrait nous amener à conclure. Les particularités du fédéralisme sont-elles responsables des similitudes que l'on rencontre dans les deux systèmes ou faut-il chercher l'explication ailleurs? Il n'y a aucun doute que le fédéralisme constitue un facteur important pour expliquer la similitude qui existe de fait dans la façon dont les deux régimes s'acquittent de leur fonction de législateur, mais le second aspect des « freins et contrepoids », que j'ai indiqué au début de cette section, a aussi son importance.

Ce second aspect porte sur la dynamique de l'application des « freins et contrepoids ». Lorsqu'un régime impose des obstacles et autres entraves à l'adoption des lois et qu'il exige en même temps que la population affronte ces obstacles, il encourage les discussions et les débats sur les questions soumises à la législature. C'est comme si les questions en litige demeuraient plus longtemps à l'ordre du jour de la législature et attireraient, par conséquent, l'attention d'un plus grand nombre de personnes qui pourraient exprimer leur approbation ou leur désapprobation.

Les gens intéressés à discuter et à débattre les questions qui demeurent à l'ordre du jour en raison du jeu des « freins et contrepoids » ne sont pas seulement ceux qui ont des préoccupations professionnelles ou paraprofessionnelles à l'égard de ces questions tels les politiciens, les bureaucrates et les démarcheurs, mais aussi les membres du public en général, notamment les professeurs, les intellectuels, les indépendants, les écrivains, les critiques en matière sociale, les membres de différentes associations et ainsi de suite. La plus grande participation aux affaires publiques que susciteront les « freins et contrepoids » ne sera pas limitée généralement à des interventions faites à l'aveuglette, mais encouragera la publication de revues et périodiques préoccupés de l'évolution politique. Autrement dit, cette participation stimulera les groupes ou personnes qui représentent des intérêts particuliers.

Si les « freins et contrepoids » sont efficaces, les citoyens qui participeront aux discussions et aux débats publics voudront s'engager plus activement et

chercheront par conséquent à obtenir plus de renseignements sur les affaires publiques que les professionnels de la politique mettraient de leur propre initiative à leur disposition. Les pressions pour obtenir plus de renseignements indiquent qu'à long terme, la présence d'un plus grand nombre de « freins et contrepoids » donnerait plus de visibilité aux institutions politiques.

En augmentant le degré de participation politique des citoyens, les « freins et contrepoids » contribuent à augmenter la légitimité du processus politique. Ils continueront à contrôler l'exercice du pouvoir politique, mais puisque, d'un point de vue dynamique, ils augmentent la légitimité du pouvoir politique, l'exercice de ce dernier devient plus efficace. Les effets dynamiques à long terme des « freins et contrepoids » annulent partiellement ou même complètement les effets statiques à court terme.

Je voudrais souligner que l'argument selon lequel les effets dynamiques annulent les effets statiques ne signifie pas que l'adoption des lois se ferait plus rapidement dans les régimes où les « freins et contrepoids » seraient plus nombreux. Il faut chercher ailleurs la raison de l'efficacité des « freins et contrepoids ». Je ferai état de deux domaines susceptibles d'expliquer cette efficacité.

Dans un régime où les « freins et contrepoids » seraient plus nombreux, il se produirait à long terme moins de volte-face politiques. En d'autres mots, les changements de gouvernement à la suite d'élections entraîneraient moins de retours au *statu quo*. On peut soutenir, par exemple, que le cycle de nationalisation et de dénationalisation de certaines industries en Angleterre ne se serait pas produit si le régime parlementaire britannique comportait plus de « freins et contrepoids ». Il s'agit là d'un exemple particulièrement éloquent, mais le lecteur peut sûrement trouver, au Canada, des situations semblables qui, sans être aussi manifestes, peuvent être spectaculaires.

Un second domaine où l'augmentation de l'efficacité des « freins et contrepoids » se manifeste par le renversement des effets à court terme par ceux à long terme, est celui du consensus social. L'existence d'un plus grand consensus social amoindrit la différence entre les majorités et les minorités. Par conséquent, toutes choses étant égales, il est plus facile d'appliquer les lois. Les « autres choses égales » font allusion au désir ou à la volonté de la population de voir les lois appliquées, comme le démontre, parmi d'autres facteurs, la quantité des ressources qu'elle décide d'affecter à cette tâche.

La prédominance des conséquences à long terme sur les conséquences à court terme constitue un facteur important. Elle est l'un des fondements de la recommandation que j'ai faite précédemment et qui vise à assouplir la règle de discipline à l'intérieur des partis à la Chambre des communes et dans les comités parlementaires pour toutes les questions qui n'ont pas trait au budget. L'assouplissement de la discipline au sein des partis ralentirait l'adoption des lois, mais, en définitive, les avantages de ce ralentissement se traduiraient par une plus grande participation des citoyens et par l'adoption de politiques et de programmes plus acceptables à la majorité de ceux-ci. C'est pourquoi j'appuie les recommandations du Rapport de la Commission qui visent à réduire et même à éliminer le secret qui entoure la préparation et la présentation du budget. J'appuie également, pour la même raison, la création d'un comité permanent de la Chambre des communes sur la politique économique, comité

qui tiendrait des audiences avant la présentation annuelle du budget et dont les délibérations seraient télévisées. En résumé, j'appuie les deux recommandations parce qu'elles ajoutent aux « freins et contrepoids ».

J'aborderai la réforme du Sénat plus loin. Je veux simplement souligner ici que toute réforme qui augmente la légitimité du Sénat augmente automatiquement son aptitude à servir de « freins et contrepoids ». Il est possible qu'il puisse en résulter à l'occasion un ralentissement de l'adoption de certaines lois, mais, à long terme, le mécanisme décrit ci-dessus contribuera à augmenter la participation des Canadiens aux affaires publiques. Cela devrait constituer un net avantage. L'existence de « freins et contrepoids » au sein de nos institutions nationales, dans la mesure où ils sont élaborés avec soin et prudence, constitue donc, dans l'ensemble, un avantage.

Pour ce qui est de la concurrence introduite dans le régime politique par le truchement du fédéralisme, constitue-t-elle aussi, dans l'ensemble, un avantage? C'est la question à laquelle je vais maintenant répondre. Pour les fins de mon analyse, je distinguerai entre la concurrence qui s'exerce dans les relations entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et celle qui existe dans la structure des relations des provinces entre elles. Je désignerai la première sous le nom de concurrence verticale et j'appellerai la seconde concurrence horizontale. J'en examinerai les différents aspects dans les cinq prochaines sections.

### 5. *Le partage des compétences*

La concurrence ne joue aucun rôle dans les approches traditionnelles du fédéralisme, que ces approches s'inspirent des sciences politiques, du droit ou de la science économique. La concurrence est éliminée (involontairement) par deux hypothèses qui, à mon avis, sont inacceptables. La première, qui fera l'objet de la présente section, résulte d'une confusion entre ce qui pourrait être appelé le partage « de droit » et le partage « de fait » des compétences. La seconde hypothèse, que j'analyserai dans la section 7, a trait à ce qu'on peut appeler la territorialité des intérêts et, par conséquent, des communautés, c'est-à-dire la conception selon laquelle les états fédéraux se fondent sur des communautés plus ou moins bien définies qui occupent un certain territoire.

Il n'y a aucun doute que dans le contexte du *droit constitutionnel*, la meilleure répartition des compétences est celle qui réduit à un minimum les pouvoirs communs, le chevauchement ou les champs d'occupation conjointe de l'un ou l'autre des pouvoirs. Les constitutions qui renferment ce genre de répartition sont parfois considérées comme les modèles du fédéralisme classique. Ce besoin de limitation de droit des pouvoirs communs ne procède pas d'un désir de clarté. Il ne s'inspire pas non plus de la conception qui avait cours au XIX<sup>e</sup> siècle, et qui continue d'être désuète, de souveraineté politique que l'on retrouve enchâssée dans les premières définitions des pays fédéraux où ceux-ci étaient décrits comme des États constitués de « deux ordres de gouvernement souverains et indépendants ».

En fait, la nécessité de la « responsabilité judiciaire » exige qu'il existe un minimum de pouvoirs communs reconnus de droit. En définitive, lorsque la situation devient critique, un tribunal doit être en mesure de décider si un

gouvernement a le pouvoir d'appliquer ou non une politique donnée ou si celui-ci agit ou non dans les limites de sa compétence. S'il n'existait pas certains « compartiments » au sein desquels pourraient s'exercer les pouvoirs conférés par la loi, il n'existerait pas de fondement sur lequel un tribunal pourrait asseoir ses décisions et, en pratique, le partage juridique des compétences n'aurait pas de signification. J'insisterai plus loin sur le fait que les tribunaux, et en particulier la Cour suprême, doivent souvent agir à titre de « gardiens » de la concurrence fédéraliste et s'assurer que cette concurrence est efficace. Les tribunaux ne peuvent jouer ce rôle à moins que les champs de compétence commune de droit soient très restreints. S'ils sont considérables, il sera plus difficile pour les tribunaux de déterminer la responsabilité de l'un ou l'autre des gouvernements concernés<sup>12</sup>. Le principe démocratique fondamental selon lequel le Parlement doit être responsable devient alors lettre morte.

Il s'agit là d'une constatation indéniable. Mais si l'on envisage la question sous son angle politique ou sous l'aspect de fait, les choses sont différentes et les champs de compétences communs deviennent la règle. Nous devons être clairs sur ce sujet si nous ne voulons pas devenir les victimes de la confusion existante entre les champs de compétences de fait et de droit; cette confusion est très répandue dans les ouvrages et on l'utilise comme argument contre le fédéralisme de concurrence.

Avant d'examiner pourquoi un partage de fait des compétences, qui serait hermétique, est impossible en principe, permettez-moi d'illustrer le problème à l'aide de quelques exemples. Considérons la division habituelle des pouvoirs, effectuée par le théoricien de l'économie du bien-être, en répartition, redistribution et stabilisation auxquels peut s'ajouter un pouvoir d'imposition, selon la façon dont les trois premiers pouvoirs ont été définis. Supposons que, pour une raison ou pour une autre, les pouvoirs de redistribution et de stabilisation sont de droit conférés au gouvernement fédéral, alors que les pouvoirs de répartition sont, de quelque façon, toujours de droit, divisés entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Si le partage des pouvoirs de répartition est hermétique, nous sommes en présence d'une répartition « classique » des pouvoirs.

Supposons maintenant que certains gouvernements provinciaux décident d'avoir recours à leurs pouvoirs de répartition, par exemple, ceux en matière d'éducation, de transport ou d'aménagement urbain, d'une façon qui respecte intégralement la Constitution, mais qui a pour effet de modifier la distribution des revenus d'une façon qui ne plaît pas au gouvernement fédéral, celui-ci peut alors se sentir obligé d'adopter des politiques de son cru, afin de rétablir la distribution du revenu selon ses objectifs. Y aurait-il eu alors, de fait, une dérogation à la séparation hermétique des pouvoirs? Je répondrais dans l'affirmative, puisque les actions du gouvernement fédéral sont maintenant déterminées par des décisions prises à l'échelle provinciale.

Prenons un autre exemple et supposons que, pour stabiliser l'économie, le gouvernement fédéral augmente ou réduit une partie ou l'ensemble des dépenses résultant de politiques mises en vigueur dans le cadre des compétences qui lui ont été juridiquement conférées, tout en respectant les principes du fédéralisme classique relatifs aux champs de compétences communes. Peut-on encore dire, sur le seul plan du comportement, qu'il respecte ce partage? Il

faut répondre de façon négative s'il existe des relations entre les politiques du gouvernement fédéral et celles des provinces, puisqu'alors les décisions du gouvernement fédéral auront des conséquences sur les provinces et, ce qui empire la situation, des conséquences inégales.

Nous pouvons maintenant examiner les principes généraux. Les exemples ont démontré, je l'espère, que les politiques que peuvent mettre en vigueur les gouvernements d'une fédération, dans le cadre des compétences qui leur sont juridiquement conférées, ont des conséquences sur les différentes catégories de relations qui existent entre eux. Dans l'optique des citoyens (en terme formel, dans leur fonction d'utilité), certaines de ces politiques seront considérées comme indépendantes, alors que plusieurs autres seront substitutives ou complémentaires les unes par rapport aux autres. De l'autre côté du pouvoir décisionnel, c'est-à-dire dans l'optique des politiciens et des bureaucrates qui envisagent ces politiques sous l'aspect « production » et mise en œuvre, celles-ci seront aussi considérées comme indépendantes, substitutives ou complémentaires, mais non pas nécessairement de la même façon qu'elles le sont pour les citoyens.

C'est pourquoi, tous les champs de compétences ont, dans les faits, tendance à se rejoindre. Il est important d'établir bien clairement les répercussions positives et négatives de cette situation. Cela ne signifie pas que les deux ordres de gouvernement légiféreront en même temps dans le même domaine politique, mais tout simplement, qu'ils légiféreront souvent dans des domaines étroitement liés les uns aux autres. Comme nous l'avons déjà souligné, ce rapprochement étroit a deux sources possibles, soit les préférences des citoyens, d'une part, et les caractéristiques des technologies de « production » et de mise en vigueur, d'autre part. Autrement dit, les politiques peuvent être liées les unes aux autres d'une façon ou d'une autre selon la perception qu'en ont les citoyens. Elles peuvent aussi être reliées entre elles en raison des liens entre leur « production » et leur mise en œuvre. Ces liens créent, dans les faits, une compétence commune.

Ceci admis, il est impossible de ne pas reconnaître en même temps que les différents ordres de gouvernement seront en concurrence les uns envers les autres. La concurrence prend sa source dans le désir des gouvernements d'obtenir l'appui des citoyens en adoptant les politiques que ceux-ci désirent. Puisque les relations entre ces politiques, considérées du point de vue des citoyens et de la technologie de leur mise en vigueur, seront différentes de celles qui figurent dans les documents constitutionnels, un ordre de gouvernement mettra en vigueur des politiques substitutives ou complémentaires par rapport à d'autres politiques qui relèvent de l'autre ordre de gouvernement, d'où la concurrence.

Est-ce que l'existence de fait d'une compétence conjointe, qui résulte de la nature même des politiques et du mécanisme politique, signifie que les constitutions sont sans importance? Que le partage juridique des compétences est sans valeur? Que tous les partages de droit de compétences se ressemblent? Il faut répondre à toutes ces questions par un non catégorique. Il y a des partages de droit des compétences qui sont meilleurs que d'autres. En raison de la confusion qui existe entre la compétence commune de droit et celle de fait, certains prétendent que la meilleure répartition constitutionnelle

des pouvoirs est celle qui laisse le moins de place à la concurrence. Les rayons des bibliothèques canadiennes débordent de projets constitutionnels où le partage des compétences éliminerait les domaines de compétence commune et, par le fait même, la concurrence au sein du fédéralisme.

Ces projets de constitution sont impossibles à réaliser, simplement parce que la population et le milieu évoluent. Un projet de constitution qui pourrait aujourd'hui répartir les pouvoirs de façon à supprimer la concurrence serait désuet demain. Quel est donc le partage constitutionnel idéal? Répondre à cette question m'amènerait beaucoup trop loin. De plus, cette réponse n'étant pas d'importance primordiale pour les questions que j'ai à traiter ici, je passerai outre<sup>13</sup>.

## 6. Le fédéralisme exécutif

Les explications de la dernière section font ressortir clairement la présence d'une interdépendance. De fait, l'interdépendance est reliée à deux sources principales, soit les préférences des citoyens et les caractéristiques des mécanismes « de production et de mise en œuvre ». La question que je traite ici est de savoir si cette interdépendance exige une coopération et une coordination fédérales-provinciales.

La réponse est facile. Dans la mesure où l'interdépendance a sa source dans la nature des préférences (l'aspect utilité) des citoyens, il n'est pas nécessaire d'avoir recours à une coordination institutionnalisée. En fait, on devrait pouvoir compter sur la concurrence verticale entre les différents ordres de gouvernement pour régler le problème de coordination. La règle est la même que pour la coordination des marchés. C'est l'une des raisons qui explique la tendance du fédéralisme à être plutôt désordonné dans ses activités quotidiennes, mais il faut garder à l'esprit que le secret de son efficacité réside dans ce désordre!

Lorsque nous abordons l'interdépendance sous l'aspect production et mise en vigueur, il existe de très bons arguments en faveur d'une coordination fédérale-provinciale formelle. L'un de ces arguments favorise le fédéralisme exécutif. Les activités de coordination sont confiées à des comités fédéraux-provinciaux dont les membres sont recrutés aux différents échelons et dans les différents ministères et qui tous sont à la recherche de meilleures solutions pour « produire » et mettre en vigueur les politiques que la fonction politique des gouvernements a décidé d'adopter et qu'elle a planifiées.

Il existe une forte tentation, rendue plus attrayante encore par la logique interne du gouvernement parlementaire, d'étendre le fédéralisme exécutif au-delà de la production et de la mise en œuvre, pour l'appliquer aux questions d'élaboration, de formulation et de planification des politiques. Si l'on succombe à la tentation, ce que l'on a souvent fait par le passé, le fédéralisme exécutif contribue à réduire les avantages de la concurrence.

C'est pourquoi je crois qu'il est important que les *consultations fédérales-provinciales* sur à peu près tous les sujets aient lieu après mais non avant les débats à la Chambre des communes et dans les législatures provinciales. Les débats parlementaires devraient même préciser les domaines qui devraient normalement faire l'objet de coordination et ceux qui ne le devraient pas.

C'est actuellement le Cabinet qui est responsable de ce genre de répartition. La discussion de ces questions par le Parlement apportera d'autres « freins et contrepoids » et contribuera, par conséquent, à l'amélioration de la démocratie. Ce dernier facteur devrait favoriser une telle mesure. De plus, *il est essentiel que ces questions soient débattues publiquement pour qu'un sénat renouvelé puisse jouer efficacement son rôle de « surveillance »*. À ceux qui prétendent que ces discussions contribueront à ralentir le processus décisionnel, je répète l'argument que j'ai déjà invoqué, c'est-à-dire que ce mécanisme permettra une plus grande participation de la population dans les affaires publiques et, à long terme, donnera aux citoyens plus de maturité politique.

Toutefois, une plus grande participation du Parlement dans l'élaboration des politiques en matière fédérale-provinciale et une limitation du fédéralisme exécutif à la « production » et à la mise en œuvre des politiques ne suffisent pas à une concurrence efficace. *Une concurrence efficace exige aussi que le public ait un meilleur accès à l'information*, non seulement à l'égard des politiques fédérales-provinciales et interprovinciales qui sont coordonnées, mais aussi à l'égard de la nature et de la forme de la coordination. Actuellement, la *Loi sur l'accès à l'information* place sur le même pied les documents relatifs aux relations fédérales-provinciales et ceux qui ont trait à la sécurité nationale. Voilà une absurdité qui devrait faire l'objet d'une modification.

## *7. La territorialité des intérêts*

Beaucoup de temps et d'efforts ont été consacrés au cours des deux ou trois derniers siècles à la recherche de ce qui pourrait servir de base à la définition d'une communauté. Cette recherche s'est inspirée de plusieurs motifs, certains plus nobles que d'autres. L'un de ces motifs reposait sur la croyance que la notion de communauté était nécessairement reliée à la définition du concept, encore prédominant mais maintenant à la baisse, de l'État-nation. On a donc cherché à identifier les communautés en fonction des divisions ou lignes de démarcation entre les peuples telles que la race (la couleur, le sang et la dimension du crâne étant considérés comme les signes les plus révélateurs d'une race), la langue, l'origine ethnique, la religion et, plus récemment, la culture et la « société », ces deux derniers termes définis dans un contexte uniquement socio-institutionnel.

Une bonne partie de la réflexion sur le fédéralisme s'est faite conjointement avec celle relative à l'État-nation. De plus, le fédéralisme a semblé à certains comme le sauveur du concept de communauté fondée sur les distinctions qui avaient cours à ce moment-là, et sur la notion d'un territoire minimal pour assurer l'efficacité du pays. Il ne s'agit donc pas d'un accident si, dans la plupart des textes sur le fédéralisme, même ceux qui proviennent des meilleurs auteurs, on parle du fédéralisme comme d'une « communauté de communautés » ou comme d'une réunion, d'une confédération ou d'une alliance de communautés ayant leurs particularités propres.

Chez les auteurs canadiens, cet atavisme intellectuel a perpétué deux conceptions principales de ce que l'on peut appeler un fédéralisme communautaire ainsi qu'un certain nombre de théories sans importance dont la

mention ne serait même pas utile. Selon la première de ces deux conceptions traditionnelles, et d'ailleurs de beaucoup la mieux connue, on invoque dans un langage qui varie selon les époques et les circonstances, que le Canada se compose de « deux peuples », de « deux races », de « deux cultures » ou de « deux sociétés ». Selon ce point de vue, la présence de dix provinces au Canada ne serait qu'une illusion, c'est-à-dire une façon de détourner l'attention de la dichotomie qu'on favorise, ou comme un plan sinistre pour priver l'un des peuples (races, cultures ou sociétés) de son identité, cette dernière redéfinie en fonction de la redéfinition des termes de la dichotomie.

Selon la seconde grande tradition du fédéralisme communautaire canadien, on reconnaît au pays l'existence de dix provinces, mais on prétend qu'elles constituent dix communautés. L'histoire a causé des ravages dans la première tradition dichotomique, comme les modifications constantes de langage le démontrent. Mais les choses sont encore plus complexes dans le cadre de la tradition des « dix communautés provinciales », pour la seule raison qu'une définition de société et de culture, qui serait le moins opérationnelle, ne pourrait pas s'appliquer en même temps aux provinces et à la nation. En d'autres mots, si l'on adopte une définition de culture et de société qui reconnaisse que l'Alberta, l'Ontario, le Québec et Terre-Neuve (soit les provinces les plus souvent mentionnées) sont des communautés distinctes en raison de leurs dimensions sociales et culturelles, le Canada ne serait pas, selon cette définition, une communauté.

Avant de dire pourquoi nous devons nous départir de ces concepts ataviques, permettez-moi de souligner une conséquence de la théorie du fédéralisme communautaire. Puisque les communautés se fondent sur la race, la langue, la culture ou autres distinctions, il n'y a pas de place pour la concurrence horizontale entre les différents gouvernements provinciaux. En effet, ceux-ci, étant censés pourvoir aux besoins d'une collectivité de personnes dont les préférences sont présumées être définies selon certaines caractéristiques communes, seraient en mesure de faire très peu, le cas échéant, pour les membres d'une autre communauté dont les préférences sont établies selon une série tout à fait différente de caractéristiques communes. Et, logiquement, pourrais-je ajouter, le gouvernement fédéral devient inutile dans un tel régime. Il est vrai cependant qu'il a un rôle à jouer dans la tradition dichotomique lorsqu'il est considéré comme le gouvernement d'un peuple (race, culture ou société) et qu'il remplace les neuf autres gouvernements provinciaux qui, eux, deviennent superflus!

La concurrence horizontale n'a aucun rôle à jouer dans un modèle de fédéralisme communautaire, car, alors, la notion du fédéralisme sert toujours de moyen de collectivisation des intérêts. Pour exprimer la réalité de façon différente, la notion de communauté est utilisée comme un outil pour que les intérêts du Manitoba prédominent sur ceux des Manitobains et que les intérêts de l'Île-du-Prince-Édouard prédominent sur ceux de ses habitants. Par conséquent, seul le gouvernement de la communauté peut connaître les intérêts, les préférences et les aspirations de cette communauté. Les autres gouvernements, n'étant pas de la même race, du même sang, de la même langue, de la même religion ou de la même culture, sont, par définition,

ignorants de ces intérêts. Il s'agit d'une belle hypothèse pour éliminer la concurrence<sup>14</sup>.

Il est essentiel de reconnaître que les provinces sont composées de gens dont certains ont les mêmes caractéristiques que d'autres qui habitent la même province et d'autres provinces, mais aussi de personnes qui ont des caractéristiques différentes. Aucune province canadienne n'a une population homogène. Et il n'y a non plus aucune province où les intérêts, les préférences et les aspirations de toute la population sont les mêmes. Et il faut espérer qu'il en sera toujours ainsi.

Mais même s'il existait de telles provinces et même si la population du Canada pouvait se diviser en groupes humains homogènes, ceci ne nous donnerait pas une raison valable pour justifier un État fédéral. Cette raison, comme *The Federalist*<sup>15</sup> l'a démontré au cours des grands débats qui ont précédé la *Convention de Philadelphie de 1787*, est d'incorporer au régime politique plus de concurrence, en sus de celle qui existe au sein de chaque gouvernement, pour assurer qu'à long terme le pouvoir politique s'exerce à la fois de façon efficace et légitime et pour le plus grand avantage des citoyens. Dans un régime politique fondé sur les règles du parlementarisme, on ne peut mettre trop l'accent sur l'importance d'une concurrence additionnelle.

Cette affirmation ne constitue pas une dénégation de l'existence des communautés. Je reconnais qu'elles existent et jouent un rôle irremplaçable dans la vie des peuples. Sans les communautés qui se forment dans les familles, professions et métiers et au sein des lieux de travail, des églises, des associations et des groupements de toutes sortes, l'anomie, la désintégration et même une guerre hobbesienne « de tous contre tous » deviendraient les normes. Je dis seulement qu'il n'existe pas, de la communauté, une définition indépendante qui pourrait servir de guide à l'élaboration des structures fédérales et de leur mode de gouvernement. *La tâche des gouvernements est de satisfaire aux préférences des citoyens qui se trouvent dans les provinces ou dans le pays qui les ont élus pour les gouverner.* Il n'existe pas de communautés provinciales véritables, sauf celles qui existent à titre de provinces.

## 8. *Le développement de la Nation et le développement des provinces*

Précédemment, dans la section 3, j'ai souligné qu'à moins que les droits de propriété soient bien définis, que la confiance soit suffisante ou que la « surveillance » soit efficace, la concurrence ne produira pas les résultats bénéfiques qu'on pourrait en attendre. Je répète qu'il est possible d'avoir des droits de propriété qui sont si mal définis ou si peu appliqués, d'avoir un tel manque de confiance ou d'avoir une « surveillance » tellement inefficace que les conséquences de la concurrence seraient mauvaises. Il s'agit, par conséquent, d'une question capitale. Dans la présente section, j'examinerai quelques-uns des facteurs qui régissent ou, du moins, qui devraient régir la concurrence horizontale. Dans la section suivante, je ferai de même pour la concurrence verticale. Je dois insister immédiatement sur deux points.

D'abord, comme je l'ai déjà souligné, il n'est pas possible, dans l'état actuel de nos connaissances et de nos recherches, de décrire toutes les conditions, celles qui sont nécessaires aussi bien que celles qui sont suffisantes, de l'efficacité d'une concurrence politique horizontale au sein d'une fédération. En second lieu, j'ai déjà mentionné en examinant le partage des compétences (à la section 5), le fédéralisme exécutif (à la section 6) et la territorialité des intérêts (à la section 7) quelques-unes des conditions nécessaires à une concurrence efficace. Les autres dont je vais parler viennent s'y ajouter.

La première de ces conditions a trait à la notion de « l'égalité des concurrents ». Bien entendu, une concurrence horizontale efficace n'exige pas que toutes les parties rivales soient d'égale dimension, pas plus qu'une concurrence efficace en matière commerciale exige que les entreprises soient de même taille. Mais il faut s'assurer que les composantes plus grandes ne sont pas en mesure de toujours dominer et contraindre les composantes plus petites, et de les empêcher ainsi de prendre des décisions autonomes et indépendantes, ni de leur faire subir des préjudices disproportionnés. Les composantes plus petites doivent être capables de concurrencer les plus grandes sur un pied d'égalité. Il s'agit d'un problème qui est plus aigu dans certaines fédérations que dans d'autres et il l'est certainement dans la fédération canadienne où la disparité entre la taille des provinces est considérable et va en s'accroissant.

*La tâche d'assurer que les composantes plus petites de la fédération soient capables de concurrencer les plus grandes ne peut incomber à d'autres qu'au gouvernement fédéral.* C'est la première raison qui rend le gouvernement central différent des gouvernements provinciaux. Comment le gouvernement central remplit-il ce rôle ou s'acquitte-t-il de cette tâche? Avant de répondre à cette question, permettez-moi de souligner qu'il ne s'agit pas d'un rôle facile puisque, comme je l'ai déjà indiqué, le gouvernement fédéral est aussi en concurrence avec les provinces. Nous devons envisager une situation où un gouvernement, qui est en concurrence avec d'autres à un autre niveau, doit en même temps s'assurer que la concurrence entre ces derniers gouvernements est « juste » et « fructueuse ». C'est une tâche nécessairement difficile, qui ne peut être abandonnée exclusivement aux fluctuations quotidiennes de la politique, mais qui doit faire l'objet d'un enchaînement institutionnel. J'étudierai ce problème dans la section suivante.

On retrouve constamment les expressions « développement de la Nation » et « développement des provinces » dans les traités conventionnels qui portent sur l'administration publique au Canada. Lorsque l'opinion n'est pas clairement exprimée, il est implicite que le développement de la Nation relève du gouvernement central, alors que celui des provinces relève naturellement de ces dernières. J'aimerais mentionner que l'examen des faits démontre que cette répartition des tâches est tout à fait inexacte. Le gouvernement central du Canada, de même que celui des autres pays fédéraux, a toujours été aussi engagé, de façon positive, dans le développement des provinces que les provinces elles-mêmes et, il l'est toujours, et, dans certains cas, il y contribue davantage. C'est une façon pour lui d'agir à titre de « gardien » de la concurrence horizontale.

Comment le gouvernement fédéral peut-il contribuer au développement des provinces? Je ne puis, dans ce court exposé, indiquer toutes les possibilités, mais je donnerai, pour illustrer ma pensée, des exemples de différents modes d'intervention. Le lecteur pourra ensuite penser de lui-même à d'autres situations.

La création de la ligne Borden est un exemple bien connu d'une intervention fédérale qui favorisait le développement de provinces. Cette ligne imposait un prix différent pour le pétrole et les produits pétroliers, de sorte que les prix à l'est de la frontière Ontario-Québec étaient moins élevés que ceux à l'ouest de cette ligne. Cette politique permettait l'établissement d'une industrie pétrolière dans l'ouest du Canada à une époque où les seules données économiques ne l'auraient pas justifiée. Même si cette mesure n'a pas été désignée comme une mesure de développement des provinces ou de politique régionale, il n'y a pas de doute qu'elle a joué ce rôle de façon très efficace.

Un second exemple de mesures fédérales qui ont favorisé le développement des provinces est celui de l'ensemble des politiques qu'on désigne maintenant comme les politiques régionales et qui font encore l'objet de beaucoup d'incertitude et de controverse. Une analyse historique démontrerait que le gouvernement fédéral a toujours poursuivi des objectifs régionaux et qu'il a constamment façonné ou ajusté ces politiques pour tenir compte des situations régionales ou provinciales. Toutefois, l'intensification des politiques régionales a débuté au cours de la période d'après-guerre, plus précisément dans les années 1950, et elle a connu l'expansion qu'on connaît aujourd'hui. Il ne s'agit pas d'un accident. Si l'un des rôles des politiques régionales est d'assurer que les gouvernements des provinces plus petites et moins favorisées puissent rivaliser avec les provinces plus vastes et plus favorisées, les politiques régionales connaîtront alors plus d'ampleur et acquerront une nouvelle importance à mesure que la concurrence s'intensifiera. Il suffit d'un examen rapide pour constater l'augmentation considérable de la concurrence horizontale au sein de la fédération canadienne, au cours de la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, alors que les provinces atteignaient leur « majorité ». Cette situation nouvelle s'est manifestée de diverses façons dont l'une, et non la moindre, a été l'augmentation des budgets provinciaux, par rapport au total des dépenses publiques du pays, et l'avènement dans les provinces de bureaucraties compétentes et expérimentées.

Un troisième exemple de politiques du gouvernement fédéral qui ont contribué au développement des provinces, c'est-à-dire de politiques qui, sans rendre tous les gouvernements provinciaux égaux, leur permettent au moins d'exercer une concurrence horizontale efficace et productive, nous est fourni par les paiements de péréquation. Ces subventions, auxquelles je consacrerai une section dans la Partie III, sont avant tout des instruments qui visent à améliorer la position de concurrence des *gouvernements* plus faibles de la fédération, ainsi que les aspects productifs de la concurrence dans laquelle ces gouvernements sont engagés vis-à-vis des autres gouvernements provinciaux. Ils ne constituent pas des outils qui visent à atteindre « l'équité horizontale » entre les habitants des provinces. Il ne s'ensuit pas que les facteurs d'équité et

d'efficacité économique (dans son sens étroit néo-classique) n'entrent pas en ligne de compte. Toutefois, ces subventions seraient d'une importance moindre si leur rôle principal, soit leur contribution au développement des provinces, était mis de côté. C'est pourquoi le gouvernement fédéral a eu raison, après l'augmentation du prix du pétrole brut, qui faisait du gouvernement de l'Ontario un gouvernement « pauvre », de modifier la formule de péréquation pour que celui-ci demeure un gouvernement « nanti ». Il est en effet difficile d'imaginer, dans le jeu de la concurrence, que le gouvernement de l'Ontario soit considéré comme un gouvernement « pauvre ».

