

LA CHARTE CANADIENNE DES DROITS ET
LIBERTÉS DE 1982:
UN PHARE AVEUGLANT CONTRE LA GRANDE
NOIRCEUR¹

Pierre Mackay

Département de sciences juridiques
Université du Québec à Montréal

*Le droit en question est bien celui qui nous régit
mais tout aussi bien celui qui peut nous échapper².*

L'adoption et l'entrée en vigueur de la *Charte canadienne des droits et libertés*, invoquée à la *Loi constitutionnelle de 1982*, ont marqué avec beaucoup d'éclat l'aboutissement de la politique de nationalisme canadien du Parti libéral du Canada et de son chef Pierre Elliott Trudeau.

La *Loi constitutionnelle de 1982* se démarque en effet très nettement de la tradition constitutionnelle canadienne et britannique en prétendant doter le Canada d'une loi suprême *made in Canada*, qui s'impose au-dessus du Parlement et des législatures³ provinciales, et au-dessus du partage traditionnel des compétences législatives.

La *Charte canadienne des droits et libertés* s'inscrit dans une réforme plus globale de la Constitution, dont les autres aspects majeurs sont le rapatriement

-
1. Le présent texte a également été publié en partie dans *Le droit dans tous ses états*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1987, à la p. 13. Les références à la jurisprudence et aux amendements législatifs sont à jour au 1er mai 1987 et ne tiennent pas compte des accords du lac Meech.
 2. BUREAU, Robert D., *Le droit dans tous ses états*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1987, à la p. 11.
 3. *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 32 et art. 52.

de la formule d'amendement⁴, la reconnaissance des droits ancestraux des peuples autochtones⁵ et de la juridiction des provinces sur les ressources naturelles non renouvelables⁶.

On peut dire que la *Loi constitutionnelle* marque un déclin très net, voire l'abandon, des plus importantes traditions britanniques dans le droit et les institutions canadiennes. Mais cette réforme et, en particulier, la *Charte canadienne des droits et libertés*, marque-t-elle également la naissance d'un véritable État national canadien? Une analyse de ce texte et de quelques-unes des principales décisions judiciaires qui l'ont jusqu'ici interprété seraient plus de nature à nous faire croire que loin de réaliser la *Magna Carta* de l'État national canadien, la *Charte canadienne des droits et libertés* consacre au plan constitutionnel l'intégration du Canada dans l'orbite américaine.

UNE CONCEPTION DU DROIT ET DES DROITS

La tradition et les institutions constitutionnelles britanniques font reposer sur le Parlement seul toute la souveraineté de l'État. Résultat de la longue lutte qui opposa bourgeoisie et aristocratie anglaise, la plénitude de la souveraineté parlementaire britannique fut très tôt exprimée par Lord Coke, dans une déclaration désormais classique :

The power and jurisdiction of Parliament is so transcendent and absolute as it cannot be confined either for causes or persons within any bounds⁷.

Réaffirmé par Dicey⁸, deux siècles plus tard, ce principe fut incorporé dans la Constitution canadienne par le préambule du *British North America Act* de 1867 qui déclarait que :

Les provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick ont exprimé le désir de se fédérer en un

4. *Ibid.*, Partie V.

5. *Ibid.*, art. 25 et 35.

6. *Ibid.*, Partie VI.

7. COKE, E., *Institutes*, vol. IV à la p. 36, cité par J.H. Baker, *An Introduction to English Legal History*, Londres, Butterworths, 1979, à la p. 181:

«Les pouvoirs et la juridiction du Parlement sont si transcendants et absolus qu'ils ne peuvent être restreints de quelque façon ni en raison des sujets de droit ni en raison de leur objet» (notre traduction).

8. DICEY, A.V., *The Law of the Constitution*, 10e éd., London MacMillan, 1965.

dominion [...] régi par une constitution semblable en principes à celle de Royaume-Uni⁹.

Ce principe fut d'ailleurs réaffirmé, à de nombreuses reprises, par les tribunaux chargés de trancher les litiges constitutionnels. Contrairement au régime unitaire britannique, le cadre d'un régime fédéral impose cependant parfois aux tribunaux de trancher les litiges qui peuvent surgir entre l'État central et les États fédérés, dans le cadre du partage des compétences.

Mais les tribunaux ont, avant 1982, pris grand soin d'affirmer que leur interprétation ne visait pas à intervenir dans les affaires parlementaires et législatives canadiennes. Leurs décisions ne devaient jamais constituer, du moins en théorie, un jugement sur l'opportunité politique, sociale ou économique d'une mesure — ce qui aurait eu pour effet de substituer l'autorité judiciaire à la souveraineté parlementaire —, mais leurs jugements se limitaient uniquement à arbitrer le caractère fédéral ou provincial du pouvoir disputé.

Dans le contexte d'une évolution historique différente, la Constitution américaine de 1787 avait établi non seulement un partage des compétences législatives dans le cadre d'un régime fédéral, mais avait aussi affirmé que certaines valeurs et certains droits étaient si fondamentaux et inaliénables que ni l'État fédéral ni les États fédérés n'étaient habilités à légiférer à l'encontre de ces normes.

C'était affirmer que la souveraineté ultime dans l'État américain ne reposait pas, comme en Angleterre, au Parlement, mais dans le peuple, dont la Constitution était la gardienne et la représentation juridique.

Dès 1803, la Cour suprême des États-Unis établissait le rôle radicalement différent des tribunaux dans un tel cadre constitutionnel :

Tous les auteurs d'une constitution écrite ont certainement voulu en faire la loi fondamentale et suprême de la nation et, en conséquence, chacun de ces gouvernements doit avoir pour principe qu'une loi de la législature incompatible avec la constitution est nulle.

Cette théorie est un aspect essentiel d'une constitution écrite et, en conséquence, cette Cour doit la considérer comme un des principes fondamentaux de notre société¹⁰.

L'inclusion en 1982 d'une *Charte des droits et libertés*, largement inspirée des principes de la Constitution américaine, placée au-dessus des lois du Parlement et des législatures, a donc modifié profondément les principes fondamentaux du droit constitutionnel canadien.

9. *Loi constitutionnelle de 1867*, Préambule.

10. *Marbury c. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137, 1803 à la p. 175, le juge en chef Marshall.

La *Charte canadienne des droits et libertés* limite la souveraineté politique du Parlement et des législatures, au profit de certaines valeurs dites «fondamentales», énoncées sous forme de droits et de libertés des personnes ou des citoyens. Ces droits et libertés des individus ne peuvent être limités que dans des circonstances et par des moyens exceptionnels et sont de ce fait, dans une très large mesure, devenus intouchables.

La Cour suprême du Canada s'est d'ailleurs empressée de reconnaître le caractère profond du changement dans plusieurs décisions où elle a été chargée de donner un sens aux dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de la *Loi constitutionnelle*.

Ainsi, dans le tout premier arrêt¹¹ où elle a interprété les effets de la Charte sur la validité des lois ordinaires, elle a reconnu, pour la première fois de son histoire, la théorie de la suprématie de la Constitution énoncée par le juge Marshall en 1803. La Cour suprême du Canada a même reconnu que «les tribunaux américains ont presque deux cents ans d'expérience dans l'accomplissement de cette tâche, et l'analyse de leur expérience offre plus qu'un intérêt passager pour ceux qui s'intéressent à cette nouvelle évolution du Canada»¹². Sans importer directement la jurisprudence américaine dans notre droit constitutionnel, une telle déclaration lui donne une place sans précédent.

Pour bien comprendre l'importance et l'étendue du changement, il est nécessaire d'analyser le contenu de la Charte canadienne pour en saisir à la fois la portée, mais aussi les limites.

LE CONTENU DE LA CHARTE CANADIENNE

La *Charte canadienne des droits et libertés* est contenue à la Partie 1 de la *Loi Constitutionnelle de 1982*. Elle est l'aboutissement d'un long processus de négociations politiques entre le fédéral et les provinces. Plusieurs de ses articles reflètent les compromis qui ont été faits de part et d'autre.

La Charte comprend 34 articles, d'importance, de longueur et de portée bien différentes, regroupés selon des subdivisions dont il n'est pas toujours aisé de saisir la logique.

Le préambule et la garantie

Le texte de la Charte s'ouvre sur un préambule qui déclare :

Attendu que le Canada est fondé sur des principes qui reconnaissent la suprématie de Dieu et la primauté du droit.

11. *The Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] R.C.S. 357.