Je pourrais donner d'autres exemples, comme les politiques en matière de transport, d'approvisionnement, etc., mais j'espère que j'ai bien établi ma position. Avant de continuer, je mentionnerai deux questions subsidiaires. D'abord, même si les différents programmes que j'ai énumérés pour démontrer l'œuvre de développement des provinces entreprise par l'administration fédérale, existent, il ne s'ensuit pas que ces programmes ne sont pas susceptibles d'amélioration. Par conséquent, l'engagement du gouvernement fédéral dans des activités qui visent au développement des provinces n'est pas une indication que ces activités sont trop nombreuses ou trop restreintes. Le second point, que je mentionnerai seulement pour éliminer tout risque d'ambiguïté, est que la mise en œuvre de politiques par le gouvernement fédéral pour favoriser le développement des provinces n'implique pas que les gouvernements provinciaux ne mettent pas aussi en œuvre des politiques pour atteindre les mêmes objectifs. De plus, des politiques favorisant le développement des provinces, qu'elles soient d'origine fédérale ou provinciale, contribuent au développement de la Nation. Même si ces notions sont évidentes, il faut les énoncer tout simplement parce que la dichotomie conventionnelle entre le développement de la Nation et des provinces est source de confusion.

En plus de l'égalité des concurrents, il faut satisfaire à une autre condition, celle-là relative à l'attribution des coûts et bénéfices des politiques publiques. Une condition assez semblable se retrouve en matière commerciale si la concurrence doit être efficace. Cette condition sera remplie si les personnes qui vivent dans la province et, par conséquent, le gouvernement de cette province, recueillent les avantages et supportent les coûts des décisions rendues par le gouvernement de cette province. Cette condition étant particulièrement pertinente à l'égard des coûts, permettez-moi de la reformuler en fonction de ce facteur. En rivalisant pour amener des entreprises dans son territoire, soit en fournissant localement des attractions publiques particulièrement intéressantes, comme des représentations théâtrales, des concerts ou des salles de danse, soit en offrant des avantages fiscaux, soit encore en achetant une partie des produits des entreprises qu'on veut attirer, le gouvernement d'une province ne devrait pas être en mesure d'imposer le coût de ces avantages aux citoyens des autres territoires. Il est clair qu'autrement la concurrence serait inefficace. Il existe déjà au Canada un vaste mécanisme en place pour assurer que ceux-là mêmes qui prennent les décisions et profitent des avantages de ces décisions en assument les coûts. Ceci est particulièrement vrai en matière fiscale, mais il y a place pour des améliorations. Je reviendrai sur cette question lorsque j'examinerai « l'union

économique » dans la Partie III, un sujet qui figure dans l'énoncé de notre mandat et qui a été jugé assez important pour être incorporé dans la désignation de la Commission.

Si j'avais choisi d'écrire un traité au lieu de présenter un cadre général qui soit utile dans le choix des politiques à retenir, j'aurais consacré beaucoup d'espace à l'examen d'une autre condition d'efficacité de la concurrence, laquelle pourrait être appelée « l'accès ». Pour que la concurrence soit efficace, ceux qui peuvent aller chercher le plus d'appuis devraient pouvoir avoir accès au champ de la concurrence, alors que ceux qui sont moins aptes à cet égard devraient l'abandonner. Bien qu'il existe certains éléments de preuve, la plupart d'origine américaine, qui démontrent une augmentation de la période durant laquelle les politiciens élus demeurent en fonction, il n'est pas établi s'il s'agit d'un phénomène « naturel » ou artificiel<sup>16</sup>. Si jamais des recherches futures indiquaient que, quelque part, dans la fédération canadienne, l'accès des partis politiques existants ou nouveaux à l'appareil étatique était restreint par des dispositifs artificiels, il s'agirait d'une situation vraiment grave. On contribuerait grandement ainsi à réduire le caractère de concurrence de la politique canadienne, concurrence non seulement entre les partis, mais dans tous les secteurs.

Cette question est particulièrement importante dans le contexte des dispositions électorales qui, dans certaines circonstances, peuvent empêcher la représentation de groupes de citoyens au sein des institutions politiques. Il existe une certaine preuve, plutôt faible, que les dispositions électorales au Canada, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle provinciale, pourraient de façon artificielle prolonger le mandat des élus. Si jamais cette situation était bien établie, les dispositions électorales devraient alors être modifiées.

### 9. Qui surveillera le « gardien »?

C'est là une question fondamentale dans toute organisation économique, sociale et politique. La question a été posée au premier siècle de notre ère par Juvénal (*nam quis custodiet ipsos custodes?*) et l'a été jusqu'à ce jour<sup>17</sup>. Il s'agit d'une question fondamentale pour laquelle, ironiquement, il n'existe pas de réponse logique satisfaisante. En effet, si quelqu'un trouve un « gardien », qui va garantir que le « gardien » qu'il nommera accomplira bien la tâche qui lui est confiée, comment pouvons-nous savoir si le premier « gardien » lui-même s'acquittera de sa tâche de façon satisfaisante? La réponse des économistes à cette question a été quelque peu désinvolte et, compte tenu de la difficulté de la réponse, ils ont un peu raison. Ils ont habituellement présumé que l'État devait « surveiller » les droits de propriété, la concurrence et le comportement des marchés, mais ils se sont rarement demandés qui pourrait ou devrait « surveiller » l'État. Effectivement, la science économique n'a pas de théorie politique valable.

Je soupçonne que c'est cette question fondamentale que les gens ont derrière la tête et qui les empêche principalement de reconnaître un fait bien évident, soit que la démocratie politique fait appel à la concurrence. Le concept de concurrence est, bien sûr, intimement lié à la notion selon laquelle les particuliers recherchent leurs propres intérêts. Si la politique est axée sur

la concurrence et sur la protection des intérêts particuliers, qui « surveillera » la politique? La façon classique d'éviter le problème est de présumer que la politique n'est pas ou ne devrait pas être axée sur la concurrence. Cette hypothèse ne peut être la solution et, de fait, elle ne l'a jamais été.

Selon les historiens, lorsque les pères de la Confédération se sont réunis à Québec en 1864 et à Charlottetown en 1867, ils ont consacré très peu de temps à discuter du partage des compétences. Le même phénomène s'est produit lors de la *Convention constitutionnelle de Philadelphie* en 1787. On s'est entendu presque immédiatement sur cette question, car les participants croyaient que les propositions soumises étaient acceptables et que, de toute façon, on pourrait apporter subséquemment, soit de façon formelle, soit informelle, de légères modifications au partage des compétences ou que ce partage pourrait être modifié par l'interprétation judiciaire. L'histoire a fait la preuve de la sagesse des artisans des deux constitutions.

De fait, dans les deux assemblées, c'est le Sénat qui a fait l'objet des discussions les plus longues et les plus difficiles et qui a été la source des négociations les plus intenses. À ma connaissance, on n'a jamais examiné la raison de cette situation, ni expliqué pourquoi la structure du Sénat était si importante pour ces sages. Selon moi, l'explication repose sur le fait que le Sénat joue un rôle tout à fait capital dans la « surveillance » de la concurrence verticale qui existe dans les fédérations, c'est-à-dire la concurrence entre le gouvernement central et les gouvernements des États ou provinces. Vu ce rôle central, il est souhaitable que la structure des sénats garantisse une concurrence aussi juste et impartiale que possible. À mon avis, les Américains ont bien compris cette idée<sup>18</sup>, alors que les Canadiens ne l'ont pas fait. Ceux-ci avaient une optique trop britannique pour comprendre le fédéralisme et le rôle d'un sénat dans notre forme d'organisation politique.

Le Sénat agit à titre de « gardien » de la concurrence verticale en insufflant une dimension provinciale au sein du gouvernement central. Dans une fédération bien organisée, même si le Sénat est toujours une partie intégrante du gouvernement central, le Sénat serait, dans une mesure importante, relié à la fois aux deux ordres de gouvernement. La Cour suprême avait donc raison, et elle a démontré une profonde compréhension du fédéralisme, lorsqu'elle a récemment soutenu que le gouvernement fédéral ne pouvait seul, c'est-à-dire sans l'accord des provinces, modifier la structure fondamentale du Sénat canadien.

Il vaut d'être souligné en passant que le Nouveau Parti démocratique, de même que son prédécesseur, le Parti social démocrate (PSD) ont toujours favorisé, non pas une réforme du Sénat canadien, mais son abolition. Il faut toutefois reconnaître que ces partis, peut-être moins au cours des dernières années, se sont montrés plutôt tièdes à l'égard du fédéralisme comme mode d'organisation politique<sup>19</sup>. Je trouve cette position tout à fait logique et elle confirme, du moins selon moi, le rôle important de « surveillance » que doit jouer le Sénat dans une fédération. Dans la mesure où le fédéralisme s'infiltrera dans les méandres de la pensée du Nouveau Parti démocratique, je m'attendrais à ce que celui-ci cesse de réclamer l'abolition du Sénat pour en préconiser la réforme.

Un sénat ne peut jouer un rôle de « surveillance » que s'il possède la légitimité et, à notre époque, *il ne peut atteindre cette légitimité que s'il est*

*élu par le vote populaire.* Les comparaisons avec la Chambre des Lords du Royaume-Uni ne sont pas pertinentes. Le Royaume-Uni n'est pas une fédération et, par conséquent, la légitimité de la Chambre des Lords ne peut être un obstacle au rôle de « gardien » de la concurrence verticale.

Toutefois, la légitimité seule ne suffit pas. Si un sénat doit insuffler une dimension provinciale au gouvernement fédéral et devenir, par conséquent, apte à « surveiller » de façon efficace la concurrence verticale, *la représentation doit se fonder sur les provinces* et non sur les régions, comme c'est le cas actuellement. La confusion qu'on retrouve constamment chez les auteurs et dans les débats publics entre les provinces et les régions est très proche, à mon avis, de l'idée que les intérêts des unes et des autres sont communs. La dimension des provinces et la situation de leurs frontières ne sont aucunement rationnelles, mais elles existent et déterminent le champ de compétence territoriale des gouvernements provinciaux.

On constate au Canada un consensus grandissant selon lequel la représentation au Sénat devrait être fondée sur les provinces, mais il ne semble exister aucun raisonnement logique sous-jacent à cette nouvelle attitude. Étant donné que cette idée de représentation provinciale ne découle pas d'une théorie bien structurée du fédéralisme, mais semble n'être rien d'autre qu'un élément du *Zeitgeist*, elle peut être aussi éphémère que tous les *Zeitgeist*. Il est donc important de savoir pourquoi la représentation sur une base provinciale est préférable à la représentation sur une base régionale.

Les membres de la Chambre des communes sont élus sur la base de la représentation populaire et c'est là la méthode qui convient. Mais si le Sénat doit « surveiller » la concurrence verticale de façon efficace, il doit être élu sur une base différente. *La meilleure méthode serait, comme c'est généralement le cas dans les autres fédérations, de considérer toutes les provinces sur un pied d'égalité.* Ainsi, chaque province pourrait élire 10 ou 12 sénateurs. La pratique actuelle est non seulement inefficace, mais elle va à l'encontre de ce qui est nécessaire, puisqu'elle accorde beaucoup plus de sénateurs aux grandes régions ou provinces, ce qui ajoute davantage à « l'inégalité de la concurrence » qui est inhérente aux différences de dimension. Il est difficile d'imaginer que les gouvernements provinciaux qui représentent les provinces plus grandes et qui ont plus de pouvoirs, comme l'Ontario et le Québec, accepteraient des modifications dans les règles du jeu qui les obligeraient à une concurrence plus équitable avec le Manitoba et l'Île-du-Prince-Édouard. On peut toutefois espérer (sans faire preuve d'un utopisme incurable) que le sens profond d'équité qui caractérise les Canadiens pourrait un jour amener ces gouvernements à adopter pareille modification.

La fonction première du Sénat serait donc, *non pas* celle d'assurer un « second examen réfléchi et modéré », même s'il doit continuer à remplir ce rôle. *Sa fonction première serait de se pencher sur les aspects provinciaux des politiques qui visent le public.* Je souligne qu'il ne s'agit pas essentiellement d'un rôle de représentation, mais plutôt d'une fonction de « surveillance ». Autrement dit, dans le jeu de la concurrence qui s'exerce à l'égard des ressources et des politiques au sein du gouvernement fédéral, il faudra, si la concurrence doit être efficace, que les intérêts provinciaux puissent se concurrencer sur un pied d'égalité. En d'autres mots, il n'est pas suffisant que les intérêts provinciaux soient représentés de façon adéquate

dans les débats nationaux. Ils doivent être aussi en mesure de rivaliser les uns avec les autres sur une base d'égalité, car autrement les « freins et contrepoids » qui sont la caractéristique de nos politiques nationales seraient au départ prévenus contre les provinces les plus faibles, même si ces dernières pouvaient faire valoir leurs points de vue. L'aptitude à participer au jeu de la concurrence est plus qu'une aptitude à s'exprimer. C'est aussi, sans équivoque, une aptitude à exercer une véritable influence sur les décisions. C'est là le sens véritable de la notion de concurrence « surveillée ».

Afin de bien remplir son rôle de « surveillance », le Sénat doit garder ses distances de la Chambre. Cet objectif pourrait être atteint *si le Sénat n'était pas élu sur la même base que la Chambre*. J'ai déjà souligné que, pour le Sénat, cette base devrait être provinciale et qu'il faudrait viser à ce que les provinces soient également représentées. De plus, *il serait encore préférable si le Sénat était élu sur la base de la représentation proportionnelle, à des intervalles déterminés et pour des périodes déterminées*. Si ces règles étaient retenues, la distance entre le Sénat et la Chambre serait suffisante pour assurer que ce dernier puisse « surveiller » de façon efficace la concurrence verticale. Si cette distance était moindre, le Sénat serait trop une créature de la Chambre des communes pour exercer efficacement sa fonction de « surveillance ».

Il a souvent été question de donner au Sénat un droit de veto suspensif d'une durée de six mois. Un droit de veto suspensif ne semble pas compatible avec la légitimité que confère le scrutin populaire. Les sénateurs élus ne se contenteraient vraisemblablement pas d'un délai temporaire, particulièrement s'il s'agissait d'une question urgente. Il est également important que le Cabinet demeure responsable envers la Chambre. Quelle serait donc la solution? Je crois qu'il serait préférable de ne pas accorder un droit de veto suspensif au Sénat. *Il faudrait plutôt qu'un projet de loi modifié par le Sénat ou défait par lui soit de nouveau voté par la Chambre des communes*. Tout en laissant le pouvoir ultime à la Chambre, cette solution serait une incitation à la négociation entre les députés et les sénateurs. Un droit de veto suspensif ne favorise pas les compromis.

Le Sénat n'est pas le seul organisme national qui assure la « surveillance » de la concurrence verticale. La Cour suprême en est un autre, puisque c'est elle qui interprète le partage des compétences et décide quels sont, du point de vue juridique, les actes concurrentiels qui sont constitutionnels et ceux qui ne le sont pas. En l'absence d'un Sénat efficace, la tâche de « surveillance » de la concurrence verticale doit être assumée par la Cour suprême et cette tâche tend à devenir trop lourde. Toutefois, la solution du problème ne réside *pas* dans la réforme de la Cour suprême, comme certains l'ont proposé, mais dans la réforme du Sénat.

### ***III. L'application de la théorie***

Une théorie du fédéralisme de concurrence, comme celle que j'ai esquissée dans les pages précédentes, possède une grande puissance; non seulement elle permet de fournir un cadre susceptible d'intégrer et d'unifier des questions

qui autrement semblent n'avoir aucune signification ni aucune conséquence, mais elle permet aussi de s'attaquer à des questions qui touchent la réforme institutionnelle autrement que par le simple recours à des procédés *ad hoc*. Ceci est vrai à l'égard de la réforme du Sénat, une question qui a suscité de nombreuses suggestions dont toutefois un très petit nombre s'inscrivent dans un raisonnement rigoureux relié à l'objectif ou au rôle de cet organisme. Ceci s'applique également aux institutions du fédéralisme exécutif et à la politique d'expression régionale, un sujet sur lequel je reviendrai plus loin.

Dans les sections qui suivent, je veux démontrer le dynamisme de cette théorie en l'appliquant aux différentes questions qui ont été soulevées à différents endroits au cours des audiences de la Commission royale. Il s'agit généralement de questions qui font l'objet de nombreuses controverses, c'est-à-dire dont il est difficile de discuter en raison de l'absence d'un cadre rigoureux d'analyse. On pourrait mieux comprendre la théorie du fédéralisme de concurrence en l'appliquant à ces questions et en puisant aux recommandations de réforme qui en découlent.

J'examinerai les cinq questions qui s'inscrivent naturellement dans une théorie d'un fédéralisme de concurrence. En raison des contraintes de temps et d'espace, je me contenterai de décrire brièvement les problèmes et d'indiquer les solutions. Le lecteur devra faire appel à ses propres connaissances pour compléter mes explications. J'examinerai les cinq questions suivantes dans l'ordre mentionné ici, bien que cet ordre ne soit pas une indication de l'importance ou de la pertinence de l'une ou l'autre de ces questions. Ces cinq questions sont : 1) l'union économique; 2) les subventions intergouvernementales, c'est-à-dire les paiements de péréquation et le financement des programmes établis; 3) les accords de perception fiscale; 4) la *Charte canadienne des droits et libertés*; et 5) les administrations municipales.

### 1. *L'union économique*

Les politiques de développement économique, dont les politiques industrielles et régionales forment une sous-catégorie, jouent maintenant un rôle important dans l'arsenal politique de tous les gouvernements. Bien sûr, elles ne sont pas toujours désignées sous ce nom et peuvent être mises en œuvre à titre de composantes d'autres politiques. Par exemple, on a prétendu que les considérations d'ordre industriel et régional jouaient un rôle important dans les dépenses consacrées par le gouvernement des États-Unis à la défense et aux forces armées<sup>20</sup>. De toute façon, le Pentagone publie chaque année une carte sur laquelle sont indiquées les dépenses militaires effectuées dans chacun des districts représentés au Congrès!

J'ai déjà fait valoir que ces politiques de développement économique résultent de la concurrence fédéraliste, mais sous deux aspects différents. D'abord, certaines de ces politiques constituent des réactions des gouvernements fédéral et provinciaux à des occasions créées, soit par la demande des citoyens, soit par des initiatives de la part des bureaucrates du secteur public. Je désignerai plus simplement ces politiques sous le vocable de l'évolution de l'offre et de la demande. En second lieu, certaines politiques sont mises en

vigueur, surtout par le gouvernement fédéral, mais aussi à l'occasion, par les deux ordres de gouvernement agissant conjointement, afin d'en arriver à une plus grande égalité entre les provinces de la fédération en situation de concurrence, de façon à rendre cette concurrence plus efficace et plus productive.

Il est tout à fait essentiel de se rappeler cette distinction dans l'analyse des politiques industrielles et régionales et, de façon plus générale, dans l'analyse des politiques de développement économique. Il s'agit d'une distinction qui découle des caractéristiques des fédérations et, que l'on ne retrouve pas dans les états unitaires. En effet, chez ces derniers, les facteurs de l'offre et de la demande sont la seule source d'élaboration des politiques de développement économique. La détermination des droits de propriété visant à rendre plus efficace la concurrence fédéraliste est nécessairement absente de leurs structures politiques.

Bien qu'il soit important de distinguer entre ces deux « sources » d'élaboration des politiques, il est aussi indispensable de ne pas oublier qu'elles ne sont pas indépendantes l'une de l'autre. La relation entre les deux peut s'exprimer en ces termes : une plus grande efficacité des politiques de développement économique qui visent à favoriser « l'égalité des concurrents » et ainsi à « surveiller » la concurrence fédéraliste, entraînera une augmentation du ratio bénéfice-coût des politiques de développement mises en œuvre en réaction aux facteurs de l'offre et de la demande.

Pour bien comprendre ce raisonnement, nous devons d'abord identifier les bénéfiques et les coûts des politiques de développement que j'ai appelées les politiques de l'offre et de la demande. Les bénéfiques sont assez faciles à déterminer, du moins pour ceux qui présumant que lorsque les gouvernements répondent aux demandes des gens, ils accroissent le bien-être de ces citoyens.

Les coûts augmentent parce que, presque invariablement, les politiques de développement économique créent des obstacles ou des entraves à la libre circulation des biens et des services (par exemple, les services des avocats, des infirmières, etc.), de la main-d'œuvre, du capital et des entrepreneurs. Ces barrières, qui sont, dans ce contexte, uniquement une conséquence des réponses aux demandes des citoyens, réduisent la spécialisation qui se produirait autrement dans l'utilisation des ressources rares. Ce sont ces barrières qui constituent le « problème de l'union économique ».

Comme je l'affirme ci-dessus, si les politiques de développement économique destinées à « surveiller » la concurrence fédéraliste sont efficaces, le ratio des bénéfiques-coûts dont je viens de parler en serait maximisé; ce raisonnement se fonde sur la théorie selon laquelle la concurrence fédéraliste est un mécanisme susceptible de rectifier ses propres erreurs. En d'autres mots, si la concurrence fédéraliste, comme toutes les concurrences, est bien « surveillée », elle sera efficace dans le sens qu'elle entraînera une économie des ressources rares, tout en poursuivant les objectifs recherchés par la population. En fait, une « surveillance » efficace aura pour effet, entre autres, d'imposer aux tiers, dans la poursuite concurrentielle d'un objectif, des coûts proportionnés aux bénéfices obtenus. De plus, les mesures correctives ou les restrictions qu'on peut s'imposer sont des conséquences du fait que, dans une situation de

concurrence fédéraliste « surveillée » de façon efficace, les bénéfiques des politiques de développement économique sont étroitement reliés à leurs coûts.

Si l'analyse ci-dessus est juste, elle comporte une conséquence dont on peut empiriquement examiner la portée, c'est-à-dire que le nombre de barrières inefficaces destinées à entraver la libre circulation des ressources devrait être plus grand dans les états unitaires que dans les états fédéraux. De fait, dans les états unitaires, le contrôle de la concurrence est beaucoup moins rigoureux et l'obligation de satisfaire aux préférences exprimées par les citoyens est moins contraignante. Je me dois de souligner que, pour mettre à l'épreuve la proposition, il faut se concentrer sur les politiques de développement de l'offre et de la demande, et exclure de l'analyse les politiques mises en vigueur pour rendre la concurrence fédéraliste efficace. Il ne s'agit pas d'une proposition facile à vérifier, mais ce que j'ai pu moi-même constater, à la suite d'un examen rapide des états unitaires et fédéraux, appuie la proposition.

Dans le contexte canadien, la fonction de « surveillance » n'est pas aussi efficace qu'elle pourrait l'être, non seulement parce que le Sénat n'infuse pas dans les institutions fédérales une « véritable » dimension provinciale, mais aussi parce que le fédéralisme exécutif est trop « étouffant ». Il existe aussi d'autres motifs dont quelques-uns ont été mentionnés ci-dessus. Par conséquent, les politiques de développement économique qui devraient améliorer « l'égalité parmi les concurrents » et rendre la concurrence fédéraliste plus productive sont loin d'être les meilleures et le ratio bénéfice-coût associé aux politiques de l'offre et de la demande est moins élevé qu'il pourrait l'être.

Quelles seraient les mesures à prendre pour remédier à cette situation? La meilleure solution serait la réforme du Sénat et du fédéralisme exécutif en tant qu'institutions, conformément aux recommandations déjà faites, ainsi que la mise en œuvre d'autres mesures, comme celles suggérées dans ce rapport minoritaire, qui rendraient la concurrence fédéraliste plus efficace. Si ces recommandations étaient adoptées, tout ce qu'il resterait à faire serait de mettre en vigueur les recommandations du Rapport de la Commission relatives à l'article 121 de la *Loi constitutionnelle* ainsi que les dispositions sur le commerce interprovincial.

S'il est impossible d'apporter d'importantes réformes institutionnelles, j'appuierais alors, *comme pis-aller*, la recommandation du Rapport qui propose l'établissement d'une commission fédérale-provinciale sur l'union économique afin de mettre en vigueur un « code de déontologie économique » qui deviendrait un « gardien » de l'union économique. Personnellement, j'exigerais toutefois que ce code incorpore et respecte la distinction faite ci-dessus entre les politiques qui sont de fait des politiques « d'encadrement » et les politiques de l'offre et de la demande. Le code viserait alors à restreindre la mise en vigueur de politiques de développement fondées sur l'offre et la demande, lorsque leur ratio bénéfice-coût est « évidemment trop peu élevé ». Le code chercherait à réaliser, par des voies administratives et bureaucratiques, ce qui serait, dans une situation idéale, « automatiquement » produit par le Parlement, par le mécanisme fédéral-provincial et par la concurrence fédéraliste.

## 2. Les subventions intergouvernementales

Toutes les théories sur les subventions intergouvernementales s'inspirent ou découlent d'une certaine théorie du fédéralisme. Même s'il s'agit là d'un postulat qui semble évident, il mérite d'être répété, car plusieurs théories relatives aux subventions gouvernementales se veulent indépendantes d'une conception particulière du fédéralisme. Puisque je n'ai ici ni le temps d'en faire la démonstration, ni l'espace nécessaire, il s'agit d'une tâche qui doit attendre. Il est toutefois évident que la théorie relative aux subventions que je vais énoncer fait intégralement partie de la théorie du fédéralisme de concurrence. Elle ne se fonde pas sur des axiomes admis par tous, comme « les Canadiens forment un peuple qui aime à partager » ou encore « les Canadiens sont généreux ». Autrement dit, cette théorie ne s'inspire pas d'abord de notions d'équité, parce que si l'équité était à la base des subventions gouvernementales, il faudrait immédiatement en conclure que les transferts devraient être faits aux particuliers et non aux gouvernements.

J'ai déjà indiqué que le rôle des subventions gouvernementales est de promouvoir l'égalité entre les concurrents que sont les gouvernements provinciaux de la fédération canadienne. La présente section vise à expliciter ce point. J'examinerai d'abord les paiements de péréquation pour ensuite m'arrêter sur le financement des programmes établis.

Je dois répéter qu'au sein d'une fédération, la concurrence que j'appelle horizontale joue entre les *gouvernements de la fédération*. Les paiements de péréquation visent à augmenter l'efficacité de cette concurrence horizontale. Il s'agit là d'un motif qui n'est pas incompatible avec le paragraphe 36(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui dispose que les paiements de péréquation visent à « donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables. »

Une formule de péréquation efficace redistribue les revenus fiscaux entre les gouvernements des provinces mais, ce qui est important, elle le fait selon certaines règles (établies temporairement) et agit ainsi comme un « gardien automatique » de la concurrence horizontale. Les paiements de péréquation permettent donc aux gouvernements provinciaux qui ont moins de ressources de « tenir tête », dans le jeu de la concurrence, aux gouvernements qui sont mieux nantis. Ils servent aussi à prévenir un gouvernement provincial de s'engager dans des mesures concurrentielles qui pourraient lui être profitables mais qui, socialement, seraient inefficaces et destructives.

Permettez-moi d'illustrer ce dernier point par un exemple. Supposons qu'un gouvernement provincial cherche, dans un geste d'avidité, à attirer chez lui les sièges sociaux des sociétés, afin d'augmenter les profits réalisés par les sociétés dans sa province et, par conséquent, des revenus qu'il peut en tirer. En l'absence d'une formule de péréquation, ou d'autres mécanismes de compensation, une telle mesure, même si elle est destructive en soi, peut être profitable pour la province. Mais une formule de péréquation efficace aurait pour effet de réduire les paiements de péréquation à cette province et pourrait alors la dissuader de faire preuve d'autant d'avidité. Il est évident que la formule de dissuasion ne doit pas être en fait absolue, mais simplement

incitative. Il est également évident qu'une formule de péréquation efficace n'a pas à adopter les mêmes normes marginales de dissuasion à l'égard de toutes les provinces. La formule actuelle, dont les critères sont établis à partir des données de cinq provinces, est différente à cet égard de l'ancienne formule dont les critères étaient établis à partir des données des dix provinces, mais elle n'est pas de ce fait nécessairement inférieure. Pour décider de cette question, il faut juger de la capacité relative de concurrence des gouvernements provinciaux.

Les paiements de péréquation redistribuent les revenus, mais leur raison d'être et leur fonction principale sont reliées à la répartition. C'est en raison de ce rôle de répartition que la formule de péréquation reçoit l'appui des gouvernements provinciaux, aussi bien des provinces nanties que des provinces pauvres. C'est aussi en raison de leur fonction de répartition que les paiements de péréquation doivent être inconditionnels. S'ils ne l'étaient pas, ils supprimeraient la concurrence fédéraliste.

Il est donc important de souligner qu'une formule de péréquation efficace doit « surveiller » la concurrence et non chercher à l'éliminer. Supposons, par exemple, que, par hasard ou suite à des démarches entreprises, il se produise dans une province un événement qui permette au gouvernement provincial de bénéficier d'une manne de revenus qui lui permettrait de pouvoir rivaliser plus efficacement avec les autres provinces pour attirer des ressources et des gens. La formule de péréquation devrait-elle alors redistribuer tous ces revenus supplémentaires entre les gouvernements provinciaux et entraver ainsi la concurrence fédéraliste? Certes pas, car ce gouvernement provincial serait alors effectivement dans la même position qu'une entreprise qui, à la suite d'un événement favorable, est en mesure d'augmenter sa clientèle au détriment des autres entreprises.

Ceux qui voudraient supprimer la concurrence fédéraliste de cette façon font ordinairement leur la théorie benthamiste de gouvernement, selon laquelle les gouvernements agissent dans l'intérêt public parce que l'intérêt public est leur domaine et que la participation à la vie publique est motivée par l'intérêt public. Si l'on présume que les gouvernements maximisent toujours les activités qui contribuent au bien-être des citoyens, pourquoi alors avoir de la concurrence et, de fait, pourquoi a-t-on besoin de gouvernements?

Je remarque en passant que l'opinion émise ici sur les subventions de péréquation est généralement la même que celle que l'on trouve dans le *Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces*, connu sous le nom de *Rapport Rowell-Sirois*. Il est vrai que la conception que se fait cette Commission de la concurrence fédéraliste semble différente de la mienne, du moins au premier abord, en ce qu'elle soutient que la concurrence fédéraliste est essentiellement destructive et néfaste à la stabilité. Son opinion reflète l'analyse de la situation de la concurrence fiscale entre les provinces au cours des années 1930 ainsi que le point de vue prédominant de cette période, alors que l'on considérait la concurrence comme généralement inefficace, même dans le domaine commercial.

Le rôle de « surveillance » du gouvernement fédéral au cours des années 1930 était de toute façon très restreint. Il est particulièrement intéressant de noter que le *Rapport Rowell-Sirois* recommande l'établissement de

subventions d'après la norme nationale et que celles-ci sont évidemment différentes, quoique conçues dans le même esprit, que les subventions de péréquation qui, selon moi, rendent la concurrence plus productive. La Commission Rowell-Sirois recommandait aussi que les subventions soient inconditionnelles. La raison de sa recommandation, même si elle évite le langage de la concurrence, s'inspire tellement du même esprit qu'elle mérite d'être citée au long :

*Il doit être bien entendu que, même si la subvention d'après la norme nationale maintenant proposée a pour objet de mettre une province en état d'assurer des services suffisants (conformément à une norme canadienne) sans recourir à une fiscalité excessive (l'impôt restant conforme à une norme canadienne), la liberté d'action de cette province ne subit aucune atteinte. Une province reste libre, si elle le juge bon, d'abaisser le niveau de ses services afin de diminuer ses impôts. Elle peut, d'un autre côté, établir des services supérieurs à la moyenne, à condition que ses habitants consentent à subir une fiscalité correspondante. Par exemple, tout comme à l'heure actuelle, elle pourra mettre ses services de voirie à la portion congrue afin de mieux doter l'enseignement, ou bien appauvrir les écoles pour enrichir la voirie. Mais aucun gouvernement provincial n'échappera aux sollicitations de l'opinion publique formulée dans son territoire. Il devra, évidemment, se défendre auprès de ses électeurs si, demandant un relèvement jugé nécessaire dans la subvention d'après la norme nationale, il se voit forcé de révéler des chiffres indiquant qu'il n'a pas amélioré l'enseignement bien qu'il l'eût pu sans relever les impôts de façon outrée<sup>21</sup>.*

Mais, étant donné le *Zeitgeist* de la période, le *Rapport Rowell-Sirois* ne pouvait pas prévoir, même après la mise en vigueur de sa proposition de subventions d'après la norme nationale, que le gouvernement fédéral deviendrait un véritable « gardien » de la concurrence fédéraliste horizontale. Pour cette raison, elle proposait d'aborder la concurrence en redonnant au gouvernement fédéral certains pouvoirs de taxation et d'importants pouvoirs de dépenser. C'était là la solution qui était partout reconnue à l'époque et qui reposait sur une confusion entre la concurrence et les mécanismes qui assurent son efficacité, soit les droits de propriété, la confiance et la « surveillance », etc.; même aujourd'hui, cette confusion existe encore.