12. *Ibid.*, à la p. 367.

Selon les règles classiques de l'interprétation des lois, le préambule dans une loi n'est pas considéré comme constituant le droit substantif, mais plutôt comme une règle d'interprétation, susceptible d'aider l'interprète du texte à déterminer l'intention du législateur. Cependant, la nature d'un texte constitutionnel a permis aux tribunaux, dans le passé, d'utiliser le préambule de la loi de 1867, pour y retrouver l'origine de l'inclusion dans notre droit de principes aussi fondamentaux que la souveraineté du Parlement et la liberté d'expression. Le texte constitutionnel a depuis longtemps été considéré¹³, et il l'est encore aujourd'hui comme un texte d'une nature particulière par les tribunaux¹⁴.

Il est important de souligner que le préambule reconnaît formellement le principe de la primauté du droit, connu aussi sous le nom de *Rule of Law* parce que ce principe a une importance particulière et nouvelle dans notre droit. C'est en effet son caractère fondamental dans notre Constitution qui a permis à la Cour suprême du Canada de déclarer valides et opérantes les lois unilingues anglaises du Manitoba, qui depuis 1890 contrevenaient à une disposition constitutionnelle expresse :

En raison de la violation incessante par la législature du Manitoba des prescriptions constitutionnelles de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, la province du Manitoba se trouve dans une situation d'urgence : toutes les lois du Manitoba apparemment abrogées, périmées ou actuelles [...] sont, et ont toujours été invalides et inopérantes... La Constitution ne permet pas qu'une province soit dépourvue de lois. La Constitution exige donc que les lois actuelles de la législature du Manitoba soient déclarées temporairement valides et opérantes... C'est là la seule manière d'éviter le chaos juridique et de préserver la primauté du droit¹⁵.

La situation était exceptionnelle, le remède l'était aussi. Il n'en demeure pas moins que le principe de la primauté du droit est désormais considéré comme la mesure ultime de la validité et de la nécessité des lois au-dessus même de leur conformité aux autres dispositions de la Constitution. Soulignons au passage que les lois unilingues adoptées par le Québec de 1976 à 1979 avaient aussi été déclarées inconstitutionnelles pour les mêmes raisons¹⁶. Le gouvernement du Québec avait cependant pris soin d'assurer une traduction officieuse des lois et put ainsi réadopter instantanément toutes les lois dans les deux langues¹⁷ sans que n'existe de situation de vide juridique, comme dans le cas du Manitoba.

13. *Edwards c. Procureur général du Canada*, [1930] A.C. 124.

14. *The Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] R.C.S. 357.

15. *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721, 725 (les italiques sont de nous).

16. *Procureur général du Québec c. Blaikie*, [1979], 2 R.C.S. 1016.

17. *Loi concernant un jugement rendu par la Cour suprême du Canada le 13 décembre 1979 sur la langue de la législation et de la justice au Québec*, L.Q., 1979, c. 61.

L'article 1 énonce que la Charte «garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique». Les droits garantis par la Charte ne sont donc pas absolus et certaines restrictions peuvent y être apportées à l'occasion¹⁸.

Les libertés fondamentales, les droits démocratiques et les garanties juridiques.

L'article 2 énonce les libertés fondamentales dont chacun jouit : conscience, pensée, croyance, opinion et expression (y compris liberté de la presse et autres moyens de communication), réunion pacifique et association.

Les articles 3, 4 et 5 énoncent les droits démocratiques de tout citoyen canadien (vote et éligibilité), ainsi que le mandat maximal (cinq ans) des législatures et du Parlement, qui doivent tenir des séances au moins une fois tous les douze mois. La durée du Parlement et des législatures ne peut être prolongée au-delà de cinq ans que dans des circonstances exceptionnelles dont le libellé rappelle celui de la *Loi des mesures de guerre* («guerre, invasion, insurrection, réelles ou appréhendées»), par un vote des deux tiers des députés.

L'article 6 assure aux citoyens canadiens la liberté de circulation et d'établissement partout au Canada sous réserve de certaines dispositions législatives¹⁹.