Malgré cette réserve, il y a encore des leçons à tirer du *Rapport Rowell-Sirois* et du paragraphe 36 (2) de la *Loi constitutionnelle* qui reflète l'opinion de cette Commission à l'égard des subventions. Pour dire les choses aussi simplement que possible, la formule actuelle de péréquation ne tient compte que des besoins de revenus des budgets provinciaux. *L'égalité entre les concurrents exigerait une formule qui refléterait également les besoins en matière de dépenses*, mais seulement si les désavantages d'incorporer les dépenses dans la formule de péréquation n'étaient pas plus nombreux que les avantages.

Les subventions de péréquation sont négociées et les parties à la négociation sont les gouvernements fédéral et provinciaux. Comme ces subventions visent à améliorer l'égalité entre les provinces qui sont en concurrence, le rôle du gouvernement fédéral ne peut être le même que celui des provinces. Autrement, les négociations pourraient facilement entraîner plus d'inégalité

que d'égalité chez les concurrents. En fait, un rôle neutre de la part du gouvernement fédéral éliminerait la fonction de « surveillance » que doit jouer le gouvernement central. Dans certaines circonstances, il peut être même nécessaire pour le gouvernement fédéral d'agir unilatéralement, comme il l'a fait il y a quelques années, c'est-à-dire de s'abstenir de toutes négociations avec les provinces.

Les ententes de financement des programmes établis, comme elles existent actuellement, sont d'une catégorie tout à fait différente des paiements de péréquation. Leur objectif est de limiter et même d'éliminer la concurrence interprovinciale en certains domaines. Il n'est pas question ici de juger si la mesure est bonne ou mauvaise. (De fait, j'appuie la recommandation du Rapport de la Commission qui propose que le mode de financement de l'éducation soit modifié afin d'accroître la concurrence interprovinciale au niveau de l'enseignement postsecondaire.)

Mais si, pour une raison ou pour une autre, les gouvernements fédéral ou provinciaux décident de restreindre la compétition horizontale dans certains domaines, comme on le fait actuellement en matière de santé et d'éducation, *les subventions versées à cette fin doivent alors être conditionnelles*. La situation, dans laquelle nous nous retrouvons actuellement face à cette question, résulte de l'inconditionnalité des subventions. Celle-ci, pour sa part, est une conséquence d'une théorie relative aux subventions intergouvernementales, selon laquelle ceux qui prennent les décisions ne sont pas de véritables gouvernements et qu'ils ne sont pas non plus des concurrents.

Le problème suscité par l'inconditionnalité est semblable au problème du resquilleur. Suite à une entente et au choix de mécanismes financiers, la concurrence fédéraliste est supprimée dans le domaine, par exemple, de l'enseignement postsecondaire. Pour supprimer la concurrence, on invoque « la norme nationale » ou « la norme minimale ». Comme la concurrence est éliminée, on ne versera pas de montants inconditionnels dans ce domaine, mais plutôt dans les domaines où la concurrence est plus forte. Par conséquent, la « norme nationale » n'est pas atteinte, la concurrence fédéraliste est faussée et les relations fédérales-provinciales s'aigrissent.

### *3. Les accords de perception fiscale*

La perception des impôts est un domaine qui permet de réaliser d'importantes économies d'échelle. Il n'est pas clair, ni certainement connu, si ces économies s'appliquent à tous les champs de fiscalité dans l'ensemble du pays. Mais c'est une hypothèse fort plausible. Il y a donc des avantages, peut-être considérables, aux accords de perception fiscale en vertu desquels le gouvernement perçoit pour tous les gouvernements provinciaux les impôts sur le revenu des particuliers (sauf pour le gouvernement du Québec), ainsi que les impôts sur les corporations (sauf pour les gouvernements de l'Alberta, de l'Ontario et du Québec).

Les économies d'échelle découlent de plusieurs sources. Parmi celles qui sont importantes, on peut mentionner l'obligation pour toutes les parties de définir leurs assiettes fiscales de la même façon et d'avoir des taux de taxation dont la différence ne peut être trop substantielle. Les accords de perception

fiscale sont donc une façon de réduire la concurrence fiscale entre les provinces et peut-être entre les provinces et le gouvernement fédéral. Les économies d'échelle réalisées en matière de perception d'impôts ne sont donc pas différentes des économies d'échelle qui pourraient résulter si les manufacturiers de robes signaient un accord de normalisation de la mode qui aurait pour effet de restreindre le nombre de styles et de modèles et de limiter grandement les différences entre eux.

L'analogie est pertinente non seulement pour démontrer comment les accords de perception fiscale limitent la concurrence, mais aussi pour indiquer pourquoi de si nombreux fiscalistes croient qu'il s'agit d'une mesure valable! De fait, ce n'est que récemment, soit quelque trente ou quarante ans après l'introduction de la « concurrence monopolistique » comme un modèle des marchés où les entreprises se font concurrence par les caractéristiques et les modèles de leurs produits et la façon de les présenter, que les économistes reconnaissent ouvertement que la différenciation des produits peut augmenter le bien-être économique au lieu de toujours le réduire.

La situation peut s'exprimer différemment. Il existe souvent des coûts, en plus des avantages, dans la mise en œuvre des économies d'échelle. Dans le cas des accords de perception fiscale, les avantages de la normalisation des assiettes d'impôts et, jusqu'à un certain point, des taux, sont facilement estimables. Les coûts qui résultent de la restriction de la concurrence et d'une normalisation trop poussée des assiettes et des taux d'impôt sont aussi présents, même s'ils sont moins directs et manifestes.

Il ne s'ensuit pas que les accords de perception fiscale n'ont aucun mérite, mais il faut les examiner en comparant leurs avantages et leurs coûts. Après un tel examen, on peut décider que les accords de perception devraient se faire entre les provinces dans trois ou quatre secteurs où le gouvernement fédéral ne participerait pas. Il serait ainsi possible de tirer le maximum de profit des économies d'échelle ainsi que des avantages de la concurrence fiscale.

Quoi qu'il en soit, il faut bien souligner que la concurrence fiscale n'entraînera pas nécessairement des différences considérables dans les assiettes et les taux d'impôt. En fait, dans la mesure où il n'y a pas de différence dans les préférences des citoyens et dans les méthodes de production, la concurrence aura pour effet d'éliminer les différences dans les taux d'imposition. Toutefois, s'il existe de véritables différences, particulièrement dans les préférences des citoyens, la concurrence constituera une garantie que ces différences ne passent pas inaperçues. Puisque les différences dans les préférences entre les citoyens des provinces ne sont pas absolues (voir la section 8 de la Partie II), les différences dans les assiettes et taux d'impôt qui pourraient résulter de la concurrence sont assujetties à une limite « naturelle ».

#### *4. La Charte des droits et libertés*

Tous ceux qui, depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle, se sont prononcés sur le sujet favorisent le principe de la reconnaissance des droits et libertés. La question, s'il y en a une, n'est donc pas là, mais elle porte sur la nécessité de l'enchâsse-

ment constitutionnel d'une charte. On prétend parfois qu'une charte des droits et libertés empiète sur la suprématie du Parlement en permettant à la fonction judiciaire du gouvernement de rendre des jugements sur des questions qui ont été décidées par le Parlement (comme d'ailleurs sur bien d'autres questions) et de les réviser.

L'argument selon lequel une charte des droits et libertés est incompatible avec le parlementarisme a beaucoup de traits communs avec celui qui conteste la compatibilité du fédéralisme et du parlementarisme. En fait, les raisonnements se ressemblent suffisamment pour qu'on puisse avancer l'hypothèse que ceux qui, en 1981-1982, se sont opposés à une charte pour le Canada, se seraient opposés, en 1864-1867, à l'établissement de la Fédération canadienne.

Quoi qu'il en soit, permettez-moi de poser la question de savoir si une charte et des institutions parlementaires peuvent se concilier. La théorie du fédéralisme de concurrence suggère qu'une charte et le parlementarisme sont compatibles, puisqu'une charte augmente la concurrence au sein de l'ensemble du régime politique. Elle le fait en amenant les tribunaux, notamment la Cour suprême, à participer plus activement à la concurrence qui caractérise le processus politique. D'abord, elle augmente grandement la concurrence entre la fonction judiciaire et les deux autres fonctions du gouvernement, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Ce résultat constitue en lui-même un apport important de la charte, puisqu'à long terme, la concurrence resserrera inévitablement le lien démocratique entre les gouvernements et les citoyens, en donnant plus d'importance à ces derniers en tant que citoyens, au sein du processus politique. Il s'ensuivra que la charte aura pour effet d'augmenter le degré de concurrence entre les secteurs public et privé et, dans la mesure où ces derniers réagiront, de réellement accroître le bien-être des Canadiens *en augmentant la concurrence commerciale*.

Il est important de souligner que le resserrement des liens entre le gouvernement et les citoyens que favorisera l'introduction des tribunaux au sein du processus politique ne se limitera pas au gouvernement fédéral, mais qu'il touchera tous les gouvernements de la fédération. En d'autres termes, les citoyens verront par conséquent leurs intérêts protégés non seulement par 11 législatures, mais aussi par les tribunaux auxquels ils pourront avoir recours s'ils ne sont pas satisfaits du service offert par leur législatures. Il s'agit d'une seconde façon par laquelle la *Charte des droits et libertés* pourra favoriser la concurrence horizontale au sein de la fédération. Le tout a déjà commencé et on voit les habitants d'une province remettre en question devant les tribunaux les règles et lois d'une autre province. Il s'agit là d'une situation qui ne peut que servir le bien public.

Il existe une troisième voie qui permet à la Charte d'influencer les activités du processus politique, soit en renforçant la capacité de la Cour suprême de « surveiller » la concurrence verticale entre le gouvernement central et les gouvernements provinciaux. Pour ce faire, il faut que chaque ordre de gouvernement puisse interjeter appel devant les tribunaux s'il croit que les décisions d'un autre ordre de gouvernement influencent le jeu de la concurrence d'une façon inéquitable et inefficace. Je l'ai déjà souligné, ce rôle des tribunaux, et encore plus particulièrement de la Cour suprême, est

susceptible de prendre une dimension plus considérable qu'il devrait normalement prendre, à moins qu'une réforme du Sénat introduise dans le Parlement fédéral une véritable dimension provinciale.

Évidemment, la Cour suprême est déjà le « gardien » de la concurrence verticale. Si ce rôle est susceptible de prendre plus d'importance à l'avenir, c'est qu'avec l'avènement de la Charte, les pressions des citoyens sur leurs gouvernements augmenteront et, par conséquent, ces derniers rivaliseront entre eux de façon plus résolue.

Lorsque l'on pose la question de savoir si la *Charte des droits et libertés* est véritablement, avec le parlementarisme et le fédéralisme, le troisième pilier de nos institutions politiques au Canada, il faut répondre affirmativement, sans aucune hésitation. La Charte, en faisant participer de façon plus directe les citoyens au processus politique, augmente le degré de concurrence dans le régime et, en rendant plus difficile l'adaptation aux pressions des élites, oblige le régime à être plus attentif aux préférences de tous les citoyens.

### *5. Les administrations municipales*

Les municipalités, comme on l'a toujours dit, sont des créatures des gouvernements provinciaux. Le gouvernement d'une province peut donc, de façon unilatérale, changer les limites des territoires municipaux, modifier le partage des pouvoirs entre lui-même et les municipalités et infirmer les décisions politiques prises localement. Au cours des années, les provinces ont eu, dans plusieurs domaines importants, tendance à considérer de fait les administrations municipales comme des organes administratifs. Il convient de noter qu'en même temps les politiciens provinciaux ont réclamé du gouvernement fédéral une plus grande décentralisation.

Les municipalités devraient-elles être des créatures des provinces ou, au contraire, les Canadiens seraient-ils avantagés si les municipalités devenaient des organismes décisionnels plus autonomes et donc capables de refléter les préférences de leurs citoyens et de s'adapter aux situations locales? En d'autres mots, la répartition et la distribution des ressources seraient-elles plus efficaces si le statut des municipalités vis-à-vis des provinces était semblable à celui de ces dernières vis-à-vis du gouvernement fédéral?

L'opposition classique formulée à l'encontre de l'enchâssement du partage des pouvoirs entre les provinces et les municipalités se fonde sur la crainte de retrouver à un échelon inférieur les problèmes auxquels on doit faire face à un échelon supérieur, c'est-à-dire, d'une part des conflits, de la rancœur et de la discorde et, d'autre part, le chevauchement et le double emploi. Sur le premier point, le lecteur ne sera pas surpris si je répons simplement que, selon ma conception, cette situation serait synonyme de concurrence et que je considère la concurrence, si elle est bien « surveillée », comme un avantage. À l'égard du second point, je souligne simplement que le double emploi et le chevauchement sont en pratique des conséquences de la concurrence, que celle-ci soit commerciale ou politique. Dans le contexte des entreprises commerciales, la question est facile à comprendre : en effet, comment peut-il y avoir concurrence si une seule entreprise fournit un produit particulier?

Cette objection à un partage enchâssé des pouvoirs entre les provinces et les municipalités se fonde sur une fausse conception du fédéralisme. Selon une autre objection, plus simpliste, l'opposition des gouvernements provinciaux empêcherait l'adoption de la mesure. L'objection est simpliste parce qu'il est évident que les provinces s'opposent à cette idée, puisque aucune personne n'aime la concurrence si elle doit elle-même en faire les frais. Aucune élite n'acceptera facilement d'abandonner les pouvoirs qu'elle détient! Il faut donc s'attendre à ce que les fonctionnaires provinciaux fassent valoir tous les arguments disponibles, y compris l'argument du ridicule, pour s'opposer à l'idée selon laquelle le pays serait mieux gouverné si les municipalités possédaient des pouvoirs enchâssés.

Les Canadiens profiteraient de l'enchâssement des pouvoirs municipaux. Il s'agirait de questions provinciales-municipales qui pourraient être différentes d'une province à l'autre. Dans certains cas, la loi provinciale d'enchâssement pourrait, par exemple, prévoir que les partages des pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement exigeraient une formule de participation directe de la part des municipalités. Dans d'autres cas, l'enchâssement pourrait être plus souple, de façon que les modifications du partage des pouvoirs puissent, par exemple, être adoptées par une loi de la législature provinciale, dont l'adoption nécessiterait une majorité des deux tiers. On pourrait aussi évidemment élaborer d'autres formules.

Pour donner un sens à un enchâssement de cette nature, il faut accorder aux municipalités des assiettes fiscales susceptibles de générer des revenus suffisants pour faire face aux dépenses. Il y aurait encore évidemment des « subventions de péréquation » qui aideraient à « contrôler » la concurrence horizontale intermunicipale, mais le déséquilibre total qui existe actuellement entre les revenus et les dépenses devrait être corrigé.

Si une province décide de promouvoir le bien-être de ses citoyens en donnant des pouvoirs enchâssés aux administrations municipales, elle devrait être consciente que les problèmes auxquels elle fera face ne seront pas différents de ceux qu'il faut résoudre au sein du fédéralisme tel que nous le connaissons. En agissant à titre de « gardien » de la concurrence horizontale qui existerait entre les municipalités, la province devrait faire face aux questions de l'égalité entre les concurrents, de l'attribution des bénéfices et coûts des décisions locales et à d'autres questions de même nature. Il ne s'agit pas de problèmes sans importance ni, cependant, de problèmes que les fonctionnaires hautement compétents à l'emploi des deux ordres de gouvernement, provinciaux et municipaux, seraient incapables de résoudre s'ils voulaient le faire.

Lorsque se pose la question de la « surveillance » de la concurrence verticale entre les provinces et les municipalités, je serais d'avis que le gouvernement fédéral, plus que tout autre organisme, pourrait s'en charger de façon plus économique et plus efficace. Ce rôle pourrait être confié à un ministère, comme l'ancien ministère des Affaires urbaines, qui pourrait élaborer des politiques de développement des municipalités. Si je propose de confier au gouvernement fédéral la responsabilité en matière de concurrence verticale, c'est tout simplement que ces nouveaux gouvernements municipaux ne seront pas seulement en concurrence avec les municipalités situées dans la même

province, mais avec les municipalités de l'ensemble du pays. Dans ce contexte, il semble difficile d'en arriver à une conclusion autre : seul le gouvernement central peut remplir ce rôle, même s'il s'agit d'un rôle difficile.

#### *IV. Conclusion*

Dans mon introduction, j'ai affirmé que j'étais convaincu que les mécanismes de contrôle de la politique démocratique, notamment dans les fédérations, étaient aussi contraignants que les mécanismes de contrôle du comportement économique. J'espère que mon exposé, dans les deux parties qui précèdent, de la théorie du fédéralisme de concurrence a réussi à démontrer, du moins en partie, que mon opinion avait un fondement logique. Je crois aussi que la théorie du fédéralisme de concurrence connaîtra des progrès et renforcera encore la logique de mes avancés.

Pour conclure cette étude déjà longue, je pose la question suivante : quelle est la signification de l'affirmation selon laquelle les mécanismes de la démocratie politique et ceux de l'économie sont également contraignants ? De la façon la plus simple, cela signifie qu'il n'y a pas un, mais deux grands secteurs où les gens cherchent à se procurer les choses qui augmenteront leur bien-être : ce sont les marchés et les gouvernements. Lorsque les marchés sont bien structurés et concurrentiels, ils réussissent, à long terme, à répartir les ressources de façon à maximiser le bien-être de la population. Il s'agit d'une proposition généralement acceptée, à laquelle je crois fermement. Ce qui est moins accepté, c'est l'opinion à laquelle personnellement je souscris fermement, selon laquelle les gouvernements, lorsqu'ils sont bien structurés et concurrentiels, réussissent aussi bien que les marchés, à long terme, à répartir les ressources de façon à maximiser le bien-être de la population.

Je dois donc rejeter *a priori* la notion selon laquelle les marchés sont plus efficaces et plus souples que les gouvernements et qu'ils s'adaptent mieux aux changements. C'est certainement le cas dans certaines circonstances et pour l'accomplissement de certaines tâches. Toutefois, à moins que l'on puisse préciser les circonstances et les tâches, ce qui nécessiterait l'examen de théories comparables dans les domaines politique et économique ainsi qu'une vaste recherche empirique et comparative, le fait d'affirmer que les gouvernements sont moins efficaces, moins souples et moins capables de s'adapter aux modifications des marchés, ne constitue guère que de la propagande.

Si les marchés et gouvernements comparables<sup>22</sup> réussissent aussi bien les uns que les autres, alors pourquoi ne pas supprimer l'une des deux catégories et donner à l'autre toutes les responsabilités et tous les lauriers ? La raison en est qu'ils ne jugent pas les préférences de la population de la même façon et qu'ils n'accomplissent pas avec une égale compétence les mêmes tâches. Les marchés s'acquittent mieux de certaines fonctions alors que les gouvernements s'acquittent mieux d'autres tâches, bien qu'*a priori*, il soit difficile de séparer les unes des autres. Il existe une abondante documentation<sup>23</sup> consacrée à cette question, mais elle n'est pas dans l'ensemble très utile.

Il est reconnu toutefois<sup>24</sup> que pour résoudre le problème de répartition sur la base des principes, il faut comparer l'efficacité relative des gouvernements

et des marchés dans l'exécution des tâches qui leur sont confiées. Cela est plus facile à dire qu'à faire puisque, comme je viens de le souligner, les comparaisons doivent, tout au moins au départ, faire appel à deux théories, une politique et une économique. De plus, les théories doivent avoir suffisamment de points en commun pour permettre des comparaisons qui soient significatives.

La théorie traditionnelle du bien-être, la théorie la plus fréquemment utilisée par les économistes pour traiter le problème de l'attribution, n'a pas son équivalent politique. Au contraire, elle présume que les gouvernements cherchent le « bien commun »<sup>25</sup>. Elle résout par conséquent le problème de l'attribution par une hypothèse. De fait, si les gouvernements poursuivent le bien commun et que l'on peut démontrer les échecs du marché, il s'ensuit que les tâches que les marchés ne réussissent pas à accomplir parfaitement devraient être attribuées à l'État. Au cours des récentes années, on a fait appel à une « logique inverse » pour en arriver à la conclusion opposée. On présume alors que les marchés répartissent toujours les ressources de façon efficace. Il suffit alors de démontrer les échecs du gouvernement pour soutenir que les tâches que les gouvernements ont été incapables d'accomplir parfaitement devraient être attribuées aux marchés.

Le modèle de la logique inverse résume aussi le problème de l'attribution par une hypothèse. Pourquoi? D'abord, parce que le travail effectué sur les « imperfections » du marché n'est habituellement pas pris en considération. Ces imperfections comprennent les économies de grande échelle, la diminution du revenu marginal des nombreuses entreprises commerciales, les considérations individuelles dans la détermination des prix intra-entreprise, l'incidence des ventes par lots, la présence dans la situation d'oligopole de stratégies de dissuasion à l'égard de l'entrée d'autres concurrents, la rigidité à la baisse de plusieurs prix (y compris, bien sûr, du prix de la main-d'œuvre), les accords de fixation des prix, les discriminations fondées sur la race, le sexe ou autres motifs et elles peuvent prendre encore d'autres formes. En second lieu, comme ce modèle n'a pas de théorie politique, il doit démontrer les échecs du gouvernement en fonction uniquement des mécanismes des marchés.

La recherche d'une solution au problème d'attribution qui s'appuierait sur les principes de base est probablement salutaire, quoique je n'en suis pas certain. Selon ma conception personnelle du fonctionnement des sociétés modernes, la question d'attribution est « résolue » par le truchement de la concurrence entre les institutions gouvernementales et commerciales, et la forme que prend ensuite cette concurrence est façonnée et conditionnée par les exigences du public et par l'apport d'entrepreneurs compétents dans chaque secteur. Par conséquent, l'accroissement du secteur gouvernemental reflète, d'abord, le désir du peuple d'obtenir des gouvernements les choses que ceux-ci peuvent le mieux lui fournir et, aussi, lui fournir de façon différente des marchés et, en second lieu, la présence dans ce secteur d'un plus grand nombre d'entrepreneurs énergiques et compétents. Un secteur gouvernemental à la baisse reflète des tendances opposées. Si je puis me permettre une conjecture, je dirais qu'un bon nombre de choses qui sont faites par les gouvernements au Canada auraient pu être accomplies privément, si les

entrepreneurs du secteur privé avaient fait preuve de plus d'imagination et de plus d'énergie que ceux du secteur public. En ce sens, le succès des pressions exercées par les entreprises pour empêcher la mise en œuvre d'une politique efficace de concurrence au Canada a contribué à la croissance du secteur public.

Quoi qu'il en soit, si les marchés et les gouvernements sont en concurrence pour satisfaire aux préférences, aux objectifs et aux désirs de la population, il n'est plus possible de souscrire à cette opinion, si chère aux partisans d'une théorie benthamiste de la politique, qui veut que tous les règlements, taxes, subventions et autres formes d'intervention d'organismes publics soient toujours cause de « distorsions ».

La notion de distorsion n'est pas facile à analyser. Prenons l'exemple le plus simple, soit le cas d'une économie composée d'un marché en concurrence néo-classique parfaite dans laquelle le coût d'une unité de ressources attribuées à une activité, par exemple la production de biens et services, leur déplacement, la publicité faite auprès des gens sur leur qualité, etc., est exactement égale à la valeur sociale de cette unité de ressources. Dans une économie semblable, il n'existe pas de distorsion. La présence de monopoles, de pollution, de prix fixes ainsi que de taxes, quotas, subventions, règlements et autres interventions publiques peut, en dissociant les évaluations sociales et privées des ressources, créer des distorsions. Mais le contraire peut aussi se produire. Si nous acceptons que les gouvernements ont un rôle à jouer dans les monopoles, la pollution, les règlements et les taxes, il est essentiel de connaître le motif des interventions avant de les qualifier de distorsions. Ce pourrait bien être une dénaturation du langage que d'appeler distorsion un objectif politique voulu.

Pour illustrer par un exemple, supposons que la population d'un territoire soit unanime pour demander à son gouvernement d'imposer une taxe sur les boissons alcoolisées, parce que, en admettant que celles-ci sont nuisibles à la santé, elle croit qu'elle ne pourrait résister à la tentation de boire davantage si les prix étaient plus bas. Si le gouvernement impose la taxe demandée, il serait simplement faux de dire que cette taxe est une distorsion puisqu'elle est un instrument efficace utilisé dans la poursuite d'un objectif particulier que les analystes ou les observateurs n'ont ni à approuver ni à condamner.

La situation serait différente si la demande d'imposition n'était pas unanime. Pour ceux qui forment la minorité, contrairement aux autres, la taxe serait une distorsion. Il est donc impossible, sans une théorie politique, de savoir si une intervention publique constitue ou non une distorsion. Dans cette situation, les déclarations stipulant que le régime fiscal doit être onéreux, que la politique industrielle doit suivre le marché ou que les sociétés d'État doivent être privatisées peuvent, à moins qu'elles ne s'appuient à la fois sur l'économie et la politique, si jamais elles sont mises en œuvre, causer des distorsions graves en empêchant les institutions politiques de faire leur travail efficacement.

J'ai épuisé le temps et l'espace qui m'étaient consacrés et, je termine donc mon plaidoyer. J'espère que la théorie du fédéralisme de concurrence que j'ai proposée, à la fois comme un modèle de ce qui se fait actuellement dans l'arène politique canadienne et comme un guide de réforme des institutions,

puisse servir à clarifier la discussion de ces questions dans le Rapport de la Commission ainsi qu'à alimenter les débats publics que ce Rapport suscitera.

## Notes

1. À ces deux piliers, un troisième est venu s'ajouter en 1982, soit la *Charte des droits et libertés*. J'en examinerai les conséquences dans la Partie III.
2. J. A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper and Row, 1942, 1975, p. 84–85. [N. du t.] : la version française de ce passage est extraite d'une traduction par Gaël Fain de l'ouvrage de Schumpeter, paru en français sous le titre *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot, 1951, p. 124.
3. La théorie néo-classique prépondérante forme un vaste ensemble. On y trouve donc presque toujours quelques compartiments plus ou moins sombres où il s'effectue des travaux sur certains sujets peu connus. Ainsi, il y a toujours à un certain moment quelqu'un qui fait des travaux sur la recherche et le développement (R-D), sur l'innovation et l'invention, sur les changements technologiques et même sur l'économique de l'initiative individuelle (*entrepreneurship*). La plupart de ces travaux feront certainement l'objet d'une nouvelle interprétation et profiteront d'une nouvelle vigueur à la lumière de la récente redécouverte de la « concurrence des entrepreneurs ».
4. I. Kirzner, *Competition and Entrepreneurship*, Chicago, University of Chicago Press, 1973.
5. J.K. Galbraith, *American Capitalism, The Concept of Countervailing Power*, Boston, Houghton Mifflin, Sentry edition, 1962.
6. R.R. Nelson et S.G. Winter, « Simulation of Schumpeterian Competition » dans *American Economic Review*, février 1977.
7. D.V. Smiley, *Canada in Question: Federalism in the Eighties*, 3<sup>e</sup> édition, Toronto, McGraw-Hill, Ryerson, 1980, p. 91.
8. Un document de recherche fait pour la Commission a aussi recours à ce modèle. Voir J.A. Brander, *Economic Policy Formation in a Federal State: A Game Theoretic Approach* (1984). Brander explique son utilisation du modèle du dilemme du prisonnier en fonction de ce qu'il appelle l'aspect « intérêt public » de la politique. Mais il s'agit là essentiellement d'une hypothèse « collectiviste » ou « organiciste »; voir ci-dessous.
9. R.D. Luce et H. Raiffa, *Games and Decisions*, New York, John Wiley & Sons, 1957, p. 95. Les mots soulignés sont de moi.
10. J.H. Dale, *Pollution, Property, and Prices*, Toronto, University of Toronto Press, 1968, p. 58–59. Les mots soulignés sont dans le texte original.
11. Il n'y a pas de mot juste pour décrire cette activité ou la fonction de « gardien ». J'emploie ce mot parce qu'il me semble le plus neutre. Je le remplacerais toutefois par tout synonyme acceptable.
12. La compétence commune de droit est souvent inévitable. L'existence de situations semblables a entraîné l'élaboration de doctrines, comme celle de la « prépondérance fédérale », qui permettent de régler la question de responsabilité des divers gouvernements.
13. Le lecteur peut, s'il le désire, se faire une idée (mais seulement une idée) de la façon dont je répondrais à cette question en se référant à A. Breton et A. Scott, *The Economic Constitution of Federal States*, Toronto, University of Toronto Press, 1978, où le sujet est abondamment discuté, mais dans un cadre analytique différent.
14. Auparavant, en condamnant le recours au modèle du dilemme du prisonnier comme un modèle du fédéralisme, j'ai souligné que c'était exactement la même

- hypothèse qui avait entraîné son adoption. Du point de vue de la doctrine classique de la science politique, l'hypothèse découle de la considération du comportement selon la doctrine de l'organicisme, par opposition à la doctrine non organiciste ou personnaliste. L'attrait, même chez les meilleurs auteurs, des hypothèses fondées sur l'organicisme est quelque chose qui m'a toujours étonné.
15. A. Hamilton, J. Jay et J. Madison, *The Federalist*, New York, The Modern Library, 1787, 1937.
  16. Il est possible que le même phénomène se produise dans le monde des affaires.
  17. La question de Juvénal est celle-ci : « Qui les gardera, eux, les gardiens? ». Parmi les contemporains qui ont le plus sérieusement étudié la question, mentionnons : J. Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge, Belknap Press, 1971; R. Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, New York, Basic Books, 1974; et J.M. Buchanan, *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, Chicago, University of Chicago Press, 1975.
  18. Les Américains n'avaient pas compris parfaitement le rôle du sénat. Ils avaient constitué un sénat dont les sénateurs étaient nommés par les États; formule qui se révéla désastreuse. Leur Sénat actuel élu, au sein duquel chaque État est également représenté, est la méthode qui se rapproche le plus de l'idéal qu'on peut se faire d'un « gardien » efficace de la concurrence verticale.
  19. Un exposé classique de ce point de vue est celui de F.R. Scott « Social Planning and Canadian Federalism » dans M. Oliver, (édit.), *Social Purpose for Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1961. La résistance au fédéralisme est en effet une caractéristique traditionnelle de la démocratie socialiste. Personne n'a mieux énoncé cet argument que H.J. Laski « The Obsolescence of Federalism » dans A.N. Christensen et E.M. Kirkpatrick, (édit.), *The People, Politics and Politicians*, New York, Holt, 1941.
  20. R.B. Reich, « An Industrial Policy of the Right » dans *The Public Interest*, automne 1983.
  21. Canada, *Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les pouvoirs*, tome II, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1940, p. 84.
  22. La nature des problèmes soulevés par Mancur Olson dans son volume *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Yale University Press, 1982, peut avoir des conséquences autant sur les marchés que sur les gouvernements. C'est pourquoi ils seront laissés de côté au cours de la discussion qui suit, mais il serait facile de les incorporer dans l'analyse.
  23. J'ai à l'esprit la documentation qui porte sur la théorie ou l'économie du bien-être. À un moment donné, cette documentation a même servi de base à l'élaboration d'une théorie de gouvernement. Voir W.J. Baumol, *Welfare Economics and the Theory of the State*, Cambridge, Harvard University Press, 2<sup>e</sup> édition, 1969.
  24. Voir par exemple G.S. Becker, « Competition and Democracy » dans *The Journal of Law and Economics*, octobre 1958.
  25. Dans la théorie moderne du bien-être, les gouvernements sont censés maximiser une fonction de bien-être. Le « bien commun » est alors défini en déterminant un certain degré d'élasticité de substitution parmi les index d'utilité des personnes dans la société.

## **E. Gérard Docquier**

### ***Préambule***

Dans le but d'apporter ma contribution au débat sur l'avenir économique du Canada, je désire soumettre à l'opinion publique un énoncé sur les éléments du Rapport final de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, sur lesquels je suis en dissidence.

Il y a au moins quatre domaines avec lesquels je ne peux pas être d'accord – en totalité pour certains d'entre eux et en partie pour d'autres. Ce sont les points suivants : le manque d'effort sérieux pour éliminer le chômage; le plaidoyer en faveur du libre-échange bilatéral canado-américain; des propositions d'amenuisement du régime de l'assurance-chômage; et certaines recommandations sur les relations patronales-syndicales.

Mon désaccord le plus fondamental avec le Rapport final porte sur le chômage. Le chômage constitue la question individuelle la plus importante à laquelle les Canadiens font face aujourd'hui. Il affecte non seulement la quantité de richesses qu'il y a à distribuer parmi les membres de la société, il se reflète aussi dans la désagrégation tragique de notre tissu social. Les chômeurs ne sont pas des statistiques à manipuler sur des tableaux et des figures – ce sont des êtres humains avec des visages et des personnalités, qui ont le droit de vivre dans la dignité, un droit dont ils sont aujourd'hui privés. En ce sens, la Commission a trahi les espérances de la population du Canada.