Les articles 7 à 14 énoncent les garanties juridiques auxquelles chaque personne a droit. Ces garanties comprennent notamment :

- les droits à la vie, la liberté et à la sécurité de sa personne;
- la protection contre les fouilles et perquisitions abusives et les détentions et emprisonnements arbitraires, à l'information en cas d'arrestation;
- l'assistance d'un avocat;
- l'habeas corpus;
- le procès dans un délai raisonnable;
- la présomption d'innocence;
- le procès par jury pour les infractions les plus importantes;
- la non-rétroactivité des lois;
- la protection contre les traitements usuels ou inusités;
- la protection contre des témoignages incriminants antérieurs;
- le droit à un interprète.

18. Nous traiterons plus loin des importantes dérogations qui peuvent être faites à la Charte.

19. À noter que les dispositions des art. 3, 4, 5 et 6 ne bénéficient qu'aux citoyens, par opposition à tous les autres articles qui s'appliquent à toutes les personnes.

Les droits à l'égalité

L'article 15 est sans contredit l'un des plus importants et des plus nouveaux. Cet article déclare que:

La loi ne fait exception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

Cet article élargit considérablement la portée de la *Déclaration canadienne des droits* de 1960 et va même plus loin que le XIV^e amendement de la Constitution américaine dans la définition du concept d'égalité et des discriminations interdites. Sa portée était vue comme si considérable que son entrée en vigueur fut reportée de trois ans afin de permettre aux législatures et au Parlement de s'y conformer.

Les langues officielles et les droits à l'instruction dans la langue de la minorité

Les articles 16 à 22 concernent les langues officielles. Ils affirment le caractère officiel de l'anglais et du français au Parlement et dans les institutions fédérales. Ils étendent des dispositions similaires à celles de l'article 133 de la loi de 1867 au Nouveau-Brunswick tout en maintenant le *statu quo* pour les autres provinces.

L'article 23 est mieux connu sous le nom de «clause-Canada». Il vient faire expressément échec à la «clause-Québec» de la loi 101 et qui prévoit le droit de fréquenter l'école anglaise pour «les citoyens canadiens dont un enfant a reçu ou reçoit son instruction, au niveau primaire ou secondaire en français ou anglais, au *Canada*», là où le nombre d'enfants est suffisant. C'est sur la base de cet article que la Cour suprême a invalidé les dispositions de la *Charte de la langue française* qui venaient en conflit avec cette disposition²⁰.

Les recours

L'article 24 prévoit les recours qui peuvent être exercés par toute personne victime d'une atteinte aux droits et libertés garantis par la Charte. Ces recours

20. *Procureur général du Québec c. Quebec Protestant School Boards* (1984), 2 R.C.S. 66.

peuvent s'exercer devant tout tribunal compétent, et la réparation sera celle que le tribunal estimera convenable et juste eu égard aux circonstances.

Les dispositions générales

L'article 25 garantit que la *Charte canadienne des droits et libertés* ne portera pas atteinte aux droits ancestraux des peuples autochtones du Canada.

L'article 26 maintient les autres droits et libertés existant par ailleurs.

L'article 27 prévoit que l'interprétation de la Charte doit concorder avec la promotion et le maintien du patrimoine multiculturel.

L'article 28, qui a fait l'objet de nombreuses discussions, constitue une véritable clause «nonobstant» qui déclare que «indépendamment des autres dispositions de la présente Charte, les droits et libertés qui y sont mentionnés sont garantis également aux personnes des deux sexes».

L'article 29 maintient les droits des écoles séparées ou confessionnelles.

L'article 30 prévoit que la Charte s'applique au Yukon et aux Territoires.

L'application de la Charte

L'article 32 prévoit que la Charte s'applique aux législatures et au gouvernement du Canada et des provinces. Cet article controversé a été interprété de façon limitative par la Cour suprême du Canada qui a déclaré qu'il signifiait que la Charte n'était pas efficace dans le cadre des rapports de droit privé, impliquant des individus²¹.

L'article 33, parfois appelé à tort «clause nonobstant», clôt les dispositions substantives de la Charte. Cet article permet au Parlement ou aux législatures de déroger aux dispositions des articles 2 et 7 à 15 à condition de respecter certaines conditions. La dérogation doit être adoptée dans le cadre d'une loi qui déclare «que celle-ci ou une de ses dispositions a effet indépendamment d'une disposition donnée de l'article 2 ou des articles 7 à 15». Une telle déclaration donne à la loi ou à la disposition protégée, l'effet qu'elle aurait en l'absence de la disposition de la Charte dont on a voulu la protéger. L'effet d'une telle déclaration est d'une durée maximale de cinq années, et peut-être adoptée de nouveau à son expiration. Cette clause, critiquée par les tenants d'une Charte forte, est une concession en faveur des provinces qui voyaient dans la Charte une limite excessive à leurs compétences législatives.