### ***L'exposé personnel d'un commissaire***

En 1982, on m'a demandé de siéger à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Les Canadiens traversaient alors la pire récession depuis les années trente. Mon syndicat, les Métallurgistes unis d'Amérique – le plus important syndicat du secteur privé au pays – comptait 205 000 membres en 1979. Au milieu de 1982, ce chiffre était tombé à 128 000. Je pourrais mettre des noms et des visages sur un grand nombre de ces chiffres. La dévastation de la récession m'a amené dans des foyers où j'ai trouvé la peur, des demandes de secours et souvent la faim. Comme immigrant, comme travailleur et comme Québécois, j'ai senti directement les coups personnels reliés à la destruction de notre tissu social. Des milliers de mineurs ont perdu leurs emplois. En permanence. Des dizaines et des dizaines d'usines ont fermé leurs portes. En permanence. Des centaines de milliers d'individus ont été jetés à la rue, perdant leur emploi et souvent leur maison. Des familles ont été déchirées. Quand nous sommes arrivés au milieu de 1982, des milliers de personnes avaient épuisé leurs prestations d'assurance-chômage. Un grand nombre des personnes que je connaissais et représentais en étaient réduites à l'aide sociale. Plusieurs d'entre elles avaient perdu les moyens de nourrir et de loger leurs enfants.

Les Canadiens ont subi des changements spectaculaires dans les conditions technologiques, économiques, politiques et sociales qui ont manifestement modifié le monde dans lequel nous vivons. Ces changements n'ont pas été moins fondamentaux que ceux de la révolution industrielle du siècle dernier. Lors de la création de la Commission, il existait un besoin de consacrer du

temps et des ressources à trouver ce que les Canadiens pensaient de ces changements et comment nous devrions réagir pour réaliser l'avenir que nous recherchions.

Les Canadiens ont été les victimes d'une récession sur laquelle nous n'avions aucun contrôle et à laquelle nous ne pouvons voir aucune fin. Nous avons traversé une progression d'émotions qui sont passées de la peur et de l'insécurité à la colère, et de la perte de la dignité et de l'humiliation au désespoir. Nos craintes ont encore été accentuées par le fait que nous pouvions voir le reste du monde traverser la même agonie. Nous ne sommes pas seuls. Nous sommes tous réduits à l'impuissance. Les soupes populaires, les queues d'attente pour de la nourriture et des syndicats de chômeurs sont devenus un rappel quotidien de la vulnérabilité des Canadiens à de graves changements structurels. Et des emplois permanents continuent de disparaître. Notre pays, l'un des plus riches du monde, semble incapable de stabiliser son environnement économique et social. L'hémorragie humaine se poursuit.

J'étais hanté par ces préoccupations, parce que je savais que les changements que nous subissions étaient plus que le simple résultat d'une récession à court terme. Je ressentais un profond malaise à participer à un tel processus. Le Congrès du Travail du Canada et le gouvernement du Canada étaient en désaccord sur presque toutes les questions auxquelles les travailleurs du Canada faisaient face. Il n'y avait pratiquement aucun dialogue sur les principaux enjeux auxquels faisaient face les principaux partenaires de notre société. Je sentais néanmoins que le mandat de la Commission était assez large pour englober les points de vue des Canadiens à qui l'on ne demande jamais ce qu'ils pensent de nos problèmes économiques. Leur voix avait besoin d'être entendue dans l'aménagement des solutions à nos problèmes. J'en suis venu à la conclusion qu'il serait impensable que le mouvement syndical ne soit pas représenté à la Commission. J'en ai discuté avec de nombreuses personnes dont je respecte les conseils. Premièrement, au sein de mon syndicat et, ensuite, au sein du mouvement syndical. Ayant reçu le plein appui de mes membres, ainsi que l'aval du Congrès du Travail du Canada, j'ai accepté de siéger comme commissaire.

À bien des égards, les expériences qui m'ont façonné différent de celles qui ont façonné le reste des commissaires avec lesquels j'ai voyagé d'un bout à l'autre de notre vaste pays pendant les deux tours complets d'audiences que nous avons tenues. La majorité d'entre nous avait toutefois une chose en commun – nous nous préoccupions de l'avenir, de ce que le pays pourrait devenir au XXI<sup>e</sup> siècle. Nous pouvions avoir des divergences d'opinion, mais nous partagions tous un sincère et profond respect pour le peuple canadien.

### *Une déclaration sur le Rapport*

Peu de temps après le début de notre mandat, il est clairement apparu que le travail de la Commission serait séparé en deux voies. Tandis que les commissaires se préoccupaient des expériences quotidiennes des Canadiens, le personnel de la Commission amorçait un programme de recherche, qui était sensiblement détaché des réalités exprimées par ceux qui se présentaient

devant nous. Cette recherche théorique se fondait principalement sur des hypothèses que je n'appuie pas.

La recherche m'a révélé deux points de vue qui ont été traités comme une nouvelle orthodoxie : « l'autosuffisance » et « les forces du marché » sont devenues la litanie perpétuelle. Je m'oppose à l'adoption au pied levé d'un tel langage, parce qu'il ne correspond pas à notre réalité. Cette nouvelle orthodoxie économique suppose que nous sommes excessivement dépendants, que le chômage est surtout un phénomène volontaire, que nous manquons d'initiative, et que les dépenses gouvernementales sont déchaînées. Mais nous sommes les gens qui travaillent à Faro, à Little Cornwallis Island, à Hibernia et à la baie James. Nous sommes les gens qui ont développé le « bras canadien ». Nous sommes les gens qui ont obtenu l'attention et le respect du monde pour l'odyssée des coureurs unijambistes.

Le rapport final de la Commission déclare : « Nous n'en sommes pas arrivés à un message unique, simple, indiscutable ». Pour ma part, j'ai nettement entendu « un message unique, simple, indiscutable » : *les Canadiens veulent travailler*. Même si le Rapport comprend de belles phrases ronflantes sur la priorité de l'emploi, son programme de recherche et ses recommandations ne reflètent pas un engagement envers une économie de plein-emploi — un emploi pour toute personne qui désire en avoir un. *Notre objectif numéro un, c'est l'emploi*.

Le mandat de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, c'était de présenter un rapport et des recommandations aux Canadiens sur leur avenir économique. Elle a plutôt rédigé un rapport qui se préoccupe davantage de notre passé. À bien des égards fondamentaux, le Rapport final a rendu un très mauvais service aux Canadiens qui ont façonné notre Nation. L'introduction du Rapport final a exprimé sa philosophie économique.

*Nous recherchons de nouvelles relations entre le système économique, et l'économie et la société au sein desquelles des stimulants pousseront à prendre des choix compatibles avec les objectifs sociaux.*

Je suis fondamentalement en désaccord avec ce principe. Nos objectifs sociaux sont clairs. Ils n'ont pas changé. En fait, il ne faudrait pas qu'ils changent. Les Canadiens veulent travailler. *Notre objectif, c'est de créer des emplois pour ceux qui ont été privés d'emploi*. En même temps, nous voulons prendre soin de ceux parmi nous qui sont incapables de pourvoir à leurs propres besoins. Nous avons depuis longtemps accepté la responsabilité morale de protéger ceux qui sont les moins capables de se débrouiller seuls. Tel est l'héritage de l'expérience canadienne. Notre engagement, c'est de parvenir au plein-emploi et à la justice sociale.

Dans l'environnement politique actuel, la principale préoccupation doit être d'affecter nos ressources financières à la réalisation de ces objectifs sociaux. *La tâche de l'administration de l'économie doit servir le développement social*. Le problème individuel le plus important qui menace de freiner notre développement tant économique que social, c'est le chômage.

Le flot permanent de licenciements, de fermetures d'établissements et de réduction de la production a provoqué une augmentation spectaculaire du

chômage. D'août 1981 à décembre 1982, le nombre total de personnes officiellement en chômage a atteint 12,9 pour cent de la main-d'œuvre. Le taux officiel de chômage est resté supérieur à 10 pour cent depuis mai 1982 et, en mars 1985, il était encore à 11,2 pour cent. Lorsque l'on y ajoute le chômage caché et le sous-emploi, le niveau réel de chômage est beaucoup plus élevé. En mars 1985, un relevé complémentaire de Statistique Canada a démontré qu'il y avait au moins 270 000 hommes et femmes qui avaient abandonné la recherche d'un emploi. On ne les compte plus comme des chômeurs officiels. Depuis 1982, il y a environ 700 000 emplois permanents à plein temps qui sont disparus. Nos jeunes travailleurs, ceux qui ont moins de 25 ans, sont les plus durement frappés. En mars 1985, le taux officiel de chômage parmi nos garçons et nos filles atteignait 17,5 pour cent. Dans ce seul groupe d'âge, il y a plus de 300 000 emplois qui sont disparus.

Nous ne pouvons parler ni de croissance ni de relance dans une économie où un si grand nombre de ceux dont nous avons la responsabilité continuent d'être sans emploi. Dans notre société, notre valorisation personnelle reste largement définie par l'emploi. Qu'arrivera-t-il à une société où les gens de 35 ans en seront à leur premier emploi? Qu'arrivera-t-il de leurs habitudes de travail? Qu'arrivera-t-il de notre éthique de travail? Qu'arrivera-t-il d'une économie dont les habitudes de dépenses ne seront pas commandées par la formation de nouvelles unités familiales, d'employés productifs et de consommateurs? Combien d'entre nous, parmi les Canadiens plus âgés, resteront sur le marché du travail pour subvenir aux besoins de leurs enfants de 30 ans? Le mot *croissance* pourra-t-il jamais devenir un mot positif pour une génération qui n'a aucun travail? Combien y en a-t-il parmi nous qui ont regardé dans les yeux de leurs fils et de leurs filles, de leurs neveux et de leurs nièces, de leurs petits-enfants, en se demandant : « Qu'arrivera-t-il de cette génération perdue? » Comment pourrions-nous voir un avenir, si nous le gaspillons maintenant en chômage et en désespoir?

Pour ceux d'entre nous qui vivent en contact quotidien avec les sans-emploi, le fait d'être incapable d'effectuer un changement finit par représenter une pression intolérable. La croissance que notre économie a engendrée au cours des trois dernières années, c'est *une croissance du chômage*.

De 1981 à 1983, le chômage a ajouté un million de « nouveaux pauvres » aux rangs de la pauvreté. La pauvreté est un problème qui n'est ni rural, ni régional, ni relié à « ceux qui sont trop paresseux pour travailler ». La pauvreté existe d'une extrémité de notre pays à l'autre. En 1983, il y avait 967 000 familles pauvres, et la majorité d'entre elles, soit 557 000, vivait dans les grandes villes. Dans les familles pauvres, il y a plus d'un million de nos enfants qui se voient refuser le droit à une éducation convenable.

Les familles dirigées par des femmes ont une probabilité beaucoup plus élevée de pauvreté que les familles dirigées par des hommes, et leur nombre ne cesse d'augmenter. En 1983, sur le nombre total de familles dirigées par des femmes de moins de 65 ans, il y en avait plus de 50 pour cent qui vivaient dans la pauvreté, comparativement à 11 pour cent pour les familles dirigées par des hommes. Près du tiers de toutes les familles pauvres sont dirigées par une mère célibataire.

Parmi les personnes âgées au Canada, s'il s'agit d'une femme vivant seule, cela signifie aussi qu'elle vit dans la pauvreté. Presque 60 pour cent des femmes de plus de 65 ans sans liens familiaux vivent dans une situation désespérée. La situation des hommes n'est pas tellement meilleure — 48 pour cent des hommes âgés sans liens familiaux vivent aussi dans la pauvreté. Il y a 2 500 000 bénéficiaires de la sécurité de la vieillesse au Canada. En 1983, 1 500 000 d'entre eux avaient des revenus inférieurs à 9 000 dollars.

La pauvreté englobe des hommes et femmes de tous les âges, des agriculteurs et des pêcheurs, les malades et les invalides, et les sans-emploi. Contrairement à la croyance populaire — un grand nombre de ceux que l'on appelle les « pauvres au travail » sont des hommes et des femmes qui ont un emploi, mais qui ne gagnent pas assez pour échapper à la pauvreté.

En 1982, il y avait largement plus de la moitié des chefs de familles pauvres qui travaillaient et presque les deux tiers de toutes les familles pauvres comptaient au moins un salarié. Le problème, c'était qu'ils ne pouvaient pas obtenir un emploi à plein temps payant un salaire convenable. Je suis convaincu que l'unique protection dont dispose ces hommes et ces femmes, c'est la *Loi sur le salaire minimum*. Je suis fondamentalement en désaccord avec le point de vue du Rapport de la Commission selon lequel de telles lois ne sont que des « scléroses » qui ne jouent qu'un rôle insignifiant pour améliorer le sort des travailleurs pauvres.

En février de cette année, l'emploi total était revenu à un niveau légèrement supérieur à celui d'août 1981. Le nombre d'emplois à plein temps restait toutefois inférieur de 150 000 au niveau d'août 1981. Les emplois permanents à plein temps ont été remplacés par des emplois à temps partiel d'une durée inconnue et mal payés.

Dans l'industrie de production de biens, nous avons perdu près de 500 000 emplois et nous n'en avons récupérés que 200 000. Dans l'industrie de production de biens, il y a encore 300 000 emplois de moins qu'il n'y en avait en août 1981.

*Pour la jeunesse, il n'y a eu aucune récupération des emplois perdus.* En mars 1985, il y avait encore, pour les travailleurs de moins de 25 ans, 300 000 emplois de moins qu'il n'y en avait en août 1981. Le taux de chômage chez les jeunes se situe à 17,5 pour cent.

Au cours des deux dernières années, la croissance du chômage s'est réalisée malgré une forte croissance des exportations, qui ont augmenté en volume de presque neuf pour cent en 1983 et qui ont fait un bond spectaculaire de 22 pour cent en 1984. L'économie nationale reste toutefois faible. *Un commerce extérieur grandement accru n'a pas augmenté nos niveaux d'emploi.*

Je peux parler personnellement de cet échec en me reportant aux changements dans la composition de l'effectif du Syndicat des Métallos. Au cours des cinq dernières années, les changements révèlent de profonds bouleversements structureaux. Le secteur minier, particulièrement pour les métaux de base et le charbon, a été parmi les plus durement frappés. Il n'y a eu aucune relance.

**TABLEAU 1 Effectifs du secteur minier, de 1980 à 1984**

Secteur	Pourcentage de changement
Minerai de fer	-47,7 %
Cuivre	-42,8 %
Argent	-39,5 %
Nickel	-44,7 %
Charbon	-33,1 %

L'industrie sidérurgique canadienne a aussi subi une importante perte de main-d'œuvre.

**TABLEAU 2 Effectifs de l'industrie sidérurgique, de 1980 à 1984**

Secteur	Pourcentage de changement
Acier de base et laminaires	-22,9 %
Tréfileries et clouteries	-23,6 %
Tuyaux et tubes	-19,2 %
Fabricants d'acier de construction	-31,2 %

Il y a aussi eu d'importantes pertes d'effectifs dans la fabrication des métaux, qui consomme la production de l'industrie sidérurgique.

**TABLEAU 3 Effectifs de la fabrication des métaux, de 1980 à 1984**

Secteur	Pourcentage de changement
Fonderies de fer	-42,0 %
Fonderies d'acier	-48,0 %
Outils manuels	-40,0 %
Outillage agricole	-53,7 %

Il y a plusieurs facteurs qui ont contribué à ces changements. La récession, de nouvelles sources de concurrence étrangère pour les industries traditionnelles et les changements technologiques, tout cela nous pousse vers une économie d'avantage orientée vers les services. Ces changements rongent les structures traditionnelles de salaire et d'emploi sur lesquels nous avons construit nos habitudes de consommation, nos possibilités de développement social et notre soutien social. La « classe moyenne », telle que nous la connaissions, est en danger de disparition. Les revenus deviennent plus polarisés. Nous aurons encore plus de pauvres et plus de riches, avec de moins en moins d'individus entre les deux extrêmes.

En chiffres absolus, l'effectif de notre syndicat est graduellement revenu à 160 000 individus—le niveau de la fin des années 1960. Nos nouveaux membres sont toutefois principalement venus du secteur des services à faibles

salaires. Parmi les nouveaux groupes que nous avons recrutés, on compte des gardiens de sécurité, ainsi que des travailleurs de restaurants et de centres d'accueil.

Comment la Commission voit-elle la solution de ces problèmes? Elle a adopté une croyance simpliste en un « libre-échange » avec les États-Unis et avec le reste de nos partenaires commerciaux. *Cela ne résoudra pas nos problèmes de chômage.* Les quelques dernières années l'ont prouvé. Ce n'est pas non plus en « trouvant les bons stimulants », ni en nous fiant à la main invisible du marché que nous sortirons de nos problèmes actuels et futurs.

Les investissements réels du secteur privé dans les établissements et l'équipement ont diminué de neuf pour cent en 1982 et ils ont baissé de nouveau de 12 pour cent en 1983, pour se maintenir au même niveau en 1984. À la fin de l'année dernière ils étaient inférieurs de 20 pour cent au sommet atteint au cours du deuxième trimestre de 1981. Parallèlement, les stimulants fiscaux aux entreprises, qui, en 1980, avaient réduit le taux de l'impôt fédéral sur les sociétés de 36 pour cent à 15 pour cent des profits, ont eu peu d'effets pour stimuler les investissements et créer une croissance au cours des trois dernières années. Au cours des années 1950, les entreprises payaient 58 pour cent des impôts fédéraux, tandis que les individus en payaient 42 pour cent. Au cours des années 1970 et 1980, *les entreprises ont vu leur part des impôts fédéraux réduite à moins de 30 pour cent. La part versée par les contribuables individuels a augmenté à plus de 70 pour cent. Les entreprises ont besoin des consommateurs, et non de stimulants fiscaux.* Tant que nos industries pourront satisfaire à la demande de produits en fonctionnant aux trois quarts de leur capacité de production, elles n'auront aucun besoin de s'agrandir, ni d'investir, ni de créer des emplois.

Les stimulants fiscaux n'ont ni favorisé ni entraîné une création d'emplois. Pour certaines personnes, c'est peut-être de bonne politique de distribuer des stimulants fiscaux, mais ce n'est pas là une bonne politique économique. C'est effectivement cette structure fiscale qui constitue la raison sous-jacente du problème du sous-financement que subissent les gouvernements aujourd'hui. Nous n'avons pas rencontré de succès en manipulant le comportement des Canadiens par l'intermédiaire du système fiscal. Un grand nombre des objectifs sociaux que la conception du système fiscal devait permettre de réaliser ne se sont pas matérialisés et la capacité de production de revenu du système fiscal en a été gravement rongée. Je vois deux raisons à cette situation : la faible croissance économique et l'injustice du système fiscal. Les gens bien avisés ou les riches paient beaucoup moins que leur juste part. Il est nécessaire d'effectuer de profonds changements dans le système fiscal. Une réforme fiscale devrait commencer par l'adoption d'un impôt minimal sur les revenus élevés. Il est inacceptable de penser que pour avoir davantage de croissance économique nous devrions créer plus d'inégalité.

Je ne crois pas que nous soyons « sur-gouvernés », ni qu'une administration fédérale qui abandonnerait les Canadiens aux caprices du marché soit la clé du renouvellement de la croissance et de la prospérité. Parmi les sections les plus progressistes du Rapport, il y a le domaine du soutien social et des services humains.

Le rapport reconnaît que :

*Étant donné que le niveau général des dépenses des politiques sociales au Canada est faible, selon les normes de l'OCDE, il n'existe aucun argument général pouvant justifier de s'attaquer au déficit en réduisant les dépenses sociales.*

Les recommandations proposent un ensemble de changements dans nos programmes de sécurité du revenu. Le Rapport se prononce en faveur d'un revenu annuel garanti sous forme d'un Régime universel de sécurité du revenu (RUSR) qu'il considère comme le fondement le plus approprié pour les programmes de sécurité du revenu du Canada. Je souscris à cette initiative, car elle constitue à la fois un pas dans la direction de la justice sociale, et une reconnaissance de l'importance du soutien social pour assurer notre vitalité économique.

Le Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR) fournirait une aide d'adaptation aux Canadiens qui ont épuisé leurs prestations d'assurance-chômage. Grâce à ce programme, il serait aussi possible d'aider les travailleurs à acheter des actions de leur entreprise, ou d'investir dans d'autres formes de projets communautaires de développement économique. Je ne suis pas d'accord avec la proposition selon laquelle le financement du programme devrait provenir des « épargnes » réalisées dans le programme de l'assurance-chômage.

Les « réformes » proposées à l'assurance-chômage représentent une réduction des niveaux de prestations, et une prolongation des périodes de qualification. Cela revient à une attaque ouverte contre les sans-emploi. Pourquoi faudrait-il que les victimes soient punies pour leur situation. La façon de réduire les coûts de l'assurance-chômage, c'est de créer des emplois.

De plus, l'ensemble des propositions qui précèdent ne fait pas de distinction entre les programmes de soutien du revenu et les programmes d'assurance.

Le Rapport identifie aussi la santé et la sécurité professionnelles comme un secteur d'importance et de préoccupation croissante. La recommandation s'exprime ainsi :

*Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient étudier immédiatement la possibilité de développer un régime global d'assurance sociale invalidité pour s'occuper des effets à long terme des problèmes de santé professionnelle, de même que de ceux des autres formes d'invalidité dans la population en âge de travailler. Ce régime pourrait être mis en vigueur soit en élargissant le domaine des accidents du travail pour qu'il englobe un programme complet d'invalidité, soit en élargissant les dispositions actuelles d'invalidité des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec.*

Je suis aussi d'accord avec cet élément, car il y a déjà longtemps que nous aurions dû répondre aux besoins des invalides au Canada, quelle que soit la cause de leur invalidité.

En ce qui a trait à la formation professionnelle, on accorde une attention accrue à la formation au travail et à la formation reliée à l'emploi. Les recommandations demandent une subvention spéciale de salaire pour les nouveaux venus dans la main-d'œuvre qui n'auront pas eu auparavant

d'autres formes de formation professionnelle ou d'éducation postsecondaire. De plus, la recommandation vise à fournir un Régime enregistré d'épargne pour congé d'études (REECE). Je suis en désaccord avec cette proposition et je choisirais plutôt un système de prélèvements-subventions imposé aux employeurs.

Reconnaissant que nos enfants sont ceux qui doivent façonner notre avenir, l'accès à l'éducation supérieure pour les étudiants à faibles revenus devient une source de préoccupations particulières. Le manque de financement a affamé le système d'éducation. La déréglementation de structure des frais de scolarité ne constitue pas une solution.

Je suis d'accord avec les recommandations générales portant sur les relations patronales-syndicales, mais, si je le suis, c'est pour des raisons différentes et sans appuyer toutes les conclusions et tous les commentaires. La négociation collective joue un rôle essentiel dans la distribution du revenu dans notre pays. Elle détermine, à la fois directement et indirectement, les revenus de l'immense majorité des Canadiens. Je dois exprimer mes réserves au sujet de certaines des expériences menées sur la qualité de la vie au travail. De plus, je rejette la proposition de l'intéressement pour remplacer les augmentations négociées de salaires.

La Commission recommande que :

*Les commissions des relations du travail soient autorisées à créer des unités de négociation à employeurs multiples et à syndicats multiples, lorsque cela semble devoir faciliter le processus de la négociation.*

### ***Notre voix a été entendue dans le façonnement de ces solutions***

Le Rapport est obsédé par la « compétitivité » du Canada. Il ne fait aucun doute que nous devrions nous efforcer de parvenir à un meilleur rendement économique. Si la compétitivité était notre unique objectif, les entreprises ne paieraient probablement aucun impôt, nous ignorerions les répercussions écologiques des activités économiques, et nous abolirions la sécurité sociale. Aucun de ces objectifs n'est acceptable pour les Canadiens.

La campagne en faveur de la « compétitivité » n'est pratiquement jamais rien d'autre qu'un assaut contre les niveaux de salaire. Le jeu de la compétitivité est un jeu où nous ne pouvons pas gagner. Quelqu'un, quelque part dans le monde, en y mettant assez de privations ou de répression, arrivera toujours à nous couper l'herbe sous le pied. Il n'est ni nécessaire ni souhaitable de favoriser une irresponsable lutte de réduction des salaires.

Le Rapport décrit, parfois de façon éloquente, le phénomène croissant de l'interdépendance économique mondiale. L'interdépendance a le potentiel de développer une solidarité, une collaboration et une paix internationales. J'appuie la description générale de l'environnement mondial du rapport, y compris ses aspects humains, environnementaux, économiques et politiques. Le danger de dresser des travailleurs les uns contre les autres a été accru de façon spectaculaire en raison des politiques monétaires et fiscales récentes. Des Canadiens ont été placés en position de concurrence destructive pour obtenir des parts d'un marché à faible croissance, empiécée par les assauts

mondiaux contre les niveaux actuels de salaires. Ces conditions menacent maintenant de détruire le système international de commerce et de finance établi après la Seconde Guerre mondiale. Ce système a grandement besoin de réforme. Cela est particulièrement vrai si l'on veut qu'il continue de favoriser et d'aider le développement des pays du Tiers monde. L'effondrement de ce système serait désastreux. Le Rapport exprime certains de ces sentiments et je veux les confirmer.

Je suis en désaccord avec le Rapport au sujet du problème de la dette du Tiers monde. Le problème de la dette du Tiers monde n'a pas été résolu. De plus, c'est exercer d'insurmontables pressions sur des économies fragiles que de s'attendre à les voir rembourser leurs dettes tant dans les délais que selon les conditions qui leur ont été dictées. La question de la dette n'est pas résolue et le problème ne s'évanouira pas. Il empire également d'autres problèmes. Des producteurs du Tiers monde font du dumping de biens sur les marchés mondiaux, alors qu'ils s'efforcent désespérément de gagner des devises étrangères pour verser les paiements d'intérêts et de dettes rééchelonnées qui continuent d'augmenter. Cela mine les prix et intensifie la compression mondiale des salaires, ce qui à son tour engendre de plus en plus de mesures protectionnistes, poussant ainsi le système au bord de l'effondrement.

Le Rapport accorde beaucoup d'attention aux récents développements du commerce canado-américain. Notre dépendance croissante envers le commerce américain devrait toutefois être considérée comme un signe de faiblesse et de troubles dans notre économie, et non comme une grande occasion de croissance. Le commerce avec les Américains doit se poursuivre. De plus, le Canada peut effectivement être gravement frappé par certaines des propositions protectionnistes mises de l'avant au Congrès américain. Toutefois, *il serait dangereux de se fier encore plus à ces relations déséquilibrées sous forme d'un accord global de libre-échange*. D'abord, la situation actuelle est hautement artificielle. L'accélération des exportations vers les États-Unis depuis quelques années est le résultat combiné d'un dollar américain hautement surévalué et du maintien de taux élevés d'intérêts réels au Canada. Aujourd'hui, l'écart des taux d'intérêt est aussi élevé qu'il l'était en août 1981, lorsque le taux se situait à 23 pour cent. Maintenant que les Américains se préparent à rectifier leur énorme déficit commercial, le Canada n'échappera pas à la note du Congrès. Le Canada n'est dépassé que par le Japon en termes de surplus commercial, et il est même plus élevé en fonction du volume total. Le Rapport recommande de s'attaquer à ce problème en négociant un accord de libre-échange avec les États-Unis. Je crois que le libre-échange ne représente pas une solution à nos problèmes économiques. Je crois en un commerce négocié entre les pays, dans le cadre d'ententes multilatérales. *Un libre-échange sans restriction avec les Américains représente un acte aveugle et imprudent*, que certaines personnes décrivent comme un acte de foi nécessaire. Je suis en faveur d'un accès négocié et sûr aux marchés américains. Les conditions d'accès aux marchés canadiens doivent toutefois comprendre des garanties de production et d'emplois, comme celles qui ont été obtenues dans le *Pacte de l'automobile*, et depuis concrétisées dans les règlements de contenu canadien. Ces conditions sont incluses dans l'option d'un « commerce dirigé » que je favorise, mais que le Rapport rejette explicitement.

Il existe une solution de rechange à l'option du libre-échange. Il s'agit d'une promotion de substitution des importations et d'un rôle direct du gouvernement dans une stratégie industrielle. Cela n'aurait pas besoin de signifier qu'un bureaucrate d'Ottawa doit choisir les gagnants et les perdants économiques du pays. La Commission recommande le libre-échange comme une solution au chômage et à la croissance. Le travail de recherche soutient longuement et à plusieurs reprises que le libre-échange entraînera une augmentation des revenus et de l'emploi. Ce que les études et les simulations informatisées ne peuvent pas nous dire, c'est quand ces supposés profits vont venir, ni à qui ils vont aller :

*[...] à long terme, le Canada profiterait substantiellement d'un libre-échange bilatéral avec les États-Unis, particulièrement grâce à un accès au marché libre en expansion et grâce aux économies d'échelle.*

La forte croissance des exportations des deux dernières années n'a pas résolu notre problème de chômage. Quels que soient les gains que nous puissions y trouver, ils seraient vagues et à long terme, tandis que les épreuves seraient immédiates et spécifiques. Un métallo de la *Camco*, licencié à London demande : Quel est mon avenir, où est mon prochain emploi, et quels sont les systèmes de soutien social auxquels ma famille a accès?

Sur la politique de stabilisation et sur le chômage, problème fondamental identifié par le Rapport, on a droit à une construction de l'esprit hautement abstraite intitulée « taux de chômage à inflation stationnaire (TCIS) ». En langage clair, ceci revient à dire qu'il y a un nouveau taux « naturel » de chômage se situant entre 6,5 et 8 pour cent. *Tout ce qui est inférieur à 6,5 pour cent est considéré comme un chômage volontaire.* Les Canadiens n'acceptent pas cela. Le taux de chômage d'une société constitue un choix social et politique—il n'y a rien de naturel là-dedans. Le taux actuel de chômage de 11,2 pour cent est inacceptable pour tous les Canadiens. Suggérer qu'environ un million d'hommes et de femmes, huit pour cent de la main-d'œuvre, soient « volontairement » en chômage, c'est ridicule. Recommander qu'un million de Canadiens devraient se résigner à une existence de chômeurs, c'est criminel. Appuyer cette notion dans le Rapport, c'est reléguer les Canadiens à un XXI<sup>e</sup> siècle de sous-développement.

Finalement, en ce qui a trait à la discussion des questions constitutionnelles de la part de la Commission et de ses recommandations dans ce domaine, je ne peux ni m'associer à ses points de vue, ni les commenter. Les questions du domaine constitutionnel sont trop dans un état de transformation permanente au Québec, à ce moment de notre histoire, pour que je puisse me permettre de faire quelque réflexion qui soit d'une valeur durable.

Tant que le débat du Québec sur la Constitution ne sera pas plus clairement défini, je m'abstiendrai de tout commentaire.

### ***La plainte des occasions perdues***

Le programme de recherche de la Commission et son Rapport final n'ont donné à la population du Canada et au gouvernement du Canada aucune meilleure compréhension du problème ou de ses solutions. La Commission n'a pas entrepris une recherche originale sur les causes de notre chômage. Avec

son argumentation, le Rapport amène son lecteur insouciant à la conclusion que le chômage n'est pas le principal problème auquel les Canadiens font face aujourd'hui, ou, même si tel était le cas, à croire que le gouvernement est impuissant à le résoudre.

Le chômage, c'est le principal problème auquel les Canadiens font face aujourd'hui. L'écart a continué de s'élargir entre les bien nantis et les pauvres. La récession et le chômage d'un grand nombre d'entre nous ont accéléré le processus qui fait gonfler les rangs des pauvres.

La Commission n'est pas parvenu à réaliser son mandat. Un grand nombre des graves problèmes auxquels fera face la prochaine génération de Canadiens restent sans réponse ou mal posés. Le « message unique, simple, indiscutable » exprimé par les Canadiens se reflète dans l'encyclique papale *Laborem Exercens* :

*Le travail humain, c'est une clé, probablement la clé essentielle de toute la question sociale [...]*

Le Rapport a appuyé des fantaisies basées sur le marché comme solution à notre problème de presque deux millions de chômeurs. Je plaide plutôt en faveur de la responsabilité permanente du gouvernement à administrer l'environnement économique et à favoriser de nouvelles formes de participation populaire aux institutions publiques.

## John R. Messer

L'*Homo Economicus* est une fiction imparfaite créée par les économistes. Il n'existe pas en tant qu'individu dans la vie réelle.

D'ailleurs, les nations ne sont pas non plus nées, nourries et construites comme des entités économiques au sens strict. Abandonné au déterminisme économique, il serait peu probable que le Canada existe aujourd'hui en tant qu'État souverain relativement indépendant. L'avantage économique du Nord sur le Sud aurait eu le dessus, les liens ténus entre l'Est et l'Ouest du pays auraient disparu et l'histoire du Canada aurait été beaucoup plus courte.

L'exercice de la volonté politique a fait en sorte que rien de ce qui précède n'est arrivé, et cela a été le résultat de la rivalité entre les objectifs politiques et sociaux d'une part et les objectifs économiques d'autre part.

Nous vivons vraiment dans une économie *politique*, et, pour ma part, je ne souhaiterais pas qu'il en soit autrement.

C'est dans ce contexte que je propose d'ajouter un point de vue au Rapport de la Commission. Bien que l'on y trouve des références pertinentes sur le rôle politique, le Rapport fait sien le concept économique actuellement à la mode, et selon lequel les déterminations du marché sont jugées « bonnes » et les interventions gouvernementales « mauvaises ». Je suis d'accord avec ce jugement dans certains cas, mais je ne souscris pas à la proposition générale selon laquelle « le meilleur gouvernement est celui qui gouverne le moins ».

À cet égard, je trouve les arguments de mon collègue, M. Albert Breton, convaincants. Je cite sa déclaration :

*Que signifie l'affirmation selon laquelle les mécanismes de politique démocratique et ceux de l'économie soient aussi contraignants les uns que les autres? Cela signifie à tout le moins qu'il n'existe pas une, mais deux vastes arènes dans lesquelles les individus cherchent à obtenir tout ce qui augmente leur bien-être : les marchés et les gouvernements. Les marchés, lorsqu'ils sont bien structurés et compétitifs, exercent bien leur fonction à long terme qui est la distribution des ressources d'une façon qui augmente au maximum le bien-être de la population. C'est une proposition généralement acceptée et à laquelle je crois fermement. Ce qui est moins accepté, mais à quoi je crois tout aussi fermement, est que les gouvernements, s'ils sont bien structurés et compétitifs, font un aussi bon travail à long terme, en distribuant, comme les marchés, les ressources de façon à augmenter au maximum le bien-être des citoyens.*

En ce qui concerne les relations entre les deux secteurs et la division des rôles, M. Breton affirme ce qui suit :

*Mon propre point de vue sur la façon dont les sociétés modernes fonctionnent est que la question de la répartition des tâches est « résolue » par la concurrence entre organismes gouvernementaux et marchés, et que cette concurrence est, à son tour, façonnée et conditionnée par les exigences du public, ainsi que par la répartition de l'esprit d'entreprise dans chaque secteur. Par conséquent, un secteur gouvernemental en expansion reflète avant tout le fait que les individus désirent non seulement les choses que les gouvernements offrent aux meilleures conditions, mais également celles que les gouvernements proposent différemment des marchés et, deuxièmement, traduit le fait que des personnes plus*

*entreprenantes et plus douées ont trouvé leur place dans ce secteur. Un secteur gouvernemental en déclin reflète des tendances opposées.*

Dans l'ensemble, le Canada a été une économie de marchés et de gouvernements. Avec le temps, les gouvernements sont intervenus activement dans les transports, la mise en valeur des ressources, les secteurs de l'énergie et de l'agriculture. Et, même si ces interventions n'ont pas toujours donné de résultats positifs, nous représentons, à mon avis, et tout bien considéré, la meilleure économie et le meilleur pays.

J'irai même plus loin. Quoi que l'on dise du marché comme déterminant du rendement économique, c'est un instrument singulièrement peu sensible pour mesurer les conséquences sociales. Il est non seulement souhaitable que le gouvernement surveille ces conséquences, mais cela fait partie de ces attributions politiques essentielles. Et si, dans l'exercice de cette responsabilité, un gouvernement estime souhaitable de limiter la « liberté » du marché, cela serait parfaitement dans l'ordre des choses.

Je suis donc en désaccord avec certains des fondements même du Rapport de la Commission, et c'est en ce qui concerne la section sur l'agriculture que mon sentiment est le plus fort.

### ***L'exploitation agricole familiale***

La manière la plus logique de discuter du secteur agricole est, à mon avis, de traiter de l'unité primaire de production agricole, c'est-à-dire l'exploitation agricole familiale. Nul doute qu'il faille examiner les marchés, la commercialisation, la manutention et le transport des céréales, la recherche et le développement, l'utilisation des terres, le remplacement des importations et d'autres composantes économiques. Mais le secteur agricole va au-delà de la production, de la distribution et de la commercialisation des produits agricoles. En tant que société, nous avons investi considérablement dans le mode de production agricole particulier qu'est l'exploitation agricole familiale, propriété et exploitation individuelles. Et, à moins que nous ne soyons disposés à sacrifier cet investissement, il nous appartient d'examiner nos politiques agricoles et économiques, avec leur impact sur l'exploitation agricole familiale.

Il y a ceux qui laissent entendre que cette façon d'envisager le problème n'est que sentimentalisme pur. C'est faux. Tout cet espace entre les principales agglomérations canadiennes ne représente pas un vide. La plus grande partie de cette surface est couverte d'exploitations agricoles familiales et de petites collectivités au service des agriculteurs et de la production agricole. Lorsque nous parlons de préserver l'exploitation familiale, nous entendons préserver des emplois, des collectivités et toute l'infrastructure représentée par les écoles, les hôpitaux, l'énergie électrique, les routes et bien d'autres services. Nous parlons des greniers à blé (wheat pools), bien sûr, qui ont si bien servi les agriculteurs des Prairies au cours des cinquante dernières années. Mais nous parlons également des coopératives communautaires et des caisses d'économie, des petits commerçants comme les fournisseurs de machines agricoles et autres entrepreneurs qui participent largement à

l'activité des petites collectivités agricoles dans tout le Canada. Ils représentent l'économie de l'exploitation agricole familiale.

Il est vrai que, à l'échelle nationale, l'agriculture a perdu de l'importance avec le temps par rapport aux autres industries. Mais il ne faudrait surtout pas passer sous silence son importance régionale. En Saskatchewan, province que je connais le mieux, l'agriculture n'est pas seulement le pivot de l'économie, mais elle constitue le centre même de la société où l'exploitation agricole familiale demeure le cœur de notre mode de vie, tant pour les citadins que pour les ruraux.

Il est bien évident que l'exploitation agricole familiale n'est pas une entité statique, pas plus que ne l'est n'importe quel autre secteur de notre économie. Elle a changé, elle changera encore, en réponse aux forces économiques et technologiques. Mais, au travers de tous les changements du passé, avec toutes les modifications de la surface des exploitations, la nature fondamentale de l'unité de production persiste.

Ce sont les raisons pour lesquelles je trouve que la discussion portant sur l'exploitation agricole familiale dans le Rapport de la Commission est à la fois confuse et irréaliste. Bien que le Rapport traite de bon nombre des problèmes que les agriculteurs doivent affronter, la plupart d'entre eux sont écartés et considérés comme problèmes cycliques que les agriculteurs ont déjà connus. La question portant sur l'accroissement de la taille des exploitations et la réduction accélérée du nombre d'agriculteurs est considérée comme une nécessité économique. Je ne suis pas de cet avis.

Pour prendre l'exemple de la Saskatchewan, une multitude de programmes publics, fédéraux et provinciaux, ont été mis en place, de 1946 à ce jour, afin d'encourager les agriculteurs à être plus productifs et à réduire leurs coûts. Pour n'en citer que quelques-uns, je mentionnerai la rapide électrification rurale, l'amélioration du réseau routier, la plus grande facilité d'accès au crédit, les tests de machines agricoles, l'allègement de la fiscalité, la Banque de terres. Ces mesures, et d'autres encore, n'ont sans doute pas empêché le regroupement des terres et la diminution de la main-d'œuvre agricole. Mais ces mesures étaient des réponses politiques publiques qui ont amélioré la viabilité de l'exploitation agricole, et ont rendu le processus d'ajustement moins préjudiciable aux individus et à la collectivité. Je dirai même qu'elles ont freiné le rythme et la gravité des conséquences du regroupement agricole.

Si l'on permet au marché de suivre son cours dans les circonstances actuelles, nous perdrons les meilleurs agriculteurs. Les agriculteurs les plus vulnérables actuellement ne sont pas des mauvais gestionnaires, inefficaces et marginaux, mais des jeunes agriculteurs qui ont acquis leurs terres et leur matériel à des prix élevés, et qui sont cependant parmi les gestionnaires agricoles les plus innovateurs et les plus productifs que l'on puisse trouver. Si le point de vue exposé dans le Rapport devait l'emporter, et que nous décidions de ne pas intervenir sous prétexte que les forces du marché sont le meilleur arbitre, nous perdrons certains de nos agriculteurs les plus productifs. Et cela ne serait pas, en réalité, au profit de l'efficacité.

Le Rapport ne prend pas non plus en considération les autres coûts pour la société, tels ceux représentés par le déplacement, la réinstallation, le recyclage

et la recherche d'un emploi rentable pour l'agriculteur déplacé, ni les coûts sociaux et économiques de l'augmentation du nombre de chômeurs. À l'heure actuelle, ces coûts sont particulièrement élevés.

Le Rapport semble également appuyer l'accélération de l'urbanisation. Les coûts engendrés par le dépeuplement des campagnes ne sont pas mentionnés, si ce n'est pour rejeter l'idée qu'il y a des attributs spéciaux attachés à la vie rurale. Cependant, ces coûts sont réels – sous forme d'emplois ou d'investissements perdus, d'infrastructure sous-utilisée et de frais de transfert. Il me serait difficile, dans ma province natale, d'omettre ces coûts en les jugeant insignifiants.

L'exploitation agricole familiale est bien plus menacée actuellement que beaucoup ne le pensent. La récession, les tendances économiques actuelles, les taux d'intérêt élevés, l'augmentation du coût des facteurs de production et la baisse du prix des produits – tous ces éléments ont affaibli l'économie de l'exploitation agricole familiale. Les risques naturels, la sécheresse, les inondations et les parasites dans certaines régions ont aggravé les difficultés économiques. La baisse de la valeur des terres cultivables qui a suivi, a placé de nombreux agriculteurs au bord de la faillite, notamment les exploitants jeunes et capables qui sont entrés dans le système au mauvais moment.

Le fait que beaucoup de ces événements soient cycliques, comme le fait remarquer le Rapport, n'enlève rien à leur réalité pour les agriculteurs concernés. Que l'exploitation agricole familiale classique ait survécu à des périodes difficiles par le passé est également exact, mais cela ne change rien. Je refuse toute conclusion selon laquelle ces arguments signifieraient que les gouvernements doivent tout simplement permettre aux forces du marché de déterminer qui doit survivre. Les politiques destinées à amortir les taux d'intérêt, à restructurer les prêts et les besoins en fonds de roulement, sont, pour bon nombre de ces agriculteurs, à la fois indiquées et nécessaires.

En ce qui concerne l'évolution à plus long terme du secteur agricole et de l'exploitation agricole familiale, je suis entièrement d'accord avec la Commission qui recommande d'étendre, de façon significative, les travaux de recherche et de développement. Je ferai état, un peu plus loin, des secteurs spécifiques qui sont prometteurs pour l'exploitation agricole familiale du futur.

J'aimerais maintenant me tourner vers les points du Rapport qui abordent certains secteurs-clé de la politique agricole, susceptibles d'aider à restructurer la production agricole dans l'avenir, c'est-à-dire la commercialisation, la manutention et le transport des céréales, les prix et les coûts des facteurs de production.

### *Commercialisation*

Individuellement, l'agriculteur et le consommateur s'intègrent bien dans le schéma classique du marché libre. Ils ont tous deux un minimum de pouvoir d'achat, ils rivalisent en toute liberté avec les autres producteurs/consommateurs lors de la vente et de l'achat des produits alimentaires. Malheureusement, d'autres intervenants sur le marché s'adaptent moins bien à ce modèle.

Dans le transport, la transformation et le commerce de détail, par exemple, les intermédiaires entre le producteur et le consommateur ont tendance à dominer le marché.

La réalité historique est que le producteur agricole individuel canadien n'a pratiquement jamais eu de pouvoir sur le marché. Ses recettes nettes sont le résidu qui reste après que les industries de transformation, les agents de commission et les détaillants aient prélevé leur part sur le prix final. Ce n'est que par des interventions, soit par l'action collective des producteurs, soit par des mesures publiques, que les agriculteurs ont été en mesure d'exercer une influence, aussi modeste soit-elle, sur le marché.

Le fait que le consommateur canadien ne consacre à son alimentation qu'un pourcentage de ses revenus, classé avant-dernier au niveau mondial, constitue un exemple frappant de la faiblesse du pouvoir de l'agriculteur. Seuls les États-Unis, qui jouissent d'un climat plus favorable et disposent d'un environnement plus concurrentiel pour la transformation et le commerce de détail, précèdent le Canada.

Les offices de commercialisation des producteurs sont la cible du Rapport de la Commission. Mon désaccord porte à la fois sur ce qui a été dit, et sur ce qui ne l'a pas été (ou pas assez clairement).

Le Rapport fait une distinction pertinente entre les organismes qui ne font que fournir du savoir-faire et du personnel de commercialisation aux producteurs pour un produit déterminé (exemple : la Commission canadienne du blé) et ceux qui, en outre, gèrent les approvisionnements par le jeu des quotas et autres moyens. Et pourtant, après avoir établi cette distinction, le Rapport condamne implicitement l'ensemble des offices de commercialisation.

Ce qui me dérange dans la discussion sur les offices de commercialisation qui gèrent les approvisionnements est la supposition que les autres intervenants dans la commercialisation des produits alimentaires — les industries de transformation, les grossistes et les détaillants — n'ont pas recours à des pratiques qui influent sur l'offre et le prix. Je citerai deux exemples contraires dans ma propre province, la Saskatchewan.

Saskatoon et Régina sont deux marchés très semblables en ce qui concerne les produits alimentaires, tant par la taille que par la situation géographique. Pourtant, depuis plusieurs années, le prix d'un panier d'articles d'épicerie coûte toujours, à Régina, de 10 à 12 pour cent de plus que le même panier à Saskatoon. La raison en est la suivante : le marché de Régina est dominé par une seule chaîne au détail, alors que deux chaînes s'affrontent à Saskatoon. Cette situation profite, à court terme, aux consommateurs de Saskatoon mais, lorsque la part de chaque chaîne sera déterminée à Saskatoon — ce qui arrivera un jour — on peut être certain que les marges de détail atteindront, ou dépasseront, celles de Régina. Et, ayant éliminé certains de leurs concurrents indépendants, la part du marché de ces détaillants sera plus grande.

Dans un autre exemple, *Weston* et *McGavin* se sont récemment livrés à une guerre des prix en Saskatchewan, d'où une chute du prix du pain en dessous du coût de production. Je doute fort que *Weston* et *McGavin* se battaient l'un contre l'autre, mais tentaient plutôt de s'approprier des parts du marché en éliminant les boulangers indépendants.

Autrement dit, ces pratiques visent à réduire, et non à encourager, la concurrence. De plus, elles révèlent les pouvoirs auxquels se heurte le producteur indépendant d'œufs, de lait ou de volailles par exemple, lors de la commercialisation de son produit.

Si c'est la gestion des approvisionnements *en soi* que le Rapport trouve répréhensible, pourquoi n'y a-t-il alors aucune critique de la gestion des approvisionnements pratiquée – non pas par le biais de l'intervention du gouvernement – mais par la domination du marché. La tendance à contrôler les approvisionnements et, par voie de conséquence, à gonfler au maximum les prix et les profits est plus que jamais présente dans notre économie. Il nous suffit de regarder les trois grands fabricants d'automobiles. S'il y a trop de voitures, les prix ne baissent pas vraiment; la production est réduite plutôt.

Des exemples semblables ne sont pas rares dans l'industrie alimentaire. Il y a deux façons de gérer les approvisionnements : en créant un office de commercialisation gouvernemental pouvant agir au nom d'un certain nombre de petites entreprises, dont la production atteint le quota fixé, ou en réduisant le nombre d'entreprises de sorte que, ouvertement ou tacitement, on arrive au même résultat. C'est cette dernière option qui peut se produire et se produit. Et l'intégration verticale est une façon permettant d'y parvenir plus aisément.

Ceci dit, je conviens qu'il existe certains problèmes quant aux pratiques actuelles des offices de gestion des approvisionnements, la capitalisation des quotas étant certainement l'un des plus graves. Je ne peux cependant pas accepter que tous ces offices de commercialisation soient éliminés. J'appuie le maintien de la production canadienne, tant sur le plan national que régional. Je suis en faveur de l'égalité des chances accordées aux producteurs, pour ce qui est de l'accès aux marchés. Je rejette l'option d'un régime d'assurance comme étant insatisfaisante.

Globalement, je trouve entièrement inacceptable la prémisse, implicite dans le Rapport, qu'il faille livrer au marché la gestion des prix et/ou des approvisionnements (quel qu'en soit l'effet sur le consommateur), tandis que l'intervention publique pour équilibrer un tant soit peu les forces du marché pour les agriculteurs, elle, ne serait pas satisfaisante.

### ***Manutention et transport des céréales***

Dans sa discussion sur la façon dont le Canada doit saisir les possibilités d'exportation de céréales (principalement du blé), le Rapport de la Commission aborde trois questions principales :

- La mise au point et la production de variétés, autres que le blé dur rouge du printemps, qui rendront le Canada plus concurrentiel dans des marchés mondiaux en mutation;
- Les inefficacités du système national de silos et celui du transport des céréales correspondant;
- La solution du problème de compensation suite à l'abandon du taux du Nid-de-Corbeau.

J'appuie la Commission sur le premier point, mais j'ai des réserves et des désaccords à formuler sur les conclusions apparentes en ce qui a trait aux deuxième et troisième points.

Le système de silos canadien, tel qu'il a évolué, n'est certainement pas au-dessus de toute critique. Je partage le point de vue selon lequel il existe une technique permettant de réduire la compensation accordée historiquement aux agriculteurs pour diminution de volume. Cette technique devrait être appliquée. Le système de calibrage des céréales peut également être modifié, ce qui améliorerait la rentabilité de l'entreposage et du transport des céréales.

Mais le Rapport de la Commission s'arrête là, sans aborder la question de l'efficacité des chemins de fer, en tant que réseau, au service du système de silos et des producteurs de céréales. Le Rapport semble supposer que le *transport* des céréales entre le point de chargement et celui de l'exportation – maintenant que les chemins de fer vont recevoir des compensations – sera hautement rentable.

Comment évaluer cette hypothèse? Dans les provinces de l'Ouest, les producteurs de grains et le système de silos n'ont pas le choix du mode de transport, car il n'existe pas d'autres moyens. Ils sont les otages d'un seul mode de transport et de deux compagnies de chemin de fer géantes et non concurrentes.

De plus, une façon importante pour ces compagnies d'améliorer le rendement de leur entreprise lors du transport des céréales est de *reporter* certains de leurs coûts sur d'autres postes. De toute évidence, l'efficacité de leur *entreprise* – et les coûts visibles du transport des céréales par rail – sera améliorée, si les compagnies transportent les céréales à partir de terminaux plus grands, placés sur une ligne principale, et non à partir de silos dispersés dans tout le pays.

Mais, incontestablement, une analyse sérieuse du système doit inclure *tous* les coûts, qu'ils soient supportés directement par les chemins de fer ou, indirectement, par les gouvernements, les collectivités ou les producteurs, sous forme de camions agricoles plus gros, de construction et d'entretien de routes, de carburant, d'emploi, de déclin des collectivités rurales, etc.

La conclusion générale du Rapport, selon laquelle « il y a de bonnes raisons de réorganiser tout le système » est peut-être vraie. Mais les éléments, vagues et sélectifs, pris en considération, associés à l'absence de toute analyse exhaustive des bénéfices et des coûts, enlèvent toute portée à la conclusion.

Le fait que le rôle-clé de monopole, joué par les compagnies de chemin de fer, n'ait pas été pris en considération dans le système, a une influence sur la question de la compensation du taux du Nid-de-Corbeau.

L'élimination du taux du Nid-de-Corbeau, sous sa forme actuelle, revient à abroger une concession historique fondamentale que les agriculteurs avaient reçue en échange de coûts qui leur avaient été imposés par les autres dispositions de la politique nationale. S'il n'y a pas renversement de cette situation, le problème sera alors d'appliquer la décision de façon à ce que ce soit les producteurs de céréales, et non d'autres parties, qui récoltent les avantages auxquels ils ont droit. Tel était le marché conclu. Et la forme sous laquelle ces compensations seront versées est un élément essentiel du respect du contrat.

La Commission estime que les tarifs du transport devraient être compensatoires à 100 pour cent. L'argument économique se rapportant au producteur primaire est que c'est la seule façon d'éliminer les distorsions du marché

nuisant à l'élevage et à la boucherie dans les Prairies. Je reviendrai à cette question dans un moment.

Prenons l'un des résultats potentiels de la proposition de la Commission qui est totalement ignoré dans le Rapport : l'imposition de tarifs de transport des céréales en fonction du kilométrage, c'est-à-dire de tarifs de transport variables.

Si nous laissons aux chemins de fer le soin de dicter ces tarifs, ils détermineront désormais le paysage rural et la répartition des silos et des collectivités qui dépendent entièrement d'eux. En proposant des tarifs kilométriques plus bas à partir de points sur la ligne principale—comme le fait déjà le CN—le processus sera déjà en mouvement et la passation des coûts débutera.

Si cette restructuration sociale dans l'Ouest devait se faire, la décision doit être prise en pleine connaissance de cause par les personnes les plus directement concernées dans les exploitations agricoles et les collectivités—en se basant sur *tous* les coûts—et non être laissée à la détermination du « marché » géré par les chemins de fer.

L'un des gros avantages du tarif statutaire du Nid-de-Corbeau était qu'il n'avait aucune incidence sur les points de chargement, sauf par rapport à leur éloignement du lieu d'exportation. Cette impartialité ne peut être préservée qu'au moyen de garanties de performance, attachées à des versements compensatoires par le gouvernement aux compagnies de chemin de fer, tout en laissant la structure tarifaire de base en place.

Le principal argument avancé dans le Rapport pour justifier les tarifs de transport intégralement compensatoires—l'éloignement des installations de transformation de la viande—ne me semble pas convaincant. Pour admettre cet argument il faut supposer :

- que le producteur pourra tirer des avantages économiques d'une transformation majeure de la structure agricole des Prairies, qui se convertirait des céréales au bétail;
- qu'il existe un marché en Amérique du Nord et dans le monde capable d'absorber une augmentation importante de la production de viande de boucherie.

Le Rapport ne donne aucun élément permettant d'appuyer l'une ou l'autre de ces suppositions. Au contraire, une étude préparée pour *The Prairie Pools* (les syndicats des producteurs de grains des Prairies) par *Arcus Consulting Ltd* met sérieusement en doute chacune d'entre elles. On avait demandé à *Arcus*, entre autres choses, d'évaluer l'impact qu'aurait l'adoption de la formule des « paiements aux producteurs » sur l'industrie de l'élevage du bétail. Parmi ses principales conclusions, *Arcus* déclarait :

*L'augmentation de l'élevage et de la production de viande (dans l'Ouest du Canada) est calculée en fonction de la rigidité de la demande interne de céréales [...]. Une telle augmentation se traduirait par un faible accroissement net des revenus bruts provenant du bétail dans l'Ouest du Canada [...] d'abord en raison des changements dans les secteurs de la volaille et du porc [...] qui seraient en partie compensés par une baisse des revenus bruts des producteurs de viande de bœuf dans la région des Prairies.*

Dans cette situation, les éleveurs de bétail du reste du Canada verraient leurs revenus bruts diminuer.

*The Prairie Pools* conclut qu'en raison de la structure de l'industrie du conditionnement de la viande en Amérique du Nord, il est douteux qu'il y ait une grande augmentation de la production de viande de boucherie dans les provinces de l'Ouest ou, encore moins, ailleurs au Canada.

Citant des chiffres d'Agriculture Canada, M. Roy Atkinson a fait remarquer, dans le document qu'il a présenté à la Commission, que « la consommation de bœuf par habitant sur le continent nord-américain, est maintenant inférieure d'environ 20 pour cent à ce qu'elle était il y a à peine six ou sept ans » (Roy Atkinson, mémoire, le 28 novembre 1983, p. 11).

Ma propre conclusion est qu'il n'y aura tout simplement pas, ni à court ni à moyen terme, d'accroissements importants dans l'élevage et l'abattage dans l'Ouest du Canada, et qu'il n'y aura pas de changement du tout, à moins que ne surgissent de nouveaux marchés imprévus.

### ***Prix agricoles et coûts de production***

La relation entre les prix agricoles et les coûts de production, dont dépend actuellement la survie de nombreuses exploitations familiales, n'a pas, il me semble, été traitée de façon adéquate.

Les faits indiquent, sans nul doute, qu'avec le temps, les prix agricoles ont beaucoup plus varié que les coûts de production, que ces derniers ont eu tendance à suivre une courbe ascendante beaucoup plus abrupte que celle des prix agricoles. Lorsque les agriculteurs affirment que le problème s'aggrave, ils ont bien raison. Le problème est à la fois cyclique et chronique.

Il y a peut-être trois options adéquates, l'une d'entre elles est identifiée dans le Rapport de la Commission. Les agriculteurs doivent faire preuve d'encore plus d'efficacité, ils doivent améliorer leurs méthodes et continuer à adopter de nouvelles technologies, grâce à des augmentations importantes des crédits pour la recherche et le développement.

Une deuxième option, notamment pour le court terme, réside dans l'intervention du gouvernement pour réduire les coûts de production actuels. Les coûts du carburant, des engrais, des herbicides et du capital d'exploitation sont les plus critiques. En ce qui concerne les Prairies, les mesures gouvernementales les plus pratiques consisteraient à réduire le prix des carburants agricoles et le taux d'intérêt des prêts d'exploitation.

Une troisième mesure consisterait, même si elle est moins souhaitable, en un soutien des prix par le gouvernement. Pour les produits d'exportation comme les céréales, de nombreux autres problèmes connexes viennent s'ajouter aux besoins en crédits publics. Mais bien que je ne recommande pas cette mesure en ce moment précis, je signalerai seulement que les États-Unis soutiennent vigoureusement et depuis de nombreuses années les cultivateurs de céréales, en leur versant des subventions, et que la Communauté économique européenne le fait encore plus. Et ce sont nos concurrents dans l'exportation de céréales.

Le Rapport de la Commission n'envisage les programmes de stabilisation qu'à titre de substituts des offices de commercialisation, ce qu'ils ne sont pas.

Un certain nombre de programmes de stabilisation sont en place au Canada – au niveau fédéral pour les producteurs de céréales, et dans certaines provinces pour les éleveurs de porcs. Ils sont importants en raison de l'instabilité des prix et de la production agricole, non parce qu'ils apportent de nouvelles ressources importantes mais parce qu'ils aident à niveler les liquidités. Ils devraient être améliorés et étendus aux producteurs d'autres denrées agricoles sur une base fédérale, ou bien approuvés par le gouvernement fédéral et gérés par les provinces.

### ***L'accès aux capitaux et cession des terres d'une génération à l'autre***

Le Rapport de la Commission a raison lorsqu'il conclut que les agriculteurs sont handicapés en matière d'accès à des capitaux dans des conditions qui correspondent aux risques et aux variations des fonds de roulement propres à l'entreprise agricole. Il recommande, sans être spécifique, de conserver les régimes particuliers de crédit pour l'agriculture. Je suppose qu'on fait allusion à ceux de la Société du crédit agricole du Canada, étant donné que le Rapport laisse entendre que des programmes comme le *Saskatchewan Farm Purchase Program* et le Programme d'aide aux agriculteurs débutants de l'Ontario n'ont pas été efficaces. Le Rapport ne justifie pas cette dernière affirmation.

Ce qui y manque, à la lumière des pressions exercées actuellement sur les agriculteurs, est une allusion à la nécessité de restructurer la dette, notamment celle des jeunes agriculteurs qui viennent de débiter, ou qui ont acquis de nouvelles terres à des prix élevés. Aucun des régimes particuliers de crédit actuels ne répond à ce besoin, et nous ne pouvons attendre des organismes de crédit commercial qu'ils en mettent un sur pied. J'affirme, encore une fois, que c'est au gouvernement de jouer ce rôle à la fois adéquat et nécessaire. Il faut agir vite.

En ce qui concerne la cession des terres d'une génération à l'autre, le Rapport reconnaît le problème mais, à nouveau, ne fait aucune recommandation spécifique. J'accorderais bien plus d'importance à ce problème que ne semble le faire le Rapport, notamment parce qu'il aggrave encore les difficultés d'accumulation de capital de cette industrie dont les besoins de capital sont intenses. L'obligation de « recapitaliser » la terre à chaque génération est une façon très onéreuse, et de moins en moins réalisable, de préparer la retraite des aînés.

Pourtant, la tendance qu'ont les agriculteurs à considérer l'accumulation des terres comme une assurance-vieillesse est très forte. Il existe peu d'autres choix. Le Régime des pensions du Canada (RPC) est inadéquat, tant à cause du niveau des prestations que parce que de nombreux agriculteurs ne seraient pas admissibles pour cotiser le maximum des primes chaque année. Les régimes d'épargne-retraite semblent moins attrayants que des terres aux yeux de beaucoup d'agriculteurs parce que, historiquement, la plus-value foncière a toujours offert un rendement plus séduisant. Il faudra néanmoins rechercher de meilleures solutions.

L'option de la « Banque de terres », malgré la controverse dont elle fait l'objet, a beaucoup en sa faveur. Elle sera peut-être, avec le temps, mieux acceptée par le monde agricole.

J'aimerais que soient étudiées d'autres solutions, plus innovatrices. Pourquoi, par exemple, ne pas envisager, pour les agriculteurs, un régime de retraite sous forme de versements, qui serait pris en charge par le gouvernement, et semblable à ceux auxquels contribuent de nombreux employés dans les secteurs public et privé? Ce régime serait assez souple afin d'adapter les contributions à la fluctuation des revenus de l'agriculteur. Les fonds devraient être bloqués jusqu'à la retraite. Enfin, le gouvernement pourrait le rendre plus attrayant en y contribuant à valeur égale.

En contrepartie, si ce régime avait du succès, il permettrait de réduire considérablement le besoin que ressent l'agriculteur de cumuler des terres comme seule garantie pour la retraite, ce qui amenuiserait la pression exercée sur le prix des terres lorsque les revenus agricoles sont élevés. Il permettrait également d'assouplir les dispositions en vigueur au moment de la cession des terres à la retraite, et ainsi d'augmenter les chances pour un fils, une fille ou un autre jeune agriculteur de prendre la relève. Ce serait une façon directe de protéger la viabilité de l'exploitation agricole familiale.

Sur ces deux questions, c'est-à-dire, l'accès au capital et la cession des terres d'une génération à l'autre, je suis d'accord avec presque tout ce que dit le Rapport. Mais il n'en dit pas assez.

### *L'avenir de l'exploitation agricole familiale*

J'ai tenté, dans mon exposé, de présenter un argument à deux volets : d'abord, qu'une analyse du secteur agricole canadien doit être sensible à la continuité de la structure de l'exploitation agricole familiale, pour des raisons à la fois économiques et sociales, et ensuite, que la continuité de l'exploitation agricole familiale et de la base sur laquelle elle repose, la structure de la collectivité rurale, exigera une plus forte participation et une plus grande présence du gouvernement que ne le mentionne le Rapport.

Cette participation et cette présence sont d'une importance cruciale, soit que l'on souhaite conserver et enrichir la base des ressources, améliorer les capacités de recherche et de développement (R-D) nécessaires, augmenter les possibilités d'exportation, rendre les offices de commercialisation plus efficaces (qu'ils gèrent ou non les approvisionnements), offrir de meilleurs programmes de stabilisation des revenus, et en plus grand nombre, soit qu'il s'agisse d'affronter d'autres problèmes cycliques provoquant périodiquement des crises au sein de l'agriculture.

En raison du besoin de mesures de nature publique, l'exploitation agricole familiale de l'avenir peut contribuer, plus encore que par le passé, à l'augmentation de la productivité agricole et au développement social et économique du milieu rural.

Dans le processus, l'exploitation agricole familiale changera certainement et la transition ne sera pas toujours facile ni simple. Ces changements se traduiront par :

- un rôle plus important de la gestion de l'exploitation agricole, assorti d'une plus grande application des techniques de gestion;
- une plus grande capitalisation (bien que pas nécessairement en terres);
- une utilisation plus intensive de la terre;

- une plus grande diversification (bien que pas nécessairement dans les exploitations individuelles).

Il n'y aura pas qu'un seul modèle d'exploitation agricole familiale à l'avenir, pas plus que cela n'a été le cas dans le passé. La nature des ressources, l'évolution de la demande, les possibilités de commercialisation et d'autres facteurs continueront à restructurer les exploitations individuelles.

Cependant, ce sera l'esprit d'entreprise qui déterminera de plus en plus qui sera prospère et qui ne le sera pas. Les aptitudes en gestion, le discernement des risques, l'adoption de nouvelles technologies et l'adaptation à des conditions différentes seront des facteurs-clé.

À mesure que seront adoptées des pratiques de récoltes intensives (par exemple, des récoltes continues), et à mesure que la recherche et le développement permettront de choisir parmi une plus grande variété de produits, la tendance à accumuler les terres diminuera dans de nombreuses régions agricoles. Certains cultivateurs de céréales ont enfin compris que la surface de leur exploitation est suffisante. Cette attitude se généralisera.