21. *S.G. D.M.R. c. Dolphin Delivery Ltd* (1986), R.C.S.

LA POSITION CONSTITUTIONNELLE DE LA CHARTE

L'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* déclare que :

La constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

Cela rend donc la *Loi constitutionnelle de 1982* et la *Charte canadienne des droits et libertés*, hiérarchiquement supérieures à toutes les lois et à tous les règlements des provinces et du fédéral, dans la mesure de l'incompatibilité de ces dernières à la *Loi constitutionnelle*.

Ce principe n'existait dans notre droit constitutionnel avant 1982 qu'à l'égard du partage des compétences et des autres dispositions de la loi de 1867. L'invalidité pouvait alors être prononcée en raison des dispositions d'une vieille loi anglaise, le *Colonial Laws Validity Act*²² de 1866, dont les dispositions étaient demeurées en vigueur jusqu'en 1982 à cause de l'impossibilité pour le fédéral et les provinces de s'entendre sur une formule d'amendement, en 1931, au moment où l'Angleterre, par le Statut de Westminster²³, avait reconnu l'indépendance complète de plusieurs de ses colonies.

CE QUE NE CONTIENT PAS LA CHARTE CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTÉS

La Charte de 1982 est la consécration constitutionnelle de nombreux droits et libertés individuels qui étaient reconnus par les tribunaux et les lois canadiennes avant 1982. Dans plusieurs cas, elle élargit les frontières et le contenu de ces droits (droit à l'égalité, liberté de circulation, droit de vote), dans d'autres cas, elle reconnaît de nouveaux droits (protection contre les traitements cruels ou inusités, protection automatique contre l'auto-incrimination...).

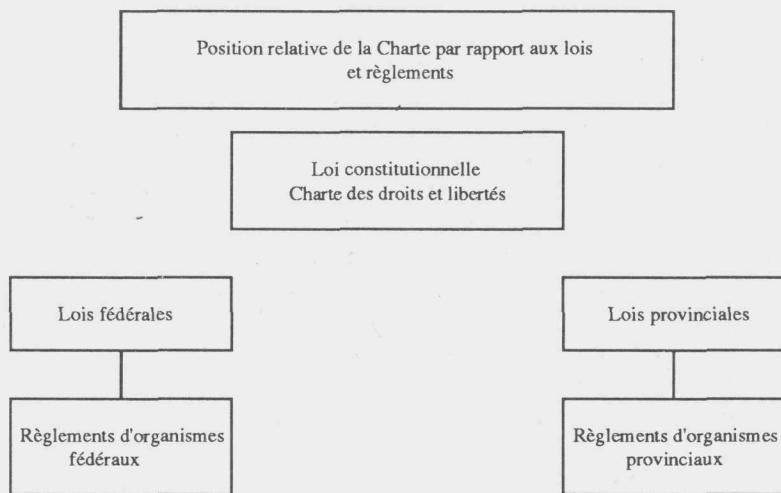
Mais la Charte ne couvre pas tout, loin de là! Il est également important d'analyser les droits qui en sont absents que ceux qui y sont reconnus. En effet,

22. *Loi relative à la validité des lois coloniales*, 1865, (R.V.) 28 & 29 Vict., c. 63, art. 2. Cette loi prévoyait qu'aucune loi d'une colonie ne pouvait aller à l'encontre d'une loi anglaise adoptée pour cette colonie. Les lois fédérales ou provinciales qui violaient les dispositions de l'*Acte de l'Amérique du nord britannique* pouvaient donc être déclarées invalides car cette dernière loi avait, bien sûr, été adoptée pour les colonies du Canada. Cela ne permettait pas aux tribunaux de porter des jugements sur la conformité à d'autres principes tels ceux qui existent aujourd'hui dans la Charte.

23. 1931 (R.V.), 22 Geo. V, c. 4.

la Charte est totalement muette sur les droits économiques et sociaux, et sur presque tous les aspects de nombreux droits collectifs.