Toutefois, les nouvelles techniques et l'exploitation plus intensive de la terre augmenteront les besoins en capital, et la nécessité de disposer d'un passif immobilisé à des conditions adaptées à la nature de l'exploitation agricole continuera à être vitale.

La diversification deviendra beaucoup plus sophistiquée que celle du modèle d'exploitation mixte traditionnelle. Il est probable qu'elle se traduira par une plus grande variété dans les cultures d'une part, et par une plus grande diversité dans les entreprises spécialisées d'autre part. L'élevage classique du bétail cédera vraisemblablement la place à des activités plus spécialisées et plus orientées sur les marchés.

Il y aura moins d'exploitations, mais le rythme du regroupement sera lent. Les collectivités rurales continueront à se transformer, et beaucoup d'entre elles survivront et certaines grandiront. Le système social rural continuera à être au service des agriculteurs et de leurs familles, d'une façon évolutive.

Cette façon de voir les choses, et tout ce qu'elle implique, peut devenir réalité, si les responsables canadiens basaient la politique agricole non pas sur une analyse économique limitée et sur une solution de « marché libre », mais sur une analyse globalisante des coûts et des avantages socio-économiques. S'ils le faisaient, le secteur agricole continuerait à dépasser les autres en productivité; l'économie canadienne obtiendrait de meilleurs résultats; le Canada serait encore davantage un pays où il fait bon vivre.

## Laurent Picard

Le lecteur remarquera que je me suis librement inspiré du chapitre de Bruce Scott contenu dans *U.S. Competitiveness in the World Economy* édité par Bruce Scott et George C. Lodge. Il en est de même de *The Japanese Industrial System*, de Charles I. MacMillan, de loin la présentation la meilleure et la plus poussée que j'ai lue sur le système industriel japonais. Pour leur part, Victor C. Clarke, ancien vice-président à l'organisation et au développement de la compagnie *Générale électrique du Canada*, et le professeur Morty Yalovsky, de la faculté de gestion de l'Université McGill, reconnaîtront leur importante contribution. J'ai également été très impressionné par le document préparé pour la Commission par le professeur Richard Harris, de l'Université Queen's, département d'économie. Il va sans dire que j'assume l'entière responsabilité pour toute erreur qui aurait pu se glisser dans le présent document.

\* \* \*

*M. Tomès* Monsieur, nous avons raisonné sur la maladie de votre fille, et mon avis, à moi, est que cela procède d'une grande chaleur de sang; ainsi je conclus à la saigner le plus tôt que vous pourrez.

*M. des Fonandrès* Et moi, je dis que sa maladie est une pourriture d'humeurs causée par une trop grande réplétion : ainsi je conclus à lui donner de l'émétique.

*M. Tomès* Je soutiens que l'émétique la tuera.

*M. des Fonandrès* Et moi, que la saignée la fera mourir.

*M. Tomès* C'est bien à vous de faire l'habile homme !

*M. des Fonandrès* Oui, c'est à moi; et je vous prêterai le collet en tout genre d'érudition.

*M. Tomès* Souvenez-vous de l'homme que vous fîtes crever ces jours passés.

*M. des Fonandrès* Souvenez-vous de la dame que vous avez envoyée en l'autre monde il y a trois jours.

*M. Tomès (à Sganarelle)* Je vous ai dit mon avis.

*M. des Fonandrès (à Sganarelle)* Je vous ai dit ma pensée.

*M. Tomès* Si vous ne faites saigner\* tout à l'heure votre fille, c'est une personne morte. (*Il sort.*)

*M. des Fonandrès* Si vous la faites saigner, elle ne sera pas en vie dans un quart d'heure. (*Il sort.*)

*Œuvres complètes*, extrait de « L'amour médecin », une comédie de Molière, acte II, scène IV, p. 31.

\* \* \*

Ceci n'est pas un rapport minoritaire mais un commentaire additionnel. C'est en vertu du principe du compromis, dont est issu tout consensus, que j'appuie les recommandations intégrales du Rapport. Cependant, étant donné l'ampleur du mandat de la Commission, il était impossible, dans le texte principal, d'exprimer ou de revoir certaines méthodes d'analyse bien précises.

\* Lire : réduire le déficit.

J'ai donc décidé d'écrire ces brèves notes sur la méthode de formulation de stratégies car j'ai des réserves sérieuses sur la forme de l'exposé et du débat public de la politique industrielle.

L'évolution des débats, depuis presque quatre ans, sur la politique industrielle m'apparaît souvent futile et non fonctionnelle. Les positions des non-interventionnistes et des théoriciens de la formule des « *picking winners and losers* » ont presque toujours été exprimées de façon extrême. Le débat, qui s'est amorcé aux États-Unis il y a quelques années, a pris des proportions sans commune mesure avec la réalité. Ceci pourrait avoir des répercussions sur l'interprétation des recommandations de la Commission en matière de politique industrielle pour le Canada, recommandations que je soutiens entièrement comme je l'ai déjà dit. C'est pourquoi j'aimerais faire des observations sur le déroulement de ce débat public et amorcer une révision, à mon avis, nécessaire de la structure du débat lui-même.

J'ai divisé mes remarques en quatre parties principales : premièrement, un réexamen de la polarisation du débat sur la stratégie industrielle et ses conséquences trompeuses; deuxièmement, un aperçu du concept de stratégie, en identifiant particulièrement certaines idées erronées que l'on se fait de ce concept et de son développement; troisièmement, une révision des stratégies japonaises et des stratégies des pays nouvellement industrialisés (PNI), enfin, les conclusions à tirer pour le Canada.

Tout a commencé par une impression de « déjà vu ». Lorsque le processus d'audiences publiques, de séminaires et de colloques de la Commission a été entamé, et jusqu'à sa conclusion, la discussion sur la politique industrielle canadienne a pris deux voies bien distinctes. L'une, celle de la perspective keynésienne sur le rôle de l'État, était continuellement opposée à la perspective d'Adam Smith, soit l'intervention opposée à la non-intervention ou, encore, le marché comme mécanisme régulateur par opposition au gouvernement. Ces perspectives ont été décrites comme étant conflictuelles, contradictoires et totalement opposées.

J'ai été particulièrement étonné lorsque, durant un symposium dans une université canadienne, un économiste a exprimé l'avis que la redistribution du revenu était un moyen inefficace d'administrer une économie et que, à la base, pour chaque dollar perçu par le fisc et redistribué, le rendement se situait quelque part entre 65 pour cent et peut-être 35 pour cent. (Je ne me rappelle plus des chiffres exacts.) Cela signifie que pour chaque dollar prélevé et redistribué, de 35 à 65 cents seulement étaient réellement productifs; le reste était perdu dans le coût de la distribution.

S'il en est ainsi, me suis-je dit, et en tenant compte du fait que les pays industrialisés occidentaux — et particulièrement le Canada — ont opté depuis longtemps pour la redistribution du revenu afin d'atteindre un certain degré d'équité et de justice, alors, le problème n'est plus une question de distribution ou de non-distribution mais plus spécifiquement d'étude des méthodes et des mécanismes de redistribution des revenus permettant d'augmenter leur rendement.

Je pensais que si le coût de la redistribution est réellement de 45, 55 ou 65 cents du dollar, il y a peut-être moyen d'en améliorer le rendement de 10, 15 ou 40 pour cent. J'ai donc demandé naïvement à l'économiste qui avait

exprimé cette opinion : « Pourriez-vous développer ce thème et m'expliquer comment vous mesurez le rendement de la redistribution? Voudriez-vous me dire également sur quelles données vous vous basez pour atteindre ces chiffres? » La réponse vint rapidement : « Adam Smith a dit tout cela il y a deux cents ans. » La question était certainement naïve mais la réponse était brutalement simpliste et idéologique.

Malgré mes lacunes évidentes en économie, ou peut-être grâce à elles, j'ai réalisé dès le commencement des débats que ce n'était pas là le moyen adéquat d'analyser et de développer une stratégie nationale. Il m'est apparu que si l'on ne peut pas évaluer la validité des géométries d'Euclide, de Lobachevsky ou de Riemann en demeurant à l'intérieur de leurs structures, on ne peut pas plus résoudre le problème du développement d'une stratégie en restant dans le cadre des théories interventionnistes ou non interventionnistes de Keynes ou de Smith. Celles-ci peuvent constituer des abstractions utiles à la clarification des décisions, mais on aurait besoin d'une science métaéconomique pour évaluer précisément leur utilité dans un contexte donné et pour s'en servir à bon escient tout comme la métageométrie permet d'analyser de façon critique chaque géométrie. Le débat entourant la validité des différentes géométries était passionné, il y a cinquante ou soixante ans, et un professeur de philosophie m'a dit très simplement et très candidement que sa position inattaquable était due au fait que la géométrie d'Euclide était la plus parfaite parce qu'elle étudie le continuum et que le continuum d'Euclide est plus homogène que celui de Riemann ou de Lobachevsky. Si Einstein avait accepté le point de vue de ce philosophe, la théorie de la relativité n'aurait été qu'une curiosité ou n'aurait tout simplement jamais été élaborée.

Comme je l'ai dit, j'ai eu tout au long du débat une impression de « déjà vu ». Je me demandais quelle pouvait être l'origine de ce sentiment lorsque je me suis rappelé cette époque lointaine où j'étais particulièrement intéressé par l'histoire de l'Europe et de la France à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Après les guerres napoléoniennes, les étudiants et les académies militaires de France ont discuté pendant trente ans des mérites relatifs de l'offensive et de la défensive à partir des campagnes de Napoléon. Une école de pensée proclamait que la défensive était la meilleure stratégie et l'autre soutenait que l'offensive constituait en fait, la meilleure forme de défensive.

À cette époque, les généraux prussiens étudiaient assidûment les campagnes napoléoniennes et mettaient au point une stratégie similaire à celle utilisée à Ulm en 1805, durant la campagne d'Austerlitz, lorsque Napoléon défit les Autrichiens du général Mack presque sans tirer un coup de canon. Les Prussiens développèrent la stratégie de Moltke dont ils se servirent pour encercler et obtenir la reddition de l'armée française à Sedan en 1870, donnant ainsi le coup de grâce au Second Empire, encore sans bataille majeure. On me dit que certains attachent encore à ce débat des académies militaires françaises une grande valeur intellectuelle. *Mais, en pratique, quel est le résultat de ces débats?*

Cette impression de « déjà vu » m'est donc venue lorsque je me suis aperçu de l'ampleur que prenait le débat idéologique sur le rôle de l'État dans le développement de stratégies nationales. Que l'on me permette d'affirmer que

les idéologies ou les théories sont mauvaises conseillères dans une situation stratégique.

Il y avait aussi un débat parallèle sur la question de savoir si l'économie relève des sciences politiques ou de la sociologie, ou si c'était l'inverse; mais j'ai toujours pensé que ces discussions étaient vaines et futiles. Pour mettre au point une stratégie nationale, il faut utiliser les dimensions économiques, sociales, technologiques et politiques, l'une ne remplaçant pas l'autre mais toutes projetant divers éclairages sur différents angles d'un même objet.

La concurrence est donc la règle du jeu et, à cet égard, que l'on me permette de dire quelques mots sur la stratégie. En premier lieu—et cela devrait être tellement bien connu que je me demande pourquoi il est nécessaire de le répéter si ce n'est que visiblement, ce n'était pas la perception de plusieurs participants au débat—la stratégie a un objectif global; *l'application de toute stratégie donne lieu à des erreurs tactiques*<sup>1</sup>. On a dit, à propos des Japonais, qu'ils ont commis bon nombre d'erreurs. Leur investissement dans l'acier il y a vingt ans aurait été une erreur qui « invaliderait » toute tentative de développer une stratégie nationale. Même si c'était le cas—et je prétends que ce ne l'est pas—cette erreur ne prouve en rien l'impossibilité de développer des stratégies de développement économique au Japon<sup>2</sup> ou ailleurs.

Comme je l'ai dit, la stratégie du Japon, que l'on pourrait qualifier de « stratégie ciblée », a eu un incroyable succès. Dire qu'il y a eu certains échecs ne prouve pas que la stratégie dans son ensemble n'est pas bonne. Il suffit de regarder le résultat du développement de l'économie japonaise durant les vingt dernières années pour se convaincre que sûrement quelque chose a bien marché.

Quelle était, dans les grandes lignes, la stratégie du Japon?

Premièrement, après la guerre, le Japon s'engagea dans les secteurs de l'industrie légère, comme les textiles par exemple, et dans la fabrication d'un bon nombre d'imitations à bon marché. Fiers de leurs succès, les Japonais passèrent à l'industrie lourde, investissant dans la construction navale, l'acier, l'aluminium, les voitures, etc. Comme les résultats de cette stratégie étaient également positifs, ils progressèrent vers une troisième phase, celle de la haute technologie, à haute valeur ajoutée et à croissance considérable. Jusqu'à maintenant, on compte donc trois phases dans cette stratégie<sup>3</sup>.

Je n'ai pas besoin de donner des détails sur les résultats : il saute aux yeux de tous ceux qui lisent les journaux ou les revues économiques que cette stratégie remporta un incroyable succès, ceci au point de menacer d'une certaine façon la structure industrielle du monde occidental. Dans le développement de sa stratégie et pendant que le Japon passait d'une phase à l'autre, il décentralisait, vers les autres pays, par la sous-traitance et par les investissements à l'étranger, certains éléments de la phase précédente de sa stratégie. Ainsi, pendant que les Japonais pénétraient dans le secteur de l'industrie lourde, ils commencèrent à décentraliser vers les pays non industrialisés une partie de leur industrie manufacturière légère. Maintenant, alors qu'ils progressent dans la haute technologie, ils investissent dans la construction de navires en Corée, à Hong-Kong, à Singapour et dans d'autres régions. À leur tour, ces pays qui se développent vers l'industrie lourde, ont

entamé le processus de décentralisation et d'investissement dans les pays nouvellement industrialisés (PNI) voisins pour exporter la première phase de leur développement industriel.

Cette stratégie ciblée a été couronnée de succès pour le Japon et bien qu'il soit trop tôt pour l'affirmer, elle semble donner des résultats substantiels au Groupe des quatre. *Pourquoi?* Permettez-moi d'utiliser une métaphore. Une entreprise organisée selon une structure divisionnelle peut appliquer une stratégie intégrée malgré la concurrence serrée qui existe généralement entre ses divisions<sup>4</sup>. Au contraire, dans un conglomérat, la stratégie doit être développée en partie par chacune des entreprises. Les divisions ou les parties du conglomérat sont si différentes et si autonomes que chacune doit mettre au point sa propre stratégie et l'ensemble de la stratégie provient, dans une certaine mesure, de la stratégie des parties. Le Japon ressemble à une organisation divisionnelle. Le pays a une population homogène, un système de valeurs hautement homogène et cohésif, une structure politique autoritaire et, pour couronner le tout, une langue et une mentalité insulaires qui le protègent des invasions de commercialisation du monde occidental. Il s'est également voué à l'exportation pour parer à son manque de ressources naturelles, et il bénéficie d'un très vaste marché intérieur; ces éléments contribuent également à son succès. Ceci permet aux Japonais, malgré la forte concurrence qui existe entre les industries et les compagnies, ou grâce à elle, de développer une stratégie intégrée, conduite à travers une structure complexe de recherche du consensus, et d'atteindre leurs cibles avec le plus grand succès.

Pour définir la dernière phase de leur stratégie, c'est-à-dire le développement de la haute technologie qui vise les marchés riches et en pleine croissance, et qu'ils ont amorcé il y a quinze ans, les Japonais ont agi comme n'importe quelle firme le fait : ils ont entrepris une étude de marché pour situer les secteurs en expansion<sup>5</sup>. Ils ont réalisé ceci de façon globale, autrement dit, en termes d'interdépendance et d'internationalisation des marchés et ils ont choisi comme secteur cible les produits destinés aux marchés riches et dont la demande augmente fortement avec la croissance globale du niveau de vie. C'est la stratégie que les Japonais ont choisie et qui leur a réussi. C'est également la stratégie suivie, lorsque l'environnement le permet, par la plupart des entreprises qui réussissent.

Quelle est la signification de tout ceci pour le Canada et pour sa politique industrielle?

J'ai indiqué pourquoi il était possible de développer une stratégie ciblée au Japon. Ce système ne peut être appliqué de la même façon aux États-Unis et au Canada, à cause des contextes sociaux, politiques et juridiques totalement différents. Les différentes institutions et les différents gouvernements sont trop autonomes pour utiliser le modèle divisionnel de formation de stratégie. Pour le Canada et les États-Unis, la métaphore du « conglomérat » est bien plus appropriée. Et une stratégie qui est possible pour le Japon ou des nations quelque peu à son image comme la Corée, Singapour ou Hong-Kong n'est pas une stratégie applicable *de la même façon* au Canada ou aux États-Unis. Qui plus est, le Canada, au départ, ne dispose pas d'un très grand marché.

Par conséquent, la stratégie qui consiste à choisir des « gagnants » ou des « perdants » ou, en termes plus précis, celle qui consiste à établir une cible

comme le font les Japonais, ne peut pas être appliquée la même façon dans un système politique canadien ou américain. Nous devons trouver autre chose.

Comme la stratégie que peuvent adopter des pays comme le Japon ne peut s'appliquer *de la même façon* au contexte canadien ou nord-américain, plusieurs ont tenté de nier que l'une des raisons du succès des Japonais est leur application de stratégies explicites. Il s'agit encore là d'un raisonnement futile et peut-être même destructeur. Les Américains ont longtemps nié la validité de la guérilla au Viêt-nam parce qu'ils croyaient à une stratégie basée sur l'importance de leurs ressources et parce qu'ils n'étaient pas en mesure de développer une stratégie de guérilla. Le résultat appartient à l'histoire.

Avec chaque accroissement des échanges internationaux – 10 pour cent l'an dernier – les enjeux sur les marchés d'exportation augmentent, le nombre de participants s'accroît et la concurrence devient plus serrée. Plus encore, en remettant en question la validité d'une interprétation conventionnelle de la théorie ricardienne de l'avantage comparatif, le Japon et quelques pays asiatiques ont modelé une nouvelle forme de concurrence et ont, en quelque sorte, refaçonné la nature du commerce international.

Les nombreuses recommandations de ce Rapport sur le libre-échange, l'éducation, le système de stimulants économiques, la politique macroéconomique, la gestion des ressources et le système de soutien social décrivent les points essentiels et forment la base d'une stratégie nationale solide pour le Canada.

## **Conclusions**

Il y a plusieurs années, la *Compagnie générale électrique du Canada* a commencé à étudier la possibilité de passer d'une large gamme de produits, limitée au marché canadien, à une stratégie à l'échelle mondiale basée sur des produits spécialisés. Je crois comprendre qu'entre le moment choisi par la *Compagnie générale électrique du Canada* pour envisager les nouvelles stratégies et le moment où la compagnie a été en mesure de les intégrer à ses structures, quatre années ont passé. Il ne faudrait donc pas s'attendre à ce que cette Commission royale puisse, en un an et demi à deux ans, définir une stratégie complète pour le pays.

La stratégie ciblée ne conviendrait pas au Canada d'aujourd'hui. Trop de choses doivent encore être comprises avant que nous puissions bien évaluer cette option. Comme ce Rapport l'indique, nous devons favoriser la haute technologie et l'exportation, mais nous arrêter là pour le moment. Cependant, il importe que nous restions attentifs à toutes recommandations qui pourraient contribuer à renforcer notre structure industrielle. Nous devons également nous rappeler constamment que le débat sur la stratégie ciblée est actuellement loin d'être clos et que la formulation et l'application d'une stratégie sont des processus en continuelle évolution.

## Notes

1. Durant mes cours sur la stratégie, je rappelle toujours à mes étudiants que pour gagner la coupe Stanley dans la Ligue nationale de hockey, une équipe doit gagner quatre parties sur sept et non quatre parties sur quatre. Si l'on devait adopter la façon courante d'évaluer la stratégie et décider qu'une stratégie n'est pas valable parce qu'il y a eu des échecs ou parce qu'un produit (par exemple, l'ordinateur *IBM PC Junior*) n'a pas été un succès, cela reviendrait à affirmer que pour gagner le tournoi de la Ligue nationale de hockey, une équipe ne doit pas perdre un seul match durant toute la saison. L'échec du *IBM PC Junior* peut avoir été provoqué par une erreur tactique ou par une mauvaise gestion, mais le lancement de cet ordinateur peut aussi être considéré comme une bonne décision comportant des risques, donc des possibilités d'échec, qui font normalement partie des affaires et d'une bonne stratégie. Il est beaucoup trop tôt pour en juger.
2. Les Britanniques ont une très bonne façon de décrire cela lorsqu'ils parlent de quelqu'un « qui a gagné toutes les batailles mais a perdu la guerre ». Si quelqu'un a gagné toutes les batailles et perdu la guerre, son opposant nécessairement « a perdu toutes les batailles mais a gagné la guerre ».
3. Qu'il n'y ait pas de malentendu; je ne prétends pas que les Japonais ont établi au départ une stratégie en trois phases. Leur stratégie a évolué — comme le fait toute stratégie — en fonction de leurs succès et de leurs échecs, et des changements qui s'opéraient dans le monde. Le développement d'une stratégie et sa mise en œuvre constituent un continuuel « processus de recherche ».
4. Voir Waterman et Peters *Le prix de l'excellence*. Une forte concurrence interne caractérise généralement une entreprise qui réussit, et c'est là une des raisons de son succès. Là encore, tout débat qui vise à trancher entre consensus et concurrence dans le processus japonais de prise de décision est un exercice futile. Le consensus et la concurrence ne sont pas en opposition mais en complémentarité dans un système qui réussit.
5. Encore une fois, je ne prétends pas que les Japonais « ont engagé un conseiller en marketing » et qu'ils lui ont demandé d'effectuer des recherches sur le marché mondial. Je parle en réalité d'un processus très vaste, pas nécessairement coordonné, impliquant des milliers de personnes et d'organisations, et qui a donné lieu à un ensemble de stratégies relativement explicites et précises. Voir Henry Mintzberg et Alexandre McHugh : « Strategy Formation in an Adhocracy » dans *Administrative Science Quarterly*, juin 1985. Une autre référence serait Bourgeois III et Brodwin : « Strategic Implementation: Five Approaches to an Elusive Phenomenon » dans *Strategic Management Journal*, vol. 5, 1984, p. 241-264.

## Jean Casselman-Wadds

Il semble qu'il y ait unanimité sur la nécessité de réformer le Sénat et je partage tout à fait cette opinion.

Je ne crois pas toutefois que l'élection des sénateurs soit la solution. Je crains au contraire que le seul mérite de cette recommandation ne soit d'être spectaculaire.

Bien que l'élection des sénateurs ait ses partisans, on ne s'est pas suffisamment arrêté, à mon avis, aux fonctions des sénateurs une fois qu'ils seront élus.

On ne s'est guère préoccupé non plus de l'augmentation considérable du coût des élections. Ce coût est déjà scandaleux et je crois qu'il est en partie responsable du désenchantement du public à l'égard des gouvernements en général. Ce désenchantement ne pourrait que s'accroître si le coût des élections doublait et qu'on présentait aux électeurs une autre série de promesses et de solutions contradictoires. Si la campagne sénatoriale n'était pas menée de façon rigoureuse, les électeurs seraient déçus et pourraient bien s'interroger sur son utilité.

Si, soit par décision du Premier ministre, soit à la suite d'un vote de non-confiance à l'égard du gouvernement, des élections étaient tenues à intervalles rapprochés comme cela s'est produit par le passé, l'élection sénatoriale serait une répétition de l'élection des députés ou risquerait d'être extrêmement partisane. En toute probabilité, on élirait un Sénat qui appuierait massivement le parti au pouvoir et on aboutirait à la même situation que celle qui a prévalu par le passé. Il pourrait aussi facilement en résulter un accroissement du patronage politique, ce qui créerait une autre source de mécontentement envers le gouvernement.

À moins que les fonctions des sénateurs ne soient accrues et précisées, leur comportement pourrait bien demeurer le même, sauf si le souci de leur réélection les pousse à exiger plus de responsabilités et de pouvoirs. Dans un contexte semblable, les gouvernements seraient appelés à consacrer un temps considérable à des réformes constitutionnelles qui les empêcheraient de se concentrer sur les questions administratives et de s'occuper des problèmes économiques et sociaux qui exigent une attention immédiate. Nous nous retrouvons encore une fois dans la même situation que celle que nous voulons corriger.

L'élection du Sénat exigerait tellement de planification et de négociation que même ses partisans les plus ardents concèdent qu'il s'agit là d'une solution à long terme.

D'autres pays nous offrent d'ailleurs des exemples qui illustrent bien que l'élection des sénateurs ne constitue pas en soi une garantie que les participants seront d'un calibre supérieur.

Je préférerais qu'on laisse cette recommandation en suspens et qu'on se concentre sur les solutions qui m'apparaissent plus susceptibles d'application immédiate.

Puisque la poursuite d'une meilleure coordination des activités des gouvernements provinciaux et fédéral semble faire l'unanimité, j'aimerais mieux que le mode de nomination au Sénat repose sur une consultation plus variée, notamment celle des gouvernements provinciaux.

J'exigerais également que la présence aux délibérations du Sénat soit obligatoire et que les sénateurs absents pendant une période donnée soient automatiquement remplacés.

Par le passé, les comités du Sénat ont accompli un travail très utile, mais qui n'a pas toujours été pleinement reconnu et apprécié. Il faudrait confier à ces comités des responsabilités plus étendues et leur donner plus d'importance.

Je crois que notre mode de nomination des sénateurs n'est pas sans mérite et qu'il pourrait être modifié rapidement. Je suis d'avis que le Premier ministre devrait s'appuyer sur un conseil consultatif des nominations au Sénat. Ce conseil dresserait des listes, par province, de candidats dont le mérite est reconnu et prêterait une attention particulière aux facteurs socio-économiques afin d'assurer une meilleure représentativité. Si les nominations s'inspiraient de cette représentativité accrue, les personnes désignées seraient plus susceptibles de s'identifier aux intérêts locaux et on pourrait en quelque sorte vaincre le sentiment d'isolation ressenti par certaines régions et par certains groupes socio-économiques.

Le Premier ministre nommerait les membres de ce conseil dès le début de son mandat, après avoir consulté le chef de l'Opposition officielle. Le Premier ministre ne serait pas limité à cette liste pour effectuer des nominations au Sénat, mais il devrait s'en inspirer.

Il est évident qu'une réforme du Sénat est nécessaire. Je crois que les étapes que je propose vont en ce sens et qu'elles ont le mérite d'être pragmatiques. D'autres réformes verront probablement le jour une fois que l'on sera vraiment prêt à reconnaître la contribution possible du Sénat à la société canadienne. S'il s'agit d'une question importante, agissons maintenant.





- Annexe A Arrêtés-en conseil et échange de lettres avec le Premier ministre 637**
- Annexe B Mémoires soumis à la commission 653**
- Annexe C-1 Liste des participants des gouvernements provinciaux et des territoires 677**
- Annexe C-2 Liste des participants du gouvernement fédéral 679**
- Annexe C-3 Liste des participants des gouvernements locaux et régionaux 681**
- Annexe C-4 Liste des participants aux audiences publiques  
Automne 1983 683**
- Annexe C-5 Liste des participants aux séances publiques  
mai, juin 1984 745**
- Annexe D Liste des études de recherche colligées 755**
- Annexe E Personnel de la Commission 771**





---

**Arrêtés-en-conseil  
et échange de  
lettres  
avec le Premier  
ministre**





Copie certifiée conforme au procès-verbal d'une réunion du Comité du  
Conseil privé, approuvé par Son Excellence le Gouverneur général le  
5 novembre 1982

CONSEIL PRIVÉ

Le Comité du Conseil privé a été saisi  
d'un rapport du très honorable Pierre Elliott Trudeau,  
Premier ministre du Canada, faisant valoir:

que le Canada est un pays aux possibilités  
quasi illimitées, qui s'est engagé à  
assurer l'avancement économique et social  
de ses habitants, à réduire les disparités  
économiques et fiscales entre ses diverses  
régions et à répartir équitablement les  
avantages et les fardeaux du développement  
national;

que l'économie mondiale connaît des  
changements importants, surtout en ce qui  
concerne l'activité industrielle,  
l'utilisation des ressources naturelles,  
le mouvement des capitaux au sein d'un  
même pays et entre Etats, changements qui  
auront des répercussions importantes pour  
le Canada;

que les rapports économiques actuels entre  
pays, et entre individus et groupes d'un  
même pays, se caractérisent par une  
interdépendance accrue en même temps  
qu'une intensification de la concurrence;

que, pour relever le défi du changement  
au niveau national aussi bien qu'international,  
afin de réaliser les potentialités du  
Canada et d'assurer le bien-être économique  
et social de tous ses habitants, il importe  
de mieux comprendre les aspirations des  
diverses régions, de coordonner davantage  
les initiatives des différents échelons  
de gouvernement et de susciter plus  
d'appui pour l'union économique canadienne.

A ces causes, sur avis conforme du  
Premier ministre, le Comité du Conseil privé  
recommande que l'honorable Donald Stovel Macdonald  
et toute autre personne pouvant être désignée à  
l'occasion soient nommés commissaires en vertu de

la Partie I de la Loi sur les enquêtes et chargés d'enquêter et de faire rapport sur les possibilités, perspectives et défis économiques à long terme qui se dessinent pour la fédération canadienne et ses diverses régions, et sur l'incidence de ces perspectives et défis sur les institutions économiques et gouvernementales et sur la gestion des affaires économiques du Canada.

Le Comité recommande en outre que les commissaires se penchent sur les questions ci-après et fassent rapport à leur sujet:

- a) les objectifs nationaux à poursuivre et les politiques de développement économique à adopter, y compris les aspects suivants:
- les tendances des besoins et de la situation du marché du travail;
  - les faits nouveaux touchant l'offre de matières premières, sources d'énergie comprises;
  - les besoins de capitaux de la structure des coûts dans un monde caractérisé par une vive concurrence, une technologie avancée et une forte interdépendance;
  - les tendances qui se manifestent aux chapitres de la productivité, des niveaux de vie et du progrès social;
  - l'adaptation et la croissance du secteur industriel;
  - les possibilités et les contraintes du développement économique régional dans un cadre économique national;
  - l'intégrité de l'union économique canadienne, du double point de vue de l'unité du Canada et de la possibilité, pour tous les Canadiens, d'avoir part à la prospérité économique au fur et à mesure de son accroissement;
- b) les aménagements institutionnels et constitutionnels propres à promouvoir la liberté et le bien-être des citoyens canadiens en même temps que le maintien d'une économie forte et concurrentielle, y compris les aspects suivants:

...3

- les moyens d'améliorer les relations entre les gouvernements, les milieux d'affaires, les syndicats et les autres groupes qui composent la société canadienne;
- la répartition opportune des pouvoirs, instruments et moyens fiscaux et économiques entre les différents niveaux de gouvernements et d'administrations;
- les changements à apporter aux institutions du gouvernement central de façon à mieux tenir compte des opinions et des besoins de tous les Canadiens et de toutes les régions et à favoriser l'expansion de l'union économique canadienne.

De plus, le Comité recommande qu'au cours de leur enquête et au moment de rédiger leur rapport, les commissaires aient à l'esprit les principes suivants:

- a) l'économie canadienne repose sur l'initiative et la productivité de chaque Canadien, dans un contexte où se complètent les activités des secteurs public et privé, et qui reflète les valeurs traditionnelles de notre société;
- b) la politique économique doit être examinée du point de vue de ses rapports avec l'indépendance politique et économique du Canada et avec les aspirations plus générales de ses habitants, celles-ci devant être reflétées dans les responsabilités des gouvernements;
- c) la gestion de l'économie du pays, la croissance économique équilibrée de ses différentes régions et la réduction des disparités fiscales entre les provinces sont essentiellement des responsabilités fédérales; les provinces ont pour leur part des charges importantes en ce qui a trait à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique économique et sociale;
- d) le rapport devra tenir compte de l'esprit de la Constitution canadienne, s'y conformer, et s'appuyer sur l'hypothèse que la structure fédérale canadienne ne s'écartera pas sensiblement de ce qu'elle est à l'heure actuelle.

...4

Le Comité recommande en outre que les commissaires:

1. reçoivent l'ordre de consulter, dans le cadre de leur enquête, tous les gouvernements provinciaux et administrations territoriales ainsi que les Canadiens intéressés de toutes les couches de la société et de toutes les régions du pays;
2. soient autorisés à créer les comités consultatifs de Canadiens éminents que pourra nécessiter, selon eux, l'examen de l'un ou l'autre aspect de leur mandat;
3. aient le pouvoir d'adopter la procédure et les méthodes qu'ils jugeront nécessaires à la poursuite de leur enquête;
4. puissent compter, au besoin, sur la collaboration des fonctionnaires et employés des ministères et organismes du gouvernement du Canada, en particulier pour l'accès à la documentation;
5. soient autorisés à siéger aux moments et aux endroits voulus au Canada;
6. soient autorisés à exercer tous les pouvoirs que leur confère l'article 11 de la Loi sur les enquêtes;
7. soient autorisés à retenir les services d'employés de soutien et de conseillers techniques, avocats compris, qu'ils jugeront nécessaires à la poursuite de leur enquête et à leur verser la rémunération et les indemnités de frais qu'approuvera le conseil du Trésor;
8. soient autorisés à louer, avec le concours du ministère des Travaux publics, les bureaux ainsi que les salles et installations d'audiences qu'ils jugeront nécessaires à leur enquête, ce à des loyers conformes aux lignes directrices à dudit ministère à cet égard;
9. soient autorisés à publier des études spéciales lorsque ce sera à propos;
10. reçoivent l'ordre de faire rapport au Gouverneur en conseil dans un délai raisonnable celui-ci ne devant pas dépasser trois années à compter du moment présent;

...5

11. reçoivent l'ordre de remettre leurs dossiers à l'archiviste fédéral aussitôt que possible après la conclusion de leurs travaux.

Le Comité recommande enfin que l'honorable Donald Stovel Macdonald soit nommé président de la Commission.

CERTIFIED TO BE A TRUE COPY - COPIE CERTIFIÉE CONFORME



CLERK OF THE PRIVY COUNCIL - LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ





Copie certifiée conforme au procès-verbal d'une réunion du Comité du  
Conseil privé, approuvé par Son Excellence le Gouverneur général le  
25 novembre 1982

CONSEIL PRIVÉ

Sur avis conforme du Premier ministre, le  
Comité du Conseil privé recommande que les personnes  
suivantes soient nommées commissaires, en vertu de  
la Partie I de la Loi sur les enquêtes, à la Commission  
royale d'enquête sur l'union économique canadienne et  
les perspectives de développement constituée aux termes  
du décret C.P. 1982-3438 du 5 novembre 1982:

L'honorable William M. Hamilton  
Vancouver (Colombie-Britannique)

M. Daryl Kenneth Seaman  
Calgary (Alberta)

M<sup>me</sup> Mary Angela Cantwell Peters  
St-Jean (Terre-Neuve)

M. E. Gérard Docquier  
Toronto (Ontario)

M. Clarence Lyle Barber  
Winnipeg (Manitoba)

Son Excellence M<sup>me</sup> Jean Casselman-Waddis

M. Michel Robert  
Montréal (Québec)

M. Albert A. Breton  
Toronto (Ontario)

D<sup>r</sup> Catherine T. Wallace  
Fredericton (Nouveau-Brunswick)

Le Comité recommande enfin que M. Gerald Godsoe  
de Halifax (Nouvelle-Ecosse), soit nommé Directeur  
général de la Commission.

CERTIFIED TO BE A TRUE COPY - COPIE CERTIFIÉE CONFORM

CLERK OF THE PRIVY COUNCIL - LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ

C.P. 1983-158



CONSEIL PRIVÉ

Copie certifiée conforme au procès-verbal d'une réunion du Comité du  
Conseil privé, approuvé par Son Excellence le Gouverneur général le  
25 janvier 1983

Sur avis conforme du Premier ministre, le  
Comité du Conseil privé recommande que les personnes  
suivantes soient nommées commissaires, en vertu de  
la Parti I de la Loi sur les enquêtes, à la Commission  
royale d'enquête sur l'union économique canadienne et  
les perspectives de développement constituée aux termes  
du décret C.P. 1982-3438 du 5 novembre 1982:

L'honorable John R. Messer  
Tisdale (Saskatchewan)

M. Laurent A. Picard  
Outremont (Québec)

M. Thomas K. Shoyama  
Ottawa (Ontario)

CERTIFIED TO BE A TRUE COPY - COPIE CERTIFIÉE CONFORME

A handwritten signature in cursive script, reading 'Gordon N. Chalmers'.

CLERK OF THE PRIVY COUNCIL - LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ



# Communiqué

Date: le 5 novembre 1982

Pour publication: immédiate

Le Premier ministre a annoncé aujourd'hui que le gouvernement a nommé M. Donald S. Macdonald au poste de président de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.

Il a déclaré que le mandat de la Commission était "sans doute le plus important et le plus ambitieux jamais confié à une Commission dans le cours de notre histoire."

Le Premier ministre a ajouté que si des mesures s'imposent à court terme pour contrer les effets néfastes de la récession et ouvrir la voie à la relance, "nous devons par contre regarder l'avenir plus lointain pour voir de quelle façon nous pourrions faire évoluer le pays et ses institutions de façon à profiter pleinement des perspectives de développement qui s'offrent à nous."

"Nous vivons dans un monde caractérisé de plus en plus par une concurrence acharnée, une technologie sophistiquée et une interdépendance accrue, a dit le Premier ministre. Il est temps de prendre du recul et d'examiner, à la lumière de l'expérience passée, ce que peuvent nous apporter les changements qui s'annoncent si nous savons en profiter".

Le Premier ministre a souligné en outre combien il est essentiel que nos institutions canadiennes s'adaptent à l'évolution rapide du milieu où nous vivons. "Si nous voulons atteindre la prospérité, a-t-il déclaré, nous devons assainir le climat des relations fédérales-provinciales et tenter de parvenir à un consensus par des voies moins laborieuses. Ce faisant, nous devons toutefois veiller à concevoir des politiques nationales qui profitent à toutes les parties du Canada et à rendre nos institutions nationales plus sensibles aux besoins des régions."

.../2

Canada

La Commission royale a été chargée  
entre autres :

- d'évaluer le potentiel économique du Canada à plus long terme;
- de recommander les objectifs nationaux à poursuivre et les politiques de développement économique qu'ils commandent;
- de recommander les moyens de permettre aux institutions du gouvernement central de mieux tenir compte des vues de tous les Canadiens et de toutes les régions -- en particulier les institutions essentielles au développement économique; et
- de recommander les moyens d'améliorer les relations entre les gouvernements, les milieux d'affaires, les syndicats et de rendre plus efficaces les relations fédérales-provinciales dans le domaine économique et fiscal.

Le Premier ministre a souligné l'envergure de la tâche confiée à la Commission royale, sa composition diversifiée et représentative et les chances que les recommandations contribuent de façon marquée à favoriser l'avenir économique du Canada. Il a formulé l'espoir que la Chambre des Communes, tous les organismes gouvernementaux et législatifs ainsi que l'ensemble de la population canadienne collaboreront aux travaux de la Commission.



Ottawa, K1P 5R3  
Le 7 septembre 1984

Monsieur,

Je tiens tout d'abord à vous féliciter pour votre succès électoral historique. Je sais qu'en assumant la lourde responsabilité de former un nouveau gouvernement, vous serez appelé à passer en revue une foule d'activités courantes et à évaluer diverses options. J'ai donc pensé qu'il serait opportun de vous présenter, à vous et au Greffier du Conseil privé, un rapport sur le travail de la Commission royale.

Mes collègues et moi rassemblons, à ce jour, en un tout cohérent les travaux préparatoires effectués sur une période de deux ans dans le cadre de la consultation et de la recherche la plus importante jamais réalisée au Canada. Bien que notre mandat stipule que nous devons remettre notre rapport final le 5 novembre 1985, j'ai établi un plan de travail qui nous permettra de le compléter bien avant cette date.

Le budget de la Commission s'élève à 21,7 millions de dollars. Nous avons terminé la plus grande partie de notre travail et avons engagé 16,3 millions de dollars en dépenses réelles et prévues. J'ose espérer que nous pourrons mener à bien nos activités à un coût inférieur à 20 millions de dollars.

J'ai remis au Greffier du Conseil privé un rapport d'étape sur nos activités que je mets sous pli. Sachez que nous demeurons à votre entière disposition advenant que vous ou vos fonctionnaires désiriez obtenir de plus amples renseignements ou vous entretenir avec les commissaires ou les cadres supérieurs.

Je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur,  
l'expression de nos sentiments distingués.

Le président,

(original signé par)

L'Hon. Donald S. Macdonald

L'Honorable Brian Mulnorey  
Premier ministre élu  
Pièce 627, Édifice Wellington  
Chambre des Communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6



(Traduction libre, original en anglais)

Ottawa, K1A 0A2  
Le 2 novembre 1984

Monsieur Macdonald,

Je suis ravi d'apprendre que vous et le ministre des Finances, l'Honorable Michael Wilson, avez eu l'occasion de revoir ensemble le travail accompli par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.

Pour donner suite à cette réunion, j'aimerais confirmer les vues du gouvernement quant à la façon dont la Commission devrait s'acquitter de son mandat.

Vous n'êtes pas sans savoir que le gouvernement a comme priorité de résoudre les problèmes économiques qu'éprouve actuellement le Canada. Comment réduire les déficits tout en respectant les besoins des Canadiens? Comment stimuler l'esprit d'entreprise des Canadiens? Comment accroître nos marchés à l'étranger? Comment atteindre le niveau optimum d'emploi dans chacune des régions du pays? Comment veiller à ce que les talents des jeunes Canadiens soient utilisés de façon efficace et productive? Le gouvernement accordera donc une attention toute particulière aux recommandations de la Commission sur ces questions.

Je crois comprendre que la Commission compte déposer son Rapport final en juin 1985 ou peu après. Le gouvernement souhaite que cet objectif soit atteint. Il souhaite également que la Commission parvienne à terminer la publication des documents de recherche pertinents au plus tard le 5 novembre 1985. On m'informe, en outre, que vous comptez limiter les dépenses de la Commission à environ 20 millions de dollars. Je tiens à vous

L'Honorable Donald S. Macdonald  
Président  
Commission royale sur l'union économique  
et les perspectives de développement du Canada  
151, rue Sparks  
Ottawa (Ontario)  
K1P 5R3

signaler que le gouvernement espère que vous pourrez vous en tenir à ce montant et que vous n'excéderez pas le budget triennal de 21 790 000 de dollars proposé initialement. Je compte rendre cette lettre publique afin que tous les Canadiens puissent connaître les vues du gouvernement concernant le travail de la Commission.

Je tiens à vous offrir mes meilleurs vœux de succès alors que vous vous apprêtez à parfaire votre travail dans les délais prévus, en respectant le budget alloué et en ayant surtout à l'esprit les problèmes économiques pressants qui existent au Canada.

Recevez, Monsieur Macdonald, mes meilleures salutations.

Brian Mulroney



---

## Mémoires soumis à la commission

3rd Dimensions and Associates Limited  
A.R. Clarke & Co. Limited  
Aalborg, Anders O.  
Abbott, Donald P.  
Abbott, Mark  
Académie Rawson des sciences de l'eau  
Acadian Federation of Nova Scotia  
Action travail des femmes du Québec inc.  
Activités-Jeunesse  
Adair, D. Brent  
Adair, John E.  
Adams, William G.  
Affaires indiennes et du Nord Canada  
Agrinove, Coopérative agro-alimentaire  
Aider l'âge d'or  
Aird, Paul L.  
Ajax-Pickering Board of Trade  
Alberta College, Institute Faculties Association  
Alberta Committee of Consumer Groups of Disabled Persons  
Alberta Historical Resources Foundation  
Alberta Oil Sands Technology and Research Authority  
Alberta Wheat Pool  
Alberta Wilderness Association  
Alcan aluminium limitée  
Alert (Charlottetown)  
Alexander, Donald A.  
Allan, Robyn  
Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists  
Alston, John M.  
Amis canadiens des schizophrènes  
Amoco Canada Petroleum Company Limited  
Amonson, David L.  
Anderson, D.M.  
Andrade, M.L.R.  
Andrew, Caroline et Jean-Pierre Gaboury

Angus, Iain  
 Aquin, Creighton  
 Aram International  
 Archer, S.S.  
 Armstrong, John L.  
 Armstrong, Pat and Hugh  
 Arundel-Evans, Rick  
 Ashton, Ernie  
 Ashton, Steve, député provincial  
 Assembly of B.C. Arts Councils and The Community Arts Council of Vancouver  
 Assembly of First Nations  
 Association canadienne d'exportation  
 Association canadienne de boissons gazeuses  
 Association canadienne de gérontologie  
 Association canadienne de l'électricité  
 Association canadienne de l'habitation et du développement urbain  
 Association canadienne de l'immeuble  
 Association canadienne de la construction  
 Association canadienne des administrateurs scolaires  
 Association canadienne des annonceurs inc.  
 Association canadienne des commissaires d'écoles  
 Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc.  
 Association canadienne des distributeurs d'équipement électrique  
 Association canadienne des employés du transport aérien  
 Association canadienne des fabricants d'équipement du bureau  
 Association canadienne des fabricants de produits chimiques  
 Association canadienne des manufacturiers de produits alimentaires  
 Association canadienne des pilotes de lignes aériennes  
 Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers  
 Association canadienne des professeurs d'université  
 Association canadienne des responsables de l'habitation et de l'urbanisme  
 Association canadienne des travailleurs sociaux  
 Association canadienne du camionnage  
 Association canadienne du gaz  
 Association canadienne du marketing direct  
 Association canadienne du transport urbain  
 Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance  
 Association canadienne pour la santé mentale  
 Association canadienne pour le club de Rome  
 Association canadienne-française de l'Alberta  
 Association chrétienne du travail du Canada  
 Association coopérative d'économie familiale de Québec  
 Association de l'industrie canadienne des produits chimiques agricoles  
 Association de l'industrie touristique du Canada (Montréal)  
 Association de l'industrie touristique du Canada (Ottawa)  
 Association des assureurs-vie du Canada  
 Association des banquiers canadiens  
 Association des banquiers canadiens et Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières  
 Association des chantiers maritimes canadiens  
 Association des collèges communautaires du Canada  
 Association des compagnies de fiducie du Canada  
 Association des compagnies financières canadiennes  
 Association des communautés du Yukon  
 Association des consommateurs du Canada  
 Association des consommateurs du Canada (Manitoba)  
 Association des consommateurs du Canada (Ontario)  
 Association des consommateurs du Canada (Yukon)

Association des distillateurs canadiens  
 Association des doyens de la pharmacie du Canada  
 Association des employés de la Fonction publique du Nouveau-Brunswick  
 Association des enseignants de l'Alberta  
 Association des femmes collaboratrices  
 Association des hôpitaux du Canada  
 Association des importateurs canadiens inc.  
 Association des infirmières et infirmiers du Canada  
 Association des ingénieurs-conseils du Canada  
 Association des manufacturiers canadiens  
 Association des manufacturiers canadiens (I.-P.-É.)  
 Association des manufacturiers d'équipement électrique et électronique du Canada  
 Association des manufacturiers de chaussures du Canada  
 Association des manufacturiers de machines et d'équipement du Canada  
 Association des Métis et des Indiens non-inscrits du Nouveau-Brunswick  
 Association des mines de métaux du Québec inc.  
 Association des municipalités des Territoires du Nord-Ouest  
 Association des musées canadiens  
 Association des propriétaires de Québec inc.  
 Association des universités et collèges du Canada  
 Association du barreau canadien  
 Association féminine d'éducation et d'action sociale  
 Association for the Protection of Fur-Bearing Animals  
 Association forestière canadienne  
 Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aérospatiale  
 Association inuit du Keewatin  
 Association minière du Canada  
 Association nationale des retraités fédéraux  
 Association of British Columbia Professional Foresters  
 Association of Professional Engineers of British Columbia  
 Association of Professional Engineers of Saskatchewan  
 Association of University of New Brunswick Teachers  
 Association of Women Electors of Metropolitan Toronto  
 Association pétrolière du Canada  
 Association québécoise de la qualité  
 Associés R.C.P. Associates Inc.  
 Atkinson, Roy  
 Atlantic Conference on Learning Disabilities  
 Atlantic Provinces Economic Council  
 Audain, Tunya  
 Audley, Paul  
 Auf der Maur, Frank  
 Austin, L'honorable Jack  
 Axworthy, L'honorable Lloyd  
 B.A. Tripp and Associates Limited  
 Baffin Tourism Association  
 Baird, D.C.  
 BAKAVI, Design for Living Inc.  
 Bande Attawapiskat  
 Banque de Montréal  
 Banque Royale du Canada  
 Barber, Alan  
 Barnett, Enid  
 Barron, M.I.  
 Barron, R.E.  
 Beck, Gerry K.J.  
 Beckton, Clare  
 Beer, R.J.

Bégin, L'honorable Monique  
 Bell Canada  
 Bell, A.J.  
 Benesh, John B.  
 Benson, C.A.  
 Benton, S.B.  
 Bertrand, Guy  
 Beutel, Austin C.  
 Beynon, Peter K.  
 Biddell, John L.  
 Biggin-Pound, W.J.  
 Biggs, William M.  
 Bishop, J.W.  
 Blakeney, L'honorable Allan, chef de l'Opposition, Saskatchewan  
 Boddy, Dale  
 Boigon, Irving D.  
 Boily, Robert  
 Bombardier Inc.  
 Bonyun, Denis  
 Boros, Stephen D.  
 Boyd, John B.  
 Boyd, Michael  
 BP Selco Inc.  
 Brace, Bruce R.  
 Bradley, William  
 Bradshaw, Nancy  
 Breiland, Haakon Johan  
 Brett, Peter  
 Brewis, T.N.  
 Brian Hull and Associates  
 BRITEX  
 British Columbia and Yukon Territory Building and Construction Trades Council  
 British Columbia Association of Social Workers  
 British Columbia Central Credit Union  
 British Columbia Federation of Women  
 British Columbia Health Association  
 British Columbia Institute of Technology  
 British Columbia Law Union  
 British Columbia Resources Investment Corporation  
 British Columbia Wildlife Federation  
 British Columbians for Mentally Handicapped People  
 Britten, Patrick  
 Brown, Denis  
 Brown, George  
 Brown, Rupert D.  
 Brown, Walter F.M.  
 Bruneau, Angus  
 Brunelle, Dorval  
 Bruton, Len T.  
 Buckley, F.W.  
 Bujold, Bernard  
 Bulpin, Donald  
 Bureau de commerce d'Ottawa-Carleton  
 Bureau de commerce de Halifax  
 Bureau de commerce de la zone industrielle du Cap-Breton  
 Bureau de commerce de Saint John  
 Bureau de commerce de St. John's  
 Bureau de commerce de Saskatoon

Bureau de commerce de Vancouver  
Bureau de commerce du grand Toronto  
Burke, Roger J.  
Burns Foods Limited  
Burns Fry Limited  
Busque, Paul-André  
Byrne, Gerald  
C.F.B. Chatham Steering Committee  
C.I.L. Inc.  
Cadeddu, Salvatore  
Cadillac Fairview Corporation Limited  
Cairns, W.L.  
Calgary Association of Voluntary Agencies  
Calgary Council for Advanced Technology  
Calgary Research and Development Authority  
Camco  
Cameron, Douglas  
Cameron, Sandy, chef de l'Opposition, Nouvelle-Écosse  
Cameron, W.J.  
Campbell, A.J.  
Campbell, Duncan D.  
Campbell, J.G.  
Campeau Corporation  
Canada West Foundation  
Canadian-Arab Cultural Centre  
Canadian Association for Adult Education  
Canadian Association of Women Executives  
Canadian Business and Industry International Advisory Council  
Canadian Cattlemen's Association  
Canadian Centre for a Changing Society  
Canadian Centre for Philanthropy  
Canadian Co-operative Wheat Producers Limited  
Canadian Hardware and Housewares Manufacturers Association  
Canadian Machine Builders' Association  
Canadian Organic Producers Marketing Cooperative Limited  
Canadian Society for Professional Engineers  
Canadien Pacifique  
Canola Crushers of Western Canada  
Canterra Engineering Limited  
Cape Breton Co-operative Council  
Cape Breton Joint Expenditure Board  
Capeling, Ralph R.  
Capital Families  
Capital Region Development Commission Inc.  
Cappell, Joel  
Carlson, Gary  
Caro, Denis H.J.  
Carrefour québécois des travailleurs de la famille  
Carrothers, A.W.R.  
Carson, John W.  
Carter, Larry Ernest  
Carver, Horace B., député provincial  
Cassidy, Michael, député provincial  
Cassivi, Yvon  
Catholic Social Services  
Catholic Women's League of Canada  
Cauchon, Dona  
Cawkell, David M.

Caya, Martin  
 Celanese Canada Inc.  
 Centraide Canada  
 Centraide-coeur du Québec  
 Centraide d'Ottawa-Carleton  
 Centraide de Fredericton  
 Centraide de Prince George et district  
 Centraide de Thompson  
 Centraide de Winnipeg  
 Centraide du grand Toronto  
 Centraide du Lower Mainland  
 Centraide Montréal  
 Centraide Québec  
 Centrale de l'enseignement du Québec  
 Centrale des syndicats démocratiques (Montréal)  
 Centrale des syndicats démocratiques (ville de Québec)  
 Centre d'information et de référence pour femmes  
 Centre du bénévolat de Moncton  
 Centre-femmes de Beauce  
 Centre for Continuing Education (Université de la Colombie-Britannique)  
 Centre pour la défense de l'intérêt public  
 Cercle Cartier  
 Chalifoux, John  
 Chambre de commerce de Calgary  
 Chambre de commerce de Chicoutimi  
 Chambre de commerce de Corner Brook  
 Chambre de commerce de Dartmouth  
 Chambre de commerce de Fredericton  
 Chambre de commerce de Kitchener  
 Chambre de commerce de Lethbridge  
 Chambre de commerce de Prince George  
 Chambre de commerce de Saskatchewan  
 Chambre de commerce de Thompson  
 Chambre de commerce de Windsor  
 Chambre de commerce de Winnipeg  
 Chambre de commerce de la province de Québec  
 Chambre de commerce des provinces de l'Atlantique  
 Chambre de commerce du Canada (Montréal)  
 Chambre de commerce du Canada (Ottawa)  
 Chambre de commerce du grand Charlottetown  
 Chambre de commerce du grand Summerside  
 Chambre de commerce du grand Victoria  
 Chambre de commerce et d'industrie du Québec métropolitain  
 Charron, Edgard B.  
 Chartrand, Harry  
 Chase, Lloma Jane  
 Checkland, Edward and Russell Pendergast  
 Chemins de fer nationaux du Canada  
 Chilliwack Community Arts Council  
 Chorney, Paul  
 Chouinard, Faustin  
 Christian Farmers Federation of Ontario  
 Chumir, Sheldon M.  
 Church, R.B.  
 Ciera Technology Limited  
 Citizens for Public Justice  
 Clément, Michèle  
 Clements, Bryan

Cliche, Nicolas  
 Cloutier, L.  
 CNCP Télécommunications  
 Coalition canadienne de la santé  
 Coalition des organisations nationales volontaires  
 Coalition of Social Organization in Cape Breton  
 Coalition pour la protection de la vie humaine  
 Coffin, Garth  
 Coldwell, Susan  
 College of New Caledonia  
 Collette, L'honorable David M.  
 Comact Inc.  
 Cominco Limited  
 Comité d'action sur le statut de la femme de la Saskatchewan  
 Comité de promotion du développement économique, comté de Strathcona n° 20  
 Comité de promotion économique de Montréal  
 Comité manitobain d'action sur le statut de la femme  
 Comité national d'action sur le statut de la femme  
 Comité ontarien sur le statut de la femme  
 Commission d'action sociale, diocèse catholique de Charlottetown  
 Commission d'énergie du Nord canadien  
 Commission de développement économique du district régional de Caribou  
 Commission de développement Windsor-Essex  
 Commission des transports des provinces de l'Atlantique  
 Common Ownership Development Association  
 Communauté urbaine de Montréal  
 Community-Based Health Services Coalition  
 Community Forum on Shared Responsibility  
 Community Nursing Registry of Windsor Inc.  
 Compagnie d'assurance-vie London Life  
 Compagnie d'assurance-vie Sun Life du Canada  
 Compagnie pétrolière Impériale Ltée  
 Compu-Guard  
 Confédération de l'Union des producteurs agricoles  
 Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec  
 Confédération des syndicats nationaux (Chicoutimi)  
 Confédération des syndicats nationaux (Montréal)  
 Confédération des syndicats nationaux (Saint-Georges-de-Beauce)  
 Confédération des syndicats nationaux (ville de Québec)  
 Confederation of Alberta Faculty Associations  
 Confederation of Regions Party of Alberta  
 Conférence circumpolaire inuit  
 Conférence des associations de créateurs et créatrices du Québec  
 Conférence des évêques catholiques du Canada  
 Congrès canadien pour la promotion des études chez la femme  
 Congrès du travail du Canada  
 Conseil canadien de développement social  
 Conseil canadien de l'artisanat  
 Conseil canadien de la coopération  
 Conseil canadien des fabricants de meubles  
 Conseil canadien des ingénieurs  
 Conseil canadien des normes  
 Conseil canadien des pêcheries  
 Conseil canadien du commerce de détail  
 Conseil canadien du commerce de détail (Winnipeg)  
 Conseil canadien pour la coopération internationale  
 Conseil canadien pour la réadaptation des handicapés  
 Conseil canadien pour le commerce international

Conseil communautaire du grand Victoria  
 Conseil consultatif canadien de l'environnement  
 Conseil consultatif canadien de la situation de la femme  
 Conseil consultatif provincial sur la condition de la femme (Terre-Neuve et Labrador)  
 Conseil consultatif sur la condition de la femme de l'Île-du-Prince-Édouard  
 Conseil consultatif sur la condition de la femme du Manitoba  
 Conseil consultatif sur la condition de la femme du Nouveau-Brunswick  
 Conseil consultatif sur la jeunesse de Terre-Neuve et du Labrador  
 Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national  
 Conseil de la conservation du Nouveau-Brunswick  
 Conseil de la coopération du Québec  
 Conseil de la sculpture du Québec  
 Conseil de la ville de Winnipeg  
 Conseil de planification sociale d'Ottawa-Carleton  
 Conseil de planification sociale de Lakehead  
 Conseil de planification sociale de Winnipeg  
 Conseil de planification sociale du grand Toronto  
 Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada  
 Conseil des arts de Terre-Neuve et du Labrador  
 Conseil des Églises de Thunder Bay et district  
 Conseil des organismes nationaux ethnoculturels du Canada  
 Conseil des sciences du Canada  
 Conseil des services communautaires (Terre-Neuve et Labrador)  
 Conseil des viandes du Canada  
 Conseil du patronat du Québec  
 Conseil du statut de la femme (Yukon)  
 Conseil du travail de Hamilton et district  
 Conseil du travail de Prince George et district  
 Conseil du travail de Thunder Bay et district  
 Conseil du travail de Victoria  
 Conseil du travail de Windsor et district  
 Conseil du travail de Winnipeg  
 Conseil du travail du grand Toronto  
 Conseil économique d'Alma et de Lac-St-Jean inc.  
 Conseil économique de Beauce  
 Conseil économique des provinces de l'Atlantique  
 Conseil économique du Canada  
 Conseil économique du Nouveau-Brunswick inc.  
 Conseil exécutif national du Parti québécois  
 Conseil jeunesse provincial inc.  
 Conseil national de recherches Canada  
 Conseil national des femmes du Canada  
 Conseil national des YMCA du Canada  
 Conseil national du bien-être social  
 Conseil pour l'expansion de l'industrie de la construction  
 Conseil régional de développement de la région administrative de Québec  
 Conseil régional de développement Saguenay-Lac-St-Jean-Chibougamau  
 Conseil régional du Keewatin  
 Conseil régional de la Pastorale la Chaudière  
 Conseil scolaire de Lambton County  
 Conseil scolaire de Toronto  
 Conseil tribal Carrier-Senaki  
 Conseil tribal Dakota-Ojibway  
 Conseil tribal de la nation Nishnawbe-Aski de la baie James  
 Conseil tribal du Centre-Intérieur  
 Conseil tribal Nuu-Chah-Nulth  
 Conserver Action Research and Education Inc.  
 Consolidated-Bathurst Inc.

Consommation et Corporations, Loi relative aux enquêtes sur les coalitions  
Consulting Engineers of Alberta  
Control Data Canada Limited  
Conzelmann, B.  
Co-op Union of Canada et la Société canadienne de crédit coopératif Limitée  
Co-operative Trust Company of Canada  
Cooper, Lawrence O.  
Corporation des artisans de Québec  
Corporation des retraités canadiens intéressés  
Corporation du Groupe La Laurentienne  
Corporation of the Borough of East York  
Couchman, Robert  
Council of Forest Industries of British Columbia  
Council of Nova Scotia Association of Social Workers  
Counterpoint Waterfront Community Development Corporation  
Courtright, J.M.  
Cowan, D.G.  
Cowan, Keith  
Cowie, Wilbur Elliott  
Cox, Daniel Jack  
Cran, Emily Elizabeth  
Crédit Suisse  
Credit Union Central  
Creelman Hill, Cynthia  
Cris de la baie James  
Crispo, John  
Croft, John G.  
Crossroads Resource Group  
Crysler, John  
Cunningham, Ruth  
Curtis, B.E.  
Dalrymple, D.G.  
Daly Gordon Securities  
Daly, Donald J.  
Dansereau, Pierre  
Darcel, Colin  
Davidson, Jim  
Davis, Edgar H.  
Davis, L'honorable Jack, député provincial  
Daybreak Non-Profit Shelter Corporation  
De Boer, John  
de Fayer, T.L.  
de Lasala, Jennifer  
Decima Research Limited  
Decore, Laurence, maire d'Edmonton  
Demers, Téléspore  
Dennison, W.J.  
Département de planification urbaine (ville de Winnipeg)  
DeYoe, Donald A.  
Dhensaw, Robert  
Diament Knitting Mills Limited  
DiCastri, Daphne  
Dicks, Dennis J.  
Didier, René  
Diplômés de l'Université de Montréal  
District de Chilliwack  
District de Lynn Lake  
District de Mackenzie

Dixon, Gordon F.  
 Dixon, Robert J.  
 Dobell, A.R.  
 Doerr, John A.  
 Dolling, G.  
 Dome Petroleum Limited  
 Dominion Marine Association et l'Association des armateurs canadiens  
 Dominion Textile Inc.  
 Doré, Charles  
 Dow Chemical Canada Inc.  
 Doyle, J. Donald  
 Dragon, Jean-Jacques  
 Dubé, Francine  
 Du Pont Canada Inc.  
 Dwornik, Andrew S.  
 Dyer, John  
 Dysart, Shirley, député provincial  
 Dyson, William  
 Ecology Action Centre  
 Églises d'Edmonton  
 Elce, Ivan  
 Elliott, Jim  
 Emberley, Kenneth  
 Empey, William F.  
 Employers' Council of British Columbia  
 Énergie atomique du Canada, limitée  
 Engineer, Homi M.  
 Enright, John A.  
 Entreprises Bell Canada Inc.  
 Environnement Canada  
 Equipment Lessors Association of Canada  
 Erola, L'honorable Judy, Condition féminine, et Consommation et Corporation  
 Étudiants du MBA, College of Graduate Studies, Université de la Saskatchewan  
 Étudiants du cours de géographie de 13<sup>e</sup> année, École secondaire du district de  
 Grenville sud  
 Fabricants canadiens de produits alimentaires  
 Faculté d'administration des affaires, Université Memorial de Terre-Neuve  
 Faculté d'agriculture, Université du Manitoba  
 Faculty Association of St. Thomas University  
 Fair, John E.  
 Fairweather, Gordon  
 Falconbridge Limited  
 Family Farm Foundation of Canada  
 Family Service Association of Metropolitan Toronto  
 Family Service Bureau of Regina  
 Federated Anti-Poverty Groups of British Columbia  
 Federated Co-operatives Limited  
 Federated Women's Institutes of Canada  
 Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse  
 Fédération canadienne de l'agriculture  
 Fédération canadienne de l'entreprise indépendante  
 Fédération canadienne des associations de forestiers professionnels  
 Fédération canadienne des communications  
 Fédération canadienne des distributeurs indépendants de produits pétroliers  
 Fédération canadienne des doyens de gestion et d'administration  
 Fédération canadienne des enseignants  
 Fédération canadienne des étudiants  
 Fédération canadienne des municipalités

Fédération canadienne du travail  
 Fédération de l'Âge d'Or du Québec  
 Fédération de l'Union des producteurs agricoles de la Beauce  
 Fédération de l'Union des producteurs agricoles du Saguenay-Lac-Saint-Jean  
 Fédération des agriculteurs de l'Ontario  
 Fédération des associations de professeurs d'université du Nouveau-Brunswick  
 Fédération des associations de professeurs des universités du Québec  
 Fédération des caisses populaires Desjardins du Saguenay-Lac-Saint-Jean  
 Fédération des corporations de développement communautaire du Canada  
 Fédération des enseignants de l'Ontario  
 Fédération des enseignants de la Saskatchewan  
 Fédération des étudiants de l'Ontario  
 Fédération des femmes canadiennes-françaises  
 Fédération des femmes du Québec  
 Fédération des franco-colombiens  
 Fédération des francophones hors Québec inc.  
 Fédération des municipalités de Terre-Neuve et du Labrador  
 Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan  
 Fédération des sociétés canadiennes d'assistance aux animaux  
 Fédération des syndicats du secteur aluminium inc.  
 Fédération des travailleurs des chantiers et autres industries maritimes assimilées  
 Fédération du travail de Terre-Neuve et du Labrador  
 Fédération du travail de la Saskatchewan  
 Fédération du travail du Manitoba  
 Fédération du travail du Nouveau-Brunswick  
 Fédération nationale des retraités et citoyens âgés  
 Federation of Nova Scotian Heritage  
 Federation of Sikh Societies of Canada  
 Fédération québécoise anti-pauvreté inc.  
 Fedorick, Joy  
 Fell, R. Bruce  
 Fenech, V.  
 Fernie Womens' Resource Centre  
 Fetherstonhaugh, John  
 Film Factory Limited  
 Fiorino, Albert F.  
 First United Church  
 Firth, C.B.  
 Fishermen's Survival Coalition  
 Fleck Bros. Limited  
 Fleming, Blake C.  
 Flewwelling, Herb  
 Fonction publique des Territoires du Nord-Ouest  
 Fondation Asie-Pacifique du Canada  
 Fondation canadienne d'éducation économique  
 Fondation canadienne de recherche du droit de l'environnement  
 Fondation canadienne pour la protection du patrimoine  
 Fondation de l'habitation coopérative  
 Ford, J. W.  
 Formula Growth Limited  
 Fors, P.B.  
 Fortune, John  
 Foster, W.E.  
 Fox, L'honorable Francis  
 Frank, Andre Gunder  
 Franklin, John N.  
 Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique, section 494  
 Frobisher Inn

Front des artistes canadiens  
Gagnon, Jean  
Gallagher, Jack P.  
Galley, Ann  
Garde-Hansen, H.  
Garneau, Raymond  
Garner, Peter H.  
Gatenby, R.  
Gayfer, E.R.  
Gaz Inter-Cité Québec inc.  
Générale électrique du Canada Ltée  
Genstar Corporation  
George Weston Limited  
Gibson, Gordon et Peter McCormick  
Gillen, Ralph L.  
Girard, Georgette  
Goering, J.W.L.  
Goldberg, Michael A.  
Goldie, D.M.M.  
Goldsack, Douglas  
Gomero, Orlando  
Gomes, Mary Jane et Emil Kolompar  
Gonick, Cy  
Gorling, G.  
Gorman, Ryan M. et Peter R.  
Gouvernement de l'Alberta  
Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard  
Gouvernement de la Nouvelle-Écosse  
Gouvernement de la Saskatchewan  
Gouvernement de la Terre Neuve et du Labrador  
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest  
Gouvernement du Nouveau-Brunswick  
Gouvernement du Yukon  
Grace, Norman  
Grand conseil des Cris (du Québec)  
Gray McKinlay Associates  
Gray, James K.  
Great Lakes Forest Products Limited  
Great Lakes Waterways Development Association  
Grolle, E. Hendrik  
Groupe d'action pour l'avenir technologique et industriel de la région de Québec  
Groupe d'action sur le statut de la femme (Victoria)  
Groupe de travail sur la micro-électronique et l'emploi  
Gue, Frank S.  
Gulf Canada Limited  
H.C.A. Development Consultants  
H.N. Halvorson Consultants Limited  
Habitation populaire de Québec inc.  
Haji, G.  
Halina, J.W.  
Hall, L'honorable Emmett M.  
Halo, Julius  
Hamill, Louis  
Hancock, Alma  
Hancox, Kenrick G.  
Harper, Paul  
Hattersley, J. Martin  
Hawker Siddeley Canada Inc.

Hay Associates Canada Limited  
 Haydu, Stephen C.  
 Hayos, Vera M.  
 Heading, Roddy  
 Health Coalition of Nova Scotia  
 Heap, Dan, député fédéral  
 Hearn, Edward M.  
 Hemming, Timothy C.S.  
 Henderson, Ian  
 Henry, Lawrence D.  
 Heritage Ottawa  
 Héritage Winnipeg  
 Herzstein, Robert  
 Higgins, Brian  
 Hildebrand, John L.  
 Hill, Stuart B.  
 Hills, Keith  
 Hitchins, D.H.  
 Hoinkes, Robert H.  
 Holman, Lucy  
 Honeywell Limited  
 Hope-Simpson, Peggy  
 Hopkins, Leonard D., député fédéral  
 Hopperton, Hugh E.  
 Houston, Charles W.  
 Hudson, Elizabeth R.  
 Hughes, C.D.  
 Hum, Derek  
 Human Resources Development Association  
 Hunaus, F.  
 Hunsley, Terrance M.  
 Hutcheon, A.D.  
 Ilett, James  
 Immigrant and Multicultural Services Society  
 INCO Limited (Sudbury)  
 INCO Limited (Thompson)  
 Income Maintenance for the Handicapped Coordinating Group  
 Infonorth Computing Inc.  
 Inniss, Scott  
 Inuit Group  
 Institut agricole du Canada  
 Institut C.D. Howe  
 Institut canadien d'aménagement urbain  
 Institut canadien d'éducation des adultes  
 Institut canadien de la retraite  
 Institut canadien de politique économique  
 Institut canadien de recherches pour l'avancement de la femme  
 Institut canadien des comptables agréés  
 Institut canadien des directeurs d'associations  
 Institut canadien des mines et de la métallurgie  
 Institut canadien des recherches avancées  
 Institut canadien des textiles  
 Institut canadien des urbanistes  
 Institut de chimie du Canada  
 Institut de recherches en dons et en affaires publiques  
 Institut forestier du Canada  
 Institut Fraser  
 Institut Gamma

Institut Nord-Sud  
Institut pour l'étude de l'environnement  
Institut professionnel de la Fonction publique du Canada  
International Business Studies Research Unit, Université de Windsor  
Interprovincial Steel and Pipe Corp. Limited  
Inuit Tapirisat du Canada  
J.H. Stacey Professional Research and Information Services  
Jacob, Joseph W.  
Janssen, W.P.  
Jaycees du Canada  
Jean, Michèle  
Jeunes libéraux du Nouveau-Brunswick  
Jewett, G.A.  
Jim Lotz Associates  
Johnson, Brian A.  
Johnson, Eunadie  
Johnson, Martine, maire de Frobisher Bay  
Johnston, L'honorable Donald  
Jorgenson, Dianne E.  
Julian, Henry  
Jull, Peter B.  
Jurdant, Michel et Barbara Tessier  
Kagawa, Dean  
Kaiser, K.  
Kantor, Mark G.  
Kastner, Arnold  
Katimavik (Groupe 24)  
Katimavik (Groupe 152)  
Katimavik (Groupe 4448)  
Kavana, James  
Kekuli Audio Visual Society  
Kendal, Peter  
Kennedy, Terrence  
Kent, William  
Khachatourians, George G.  
Kierans, Thomas W.  
Kingfisher Management Limited  
Kirkman, Fred  
Klasen, Olaf  
Korey, George  
Kristjanson, Leo F.  
Kurland Development Corporation  
L'Université du troisième âge  
Ladell, B.W.  
Lalonde, Claude  
Lamontagne, Lorne et Alex Murchie  
Langelier, Denis  
Larson, L.A.  
Laubach Literacy of Canada  
Laubach Literacy of Canada (Ontario)  
Lavoie, Jean-Claude, maire de Shipshaw  
Le Beau, Pierre  
Le Groupe Desgagnés inc.  
Le Groupe SNC  
LeBlanc, Ronald C.  
Lehner, Joseph V.  
LeMay, M. Martial  
Lemire, Jean-Marc

Le Monde des mots  
 Lemprière, J.V.  
 Les Amis de la terre  
 Lethbridge Interagency Committee  
 Lewis, L.A.  
 Lindseth, Roy O.  
 Lingman, Bob  
 Lister, Rota Herzberg  
 Little, Thomas B.  
 Local Exchange Trading System  
 Lockett, Wilfred G.  
 London Status of Women Action Group  
 Lone Rock Resources Limited  
 Long, Gus  
 Loomis, Reg. D.  
 Low, Ken  
 Lowry, Peter J.  
 Lubbock, Michael R.  
 Luttermelt, Douglas H.  
 Maass, G.  
 Macaree, David  
 MacBain, Al, député fédéral  
 MacDonald, R.A.  
 Macintosh, Norman B. et John Coleman  
 MacIsaac, Ronald F.  
 Mackie, James F.  
 MacKinnon, Frank  
 MacLaren, G.W.  
 Maclean Hunter Limited  
 MacLean, Vincent J., député provincial  
 MacMillan, Bruce  
 MacMillan, George S.  
 Maine, Frank  
 Mainland Dairymen's Association  
 Maire, André  
 Makivik Corporation  
 Malcolmson, Kim  
 Management Council for Responsible Employee Relations  
 Mangalam, M. et Mme  
 Manitoba Anti-Poverty Organization Inc.  
 Manitoba Association for Children and Adults with Learning Disabilities  
 Manitoba Association of Urban Municipalities  
 Manitoba Keewatinowi Okimakanak Inc.  
 Mardon, D.J. et G.N. Ionides  
 Maritide Co. Limited  
 Maritime Electric Company, Limited  
 Maritime Lumber Bureau  
 Maritime Telegraph and Telephone Company Limited  
 Marquis, Benoît  
 Masters, Wayne  
 Matejko, Alexander J.  
 Mathes, A.F.  
 Maund, Jacqueline K.  
 Maynard, Murray R.  
 Comité du maire sur les services pour chômeurs (ville de Windsor)  
 McAllister, Ian  
 McAllister, Kenneth  
 McClusky, John B.

McDonald, Neil  
 McElcheran, William  
 McLoughlin, Peter F.M.  
 McRuer, John D.  
 McWilliam, Shirlie  
 Meincke, Peter  
 Mennonite Central Committee Canada  
 Mensah, Spero  
 Mental Health Association in Saskatchewan  
 Métallurgie Frontenac Limitée  
 Métallurgistes unis d'Amérique  
 Métallurgistes unis d'Amérique, conseil des métallurgistes de la région de Hamilton  
 Métallurgistes unis d'Amérique, section 1064  
 Métallurgistes unis d'Amérique, section 6166  
 Métallurgistes unis d'Amérique, section 6500  
 Métallurgistes unis d'Amérique (Whitehorse)  
 Métivier, Gilles  
 Meyer, Jack L.  
 Michael Doyle and Associates Limited  
 Michael Jarvis Consultants Limited  
 Michael, Cliff, député provincial  
 MIDAS Reform Organization of Alberta  
 Miller, Bernard F.  
 Miller, J.L.  
 Mining Association of British Columbia  
 Minto Family Life Education Centre Inc.  
 Miramichi Region Development Corporation Inc.  
 Mitchell, Ian H.  
 Mobilisation contre la misère  
 Monenco Limited  
 Montgomery, James L.M.  
 Moore, Samuel A.  
 Morison, George  
 Morley, Joseph A.  
 Moss, Lawson Co. Limited  
 Mouvement canadien pour une fédération mondiale  
 Mowers, Cleo W.  
 Municipalité du comté de Halifax  
 Municipalité du grand Toronto  
 Municipalité au district de Lunenburg  
 Municipalité régionale de Dusbury  
 Municipalité régionale de York  
 Munro, L'honorable John C.  
 Murgaski, Victor  
 Murphy, Rod, député fédéral  
 Murray, G. Betty  
 Murray, R.V.  
 Nance, Phillip et Krista  
 Narbey, Greg  
 Nashwaak Consulting  
 Nasogaluak, William et Doug Billingsley  
 Nation Nishnawbe-Aski  
 Nations autochtones unies  
 Native Canadian Petroleum Association et Canada Geothermal Oil Limited  
 Native Communications Inc.  
 Nazaire, Lionel  
 Neary, Stephen A., député provincial  
 Neufeld, John W.

Nevison, Myrne  
 New Brunswick Premier's Council on the Status of Disabled Persons  
 New Brunswick Telephone Company Limited  
 New Dawn Enterprises Limited  
 Newfoundland and Labrador Human Rights Association  
 Newfoundland Association of Social Workers  
 Newfoundland Light and Power Co. Limited  
 Nicholls, A.L.  
 Nicholson, G. Paul  
 Nicolaou, Anthony D.  
 Niemi, Fo  
 Non-Organized Workers of Thunder Bay  
 Nordair  
 Nordicity Group Limited  
 Norman Regional Development Inc.  
 Norrie, G.C.  
 North Shore Citizens Committee for Responsible Forest Management  
 Northeastern Ontario Energy Conservation Association  
 Northern Development Council of British Columbia  
 Northern Flood Committee  
 Northern Ontario District Council of Lumber and Sawmill Workers Union  
 Northern Telecom Limited  
 Northwest Territories Chamber of Mines  
 Northwest Territories Registered Nurses Association  
 Northwestern Ontario Municipal Association  
 Northwestern Ontario Women's Centre  
 Nouveau parti démocratique de l'Alberta  
 Nouveau parti démocratique de la Nouvelle-Écosse  
 Nouveau parti démocratique fédéral de Sudbury  
 Nouveau parti démocratique du Nouveau-Brunswick  
 Nova Scotia Farmers' Union  
 Nova Scotia Federation of Labour  
 Nova Scotia Nurses' Union  
 NOVATRON  
 Nunavut Constitutional Forum  
 O'Brien, Chris  
 O'Brien, Terry  
 Oberlander, H. Peter  
 Oberle, Frank, député  
 Oberti, Oberto  
 Ocean Harvesters Limited  
 Office canadien pour un renouveau industriel  
 Office de la pastorale sociale du Diocèse de Québec  
 Ogden, Michael  
 Oliver, J.W.  
 Olshanoski, Stan  
 Ontario Association of Family Service Agencies  
 Ontario Business Improvement Area Association  
 Ontario Federation of Agriculture  
 Ontario Institute of Agrologists  
 Ontario Secondary School Teachers' Federation  
 Operation Solidarity  
 Ophek, Eli  
 Orchestre symphonique d'Ottawa  
 Ordre des comptables agréés du Québec  
 Ordre des ingénieurs du Québec  
 Organisation des directeurs des musées d'art canadiens  
 Osborne, John E.

Otto, Carl H.  
 Ouellet, L'honorable André  
 Overs, John E.  
 Oxley, F.O.  
 Pacific Group for Policy Alternatives  
 Palliser Wheat Growers Association  
 Palmer, James S.  
 Panarctic Oils Limited  
 Paradigm Health  
 Parliament, H.E.  
 Parti communiste du Canada  
 Parti communiste du Canada (Colombie-Britannique)  
 Parti libéral du Manitoba  
 Parti libéral du Nouveau-Brunswick  
 Parti libéral du Québec  
 Parti vert de l'Ontario  
 Partington, R.J.  
 Paterson, Ross H.  
 Paul, Ross H.  
 Paus-Jensen, A.  
 Payne, Fern G.  
 Payne, G.  
 Peeters, Martin  
 Peitchinis, Stephen G.  
 Percival, Alan Hardy  
 Perel, Motty  
 Perley, Daniel R.  
 Perrault, Charles  
 Peters, Abe  
 Peters, H.  
 Pétro-Canada  
 Pétromont Inc.  
 Pettick, Joseph  
 Pfeifer, Conrad  
 Pictou County Research and Development Commission  
 Pionniers du Téléphone d'Amérique (Région 1 - Canada)  
 Piper, T.C.  
 Pitfield, L'honorable sénateur P.M.  
 Placer Development Limited  
 Planetary Initiative for the World We Choose  
 Podhy, Pauline  
 Policy Analysis and Research Management  
 Pollution Probe  
 Polysar Limited  
 Polyvalente «Le Boisé», Atelier de culture  
 Pomerleau, Hervé  
 Ponderosa Park Development Company Limited  
 Porter, Stephen  
 Pousette, John  
 Prairie Implement Manufacturers Association  
 Pratt & Whitney Canada Inc.  
 Precision Engraving Co. Limited  
 Presber, T.C.  
 Prince Edward Island Egg Commodity Marketing Board  
 Prince Edward Island Federation of Agriculture  
 Prince Edward Island Potato Marketing Board  
 Prince George and District Senior Citizens Activity Centre  
 Prince George Community Arts Council

Prince George Region Development Corporation  
 Procycle Inc.  
 Prospectors and Developers Association  
 Pross, A. Paul  
 Pugsley, William H.  
 Pulsifer, Orville B.  
 Puziak, M.D.  
 Quittner, J.K.  
 Ray, A.K.  
 Raycroft, J.G.  
 Raynauld, André  
 Récupération Bois-Francis Inc.  
 Reese, Peter J.  
 Registered Nurses' Association of British Columbia  
 Reid, James F.  
 Rémillard, Gil  
 Rental Housing Council of British Columbia  
 Réseau d'action et d'information pour les femmes  
 Richard, J.G.  
 Ricks, James, and Frances A.  
 Riddell, C.H.  
 Roberts, Richard  
 Roberts, Stan C.  
 Robertson, Alec  
 Robertson, Gordon  
 Robson, C.A.  
 Roussel, Claude  
 Rowan, William O.  
 Roy, Fabien  
 Roy, Réal  
 Rudnyckyj, J.B.  
 Rumball, Donald A.  
 Rupert, Gary B.  
 Rural Learning Association  
 Russell, D.P.  
 Ryan, R. Lloyd  
 St. Clair College  
 Salenius, P.O.  
 Saltsman, Max  
 Sarasin, André C.  
 Sarnia/Lambton Economic Development Commission  
 Saskatchewan Co-ordinating Council on Social Planning  
 Saskatchewan Council for International Co-operation  
 Saskatchewan Environmental Society  
 Saskatchewan Federation of Agriculture  
 Saskatchewan Mining Association Inc.  
 Saskatchewan Urban Municipalities Association  
 Saskatchewan Working Women  
 Saskatoon Union of Unemployed Workers  
 Schey, John A.  
 School of Economic Science  
 Scott, Anthony  
 Scott, Christopher  
 Scott, Donald P.  
 Scott, James A.  
 Scott, Paul  
 Scott, Stephen  
 Seaboard Lumber Sales Company Limited

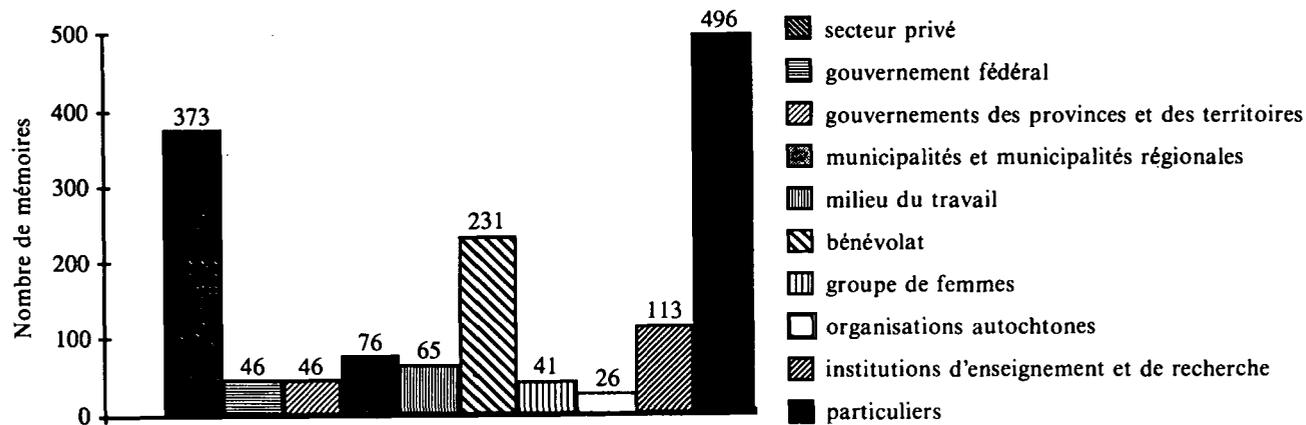
Sebella, Carol John  
 Seeley, Larry E.  
 Semotiuk, Andriy J.  
 Service canadien des forêts  
 Services familiaux catholiques de la Saskatchewan  
 Settle, Winston  
 Sévigny, Roseline et Noëlla Porter  
 Shargool, Peter D.  
 Shashka, Gus  
 Shaw, N.  
 Shelford, Cyril M.  
 Shell Canada Limitée  
 Shepard, Merrill W.  
 Sheps, Lillian  
 Shields, R. et W. Sheridan  
 Shields, William S.  
 Shiell, Maisie  
 Shumuk, Ivan  
 Sierra Club of Western Canada  
 Simek, Stefan  
 Simmons, Helen  
 Simpson, C.H.  
 Singh, Hira  
 Singhal, Raj K.  
 SLACAN  
 Sloan, A.  
 Smith International Canada Limited  
 Smith, Donald S.  
 Smits, Nel  
 Smyth, Steven  
 Snow, Kathleen M.  
 Snyder, Harold L.  
 Sobolewski, André  
 Social Planning and Research Council of Hamilton and District  
 Social Planning and Review Council of British Columbia  
 Société canadienne de génie biomédical  
 Société canadienne de la Croix-Rouge  
 Société canadienne du génie chimique  
 Société canadienne pour l'étude de l'enseignement supérieur  
 Société de développement de Jonquière inc.  
 Société de développement du Cap-Breton  
 Société des comptables en management du Canada  
 Société des fabricants de véhicules à moteur  
 Société inter-port de Québec  
 Société Saint-Thomas d'Aquin  
 Society of Atomic Energy of Canada Limited Professional Employees, Executive  
 (Chalk River)  
 Society of Atomic Energy of Canada Limited Professional Employees (Pinawa)  
 Software Industry Development Association  
 Sommet Québécois de la jeunesse  
 Sorensen, Lynda, député provincial  
 Sorrenti, Adam M.  
 Southern Kings and Queens Community Advisory Board  
 Spangehl, Ed.  
 St. Patrick's Social Justice Committee  
 Staples, Richard  
 Startin, Don  
 Station de recherches de Lethbridge

Steering Committee for Implementing the Ecosystem Approach  
 Stein, Carol  
 Stewart, Ross et Evaleen Jaeger  
 Steyaert, Octaaf  
 Student's Administrative Council (Université de Toronto)  
 Students' Union of Nova Scotia  
 STOP Inc.  
 Storefront for Voluntary Agencies  
 Sub Committee on Youth Unemployment  
 Sudbury 2001  
 Sutherland, R.E.  
 Syndicat des enseignants de la Nouvelle-Écosse  
 Swanson, M.L.  
 Sydney Steel Corporation  
 Syed, Javed  
 Symes, Beth et Marilou McPhedran  
 Syms, J.C.  
 Syndicat canadien de la Fonction publique  
 Syndicat des employés de la Fonction publique de l'Ontario  
 Syndicat des producteurs de bois de la Beauce  
 Syndicat des travailleurs de la Société Asbestos limitée inc.  
 Syndicat des travailleurs en communication du Canada  
 Syndicat international des marins canadiens  
 Syndicat international des travailleurs de l'automobile, de l'aéronautique et de  
 l'aéronautique et des instruments aratoires d'Amérique  
 Syndicat international des travailleurs du bois d'Amérique  
 Syndicat national de la Fonction publique provinciale  
 Syndicat national des cultivateurs  
 Syndicat national des cultivateurs (Î.-P.-É.)  
 Synode général de l'Église épiscopale du Canada  
 Tallman, F.R.J.  
 Taylor, A.  
 Taylor, D. Angus  
 Technical University of Nova Scotia  
 Teconomics Limited  
 Thakur, Hari K.  
 Therriault, Clément Guy  
 Thomas, F.R.  
 Thomas, Morley  
 Thomas, Roy  
 Thompson Industrial Commission  
 Thompson, Brian  
 Thompson, Dixon  
 Thompson, Fred G.  
 Thompson, Kirk  
 Thunder Bay Economic Development Corporation  
 Thunder Bay Indian Youth Friendship Society  
 Thunder Bay Multicultural Association  
 Toolsie, Rampersand  
 Toppin, Don  
 Toronto Jewish Congress  
 Transalta Utilities Corporation  
 Travel Industry Association of the Northwest Territories  
 Trzeczieski, Mike A.  
 TVOntario  
 Twigg, John  
 Ubriaco, Rita  
 Ultramar Canada Inc.

Unemployment Committee of Regina  
Union des associations des professeurs des universités de l'Ontario  
Union des Indiens de l'Ontario  
Union des municipalités du Québec  
Union internationale des opérateurs de machines lourdes, section 115  
United Church of Canada, Working Unit on Social Issues and Justice  
United Grain Growers Limited  
United Mine Workers of America, District 18  
United Mine Workers of America, District 26  
Université de Lethbridge  
Université de Régina  
Université de Waterloo  
Université de Windsor  
Université McGill  
Université McMaster  
Université Mount Saint Vincent  
Université Saint-François-Xavier  
Université Trent  
University College of Cape Breton  
University of Alberta Association of Academic Staff  
University of Calgary Faculty Association  
University of Calgary Students' Union  
University of Regina Faculty Association  
University of Winnipeg Working Group  
Urban Transportation Development Corporation Limited  
Ursel, Norman H.  
Valcin, Yvon  
Van Leeuwen, Bert  
Van Roggen, L'honorable sénateur George  
Vancouver Island Building and Construction Trades Council  
Vancouver Unemployed Action Centre  
Vancouver Women in Trades Association  
Via Rail Canada Inc.  
Ville d'Edmonton  
Ville d'Oromocto  
Ville d'Ottawa  
Ville de Calgary  
Ville de Charlottetown  
Ville de Chicoutimi  
Ville de Fredericton  
Ville de Halifax  
Ville de Hull  
Ville de Lethbridge  
Ville de Moncton  
Ville de Prescott  
Ville de Swan River  
Ville de Vancouver  
Ville de Windsor  
Ville de Yellowknife  
Vincent, Kimbell R.  
Vogler, Kersten H.O.  
Voluntary Planning Board  
Volunteer Centre of Calgary  
Vosper, Velma  
Wahn, J.D.  
Wallace, James  
Wallace, Scott A.

Walsh, E.D.  
 Ward, Neil  
 Wardair International  
 Warner, G.B.  
 Warner, I.D.  
 Watson, John R.  
 Wayman, Morris  
 Weaver, Bill W.  
 Webb, Geoff  
 Webb, J. Tom  
 Weeren, Donald J.  
 Weppler, Reuben  
 Weser, Ernest J.  
 Western Constitutional Forum  
 Western Energy Investments Limited  
 Western Stock Growers' Association  
 Western Transportation Advisory Council  
 Whelan, L'honorable Eugene  
 White, Walter E.  
 Whitney, Joanne  
 Whyte, John Donaldson  
 Wiggett, Edward G.  
 Wilkinson, Ken  
 Willey, Gerald A.  
 Williams, Merlyn M.  
 Williamson, Ian B.  
 Wills, Charles E.  
 Willson, Bruce F.  
 Willson, W.H.  
 Wilson, L.R.  
 Windsor Coalition for Development  
 Windsor Women's Incentive Centre  
 Winnipeg Co-ordinating Committee for Disarmament  
 Winnipeg Commodity Exchange  
 Wise, Dorothy  
 Women Against the Budget  
 Women and Economic Development Committee of the Northwestern Ontario  
 Women's Decade Council  
 Women United for a Non-Exploitive New Age  
 Women Unlimited  
 Women's Involvement Committee of Upper Trinity South  
 Women's Network Inc.  
 Woodbridge, Reed and Associates Limited  
 Woods, Elizabeth  
 Wyeth Limited  
 Yorston, Wilfred  
 Young Women's Christian Association of Calgary  
 Young Women's Christian Association of Canada  
 Young Women's Christian Association of Metropolitan Toronto  
 Young Women's Christian Association of Thompson  
 Young, David R.  
 Yukon Chamber of Mines  
 Yukon Territorial Public Service Association  
 Yukon Visitors Association  
 Zimmermann, Hans G.

## Mémoires soumis à la Commission



Total des mémoires soumis = 1513



## Liste des participants des gouvernements provinciaux et des territoires

	<b>Date des audiences</b>
Colombie-Britannique <sup>3</sup>	20 juin 1983 <sup>1</sup>
Alberta	18 juin 1983 <sup>1</sup> 15 novembre 1983 <sup>1</sup>
Saskatchewan	28 mars 1983 <sup>1</sup> 23 novembre 1983 <sup>2</sup>
Manitoba <sup>3</sup>	29 mars 1983 <sup>1</sup> 28 novembre 1983 <sup>1</sup>
Ontario	21 février 1983 <sup>1</sup> 5 décembre 1983 <sup>2</sup>
Québec <sup>3</sup>	28 février 1983 <sup>1</sup> 27 octobre 1983 <sup>1</sup>
Nouveau-Brunswick	2 juin 1983 <sup>1</sup> 23 septembre 1983 <sup>2</sup>
Nouvelle-Écosse	18 janvier 1983 <sup>1</sup> 13 octobre 1983 <sup>1</sup>
Île-du-Prince-Édouard	3 juin 1983 <sup>1</sup> 9 décembre 1983 <sup>1</sup>
Terre-Neuve et Labrador	24 février 1983 <sup>1</sup> 20 septembre 1983 <sup>2</sup>
Yukon	31 mars 1983 <sup>1</sup> 9 septembre 1983 <sup>2</sup>
Territoires du Nord-Ouest	30 mars 1983 <sup>1</sup> 12 septembre 1983 <sup>2</sup> 27 novembre 1984 <sup>1</sup>

<sup>1</sup> audience privée

<sup>2</sup> audience publique

<sup>3</sup> aucun mémoire reçu





## Liste des participants du gouvernement fédéral

Énergie atomique du Canada, Limitée	Lieu et date de l'audience
Service canadien des forêts	Hull, 14 décembre 1983
(Environnement Canada)	
Office canadien du poisson salé	N'a pas comparu
Conseil économique du Canada	St. John's, 21 septembre 1983
Environnement Canada	Toronto, 8 décembre 1983
Fondation canadienne pour la protection du patrimoine	N'a pas comparu
Ministre de l'Agriculture	Hull, 12 décembre 1983
Ministre des Communications	Régina, 24 novembre 1983
Ministre de la Consommation et des Corporations	Montréal, 3 novembre 1983
Ministre de la Santé et du Bien-être social	N'a pas comparu
Ministre des Affaires indiennes et du Nord	N'a pas comparu
Ministre du Travail	N'a pas comparu
Ministre d'État à l'Expansion économique régional et ministre responsable des Sciences et de la Technologie	Ottawa, 16 décembre 1983
Ministre d'État au Développement social	St. John's, 21 décembre 1983
Ministre d'État au Multiculturalisme	Vancouver, 8 septembre 1983
Ministre des Transports	N'a pas comparu
Ministre responsable de la condition féminine	Winnipeg, 28 novembre 1983
Conseil national des recherches du Canada	Ottawa, 15 décembre 1983
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada	Hull, 14 décembre 1983
Commission d'énergie du Nord canadien	Hull, 14 décembre 1983
Péto-Canada	Whitehorse, 10 septembre 1983
Conseil des sciences du Canada	Toronto, 2 décembre 1983
Conseil des normes du Canada	Hull, 14 décembre 1983
Via Rail Canada Inc.	Ottawa, 16 décembre 1983
	Ottawa, 16 décembre 1983





## Liste des participants des gouvernements locaux et régionaux

Ville de Vancouver	6 septembre 1985
District de Chilliwack	6 septembre 1985
Ville de Whitehorse	9 septembre 1983
Ville de Prince George	12 septembre 1983
District de Mackenzie	12 septembre 1983
Village de Pouce Coupe	12 septembre 1983
District régional de Peace River-Liard	12 septembre 1983
Ville de Yellowknife	13 septembre 1983
Ville de Charlottetown	19 septembre 1983
Ville de Sydney	22 septembre 1983
Ville de Moncton	22 septembre 1983
Ville d'Oromocto	N'a pas comparu
Ville de Fredericton	23 septembre 1983
Ville de Frobisher Bay	26 septembre 1983
Ville d'Inuvik	29 septembre 1983
Communauté de Rankin Inlet	1 octobre 1983
Municipalité de Halifax County	11 octobre 1983
Municipalité du district de Lunenburg	N'a pas comparu
Ville de Halifax	13 octobre 1983
Ville de Thunder Bay	17 octobre 1983
Ville de Windsor	17 octobre 1983
Ville de Thompson	19 octobre 1983
District de Lynn Lake	19 octobre 1983
Municipalité régionale de Sudbury	19 octobre 1983
Ville de Jonquière	27 octobre 1983
Municipalité de Shipshaw	27 octobre 1983
Ville de Saint-Georges-de-Beauce	N'a pas comparu
Ville de Chicoutimi	27 octobre 1983
Ville de Montréal	31 octobre 1983
Ville d'Anjou	31 octobre 1983
Ville de Calgary	7 novembre 1983
Ville de Lethbridge	10 novembre 1983
Ville d'Edmonton	14 novembre 1983
Ville de Regina	23 novembre 1983
Ville de Swan River	N'a pas comparu

Ville de Winnipeg	28 novembre 1983
Municipalité du grand Toronto	1 décembre 1983
Corporation de la circonscription de York Est	N'a pas comparu
Municipalité de York	9 décembre 1983
Ville de Prescott	N'a pas comparu
Ville de Carlyle	12 décembre 1983
Ville d'Ottawa	16 décembre 1983
Ville de Hull	16 décembre 1983