Graphique 1



Ainsi, aucun des droits reconnus, par exemple, au chapitre IV de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec relatif au droit à l'instruction publique gratuite, aux mesures d'assistance financière et sociale, à des conditions de travail justes et raisonnables, ni aucun des droits reconnus dans le *Pacte international sur les droits économiques et sociaux* n'apparaît dans la Charte canadienne.

Sur le plan des droits des collectivités et des groupes, la *Charte canadienne des droits et libertés* est également bien pauvre. Rien, bien sûr, n'y reconnaît le caractère distinct ou particulier de la société québécoise, bien peu sur les peuples autochtones. Ceux-ci sont mentionnés dans la *Loi Constitutionnelle*, en dehors de la Charte (c'est-à-dire sans la protection de l'article 1), à l'article 35 qui déclare :

Les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés.

La Charte se contente de déclarer, à l'article 25, que :

Le fait que la présente Charte garantit certains droits et libertés ne porte pas atteinte aux droits ou libertés ancestraux, issus de traités ou autres — des peuples autochtones du Canada.

Est-il utile de rappeler que la Charte ne reconnaît pas non plus le droit des peuples à l'autodétermination. Il faut donc en conclure qu'en regard du droit constitutionnel canadien, la seule façon pour un peuple autochtone ou pour le Québec d'atteindre l'indépendance serait d'obtenir un amendement à la Constitution canadienne qui recueillerait l'unanimité des voix des provinces et du fédéral²⁴!

Des arrêts récents de la Cour suprême du Canada ont d'ailleurs rappelé à l'ordre ceux ou celles qui auraient pu voir dans la Charte une protection accrue à certains droits collectifs. Des droits que l'on aurait naturellement pu croire reliés au droit d'association syndicale, tel le piquetage et le droit de grève, ne sont pas concernés.

Rappelons enfin que les rapports juridiques entre individus ne sont pas couverts par les droits et garanties de la Charte. Les tribunaux ont en effet davantage pris position en faveur d'une interprétation restrictive de la *Charte canadienne des droits et libertés* en déclarant que des individus victimes de violations de leurs droits par d'autres individus ne pourraient pas chercher de remède dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, mais devraient s'en remettre aux lois provinciales sur ces questions²⁵. Doit-on s'étonner que ce soit dans le cadre d'un conflit opposant travailleurs et employeurs que la Cour suprême ait statué que la Charte ne protégeait pas ceux-là contre ceux-ci? Quoiqu'il en soit, il résulte de cette interprétation de la Charte que celle-ci ne peut-être utilisée que pour priver l'État et le législateur de pouvoirs d'intervention, mais ne peut pas être utilisée pour modifier les rapports économiques lorsque l'État n'y est pas impliqué. Cela reflète bien, au plan constitutionnel, les principes politiques du néo-libéralisme.

LES DÉROGATIONS À LA CHARTE

Non seulement la Charte ne couvre pas tout, mais il est important de souligner que les législatures ou le Parlement peuvent y déroger de deux façons.

24. Nous ne discuterons pas les aspects de l'accession du Québec à l'indépendance au plan du droit international qui connaît des règles différentes. À ce sujet voir BROSSARD, J., *L'accession à la souveraineté et le cas du Québec*, Montréal, P.U.M., 1976.
25. Voir *SGDMR c. Dolphin Delivery, supra*, et *Re: Blainey and Ontario Hockey Association et al.* (1986) 54 O.L.R. (2d) 513.

Les dérogations de l'article 1

Tout d'abord, selon les termes de l'article 1, les droits qui sont garantis par la Charte peuvent être limités par des «règles de droit dans des limites raisonnables dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique».

Les auteurs s'entendent généralement pour dire qu'en l'absence de l'expression écrite de cette limite, il aurait fallu interpréter le texte constitutionnel, telle la Constitution américaine, comme contenant une possibilité implicite de dérogation²⁶. Tous s'entendent en effet pour dire que des droits comme la liberté d'expression trouvent leurs limites dans le respect du droit à la réputation, que la liberté de religion trouve sa limite dans le respect des convictions religieuses des autres, et ainsi de suite.

Dans l'arrêt *R. c. Oakes*²⁷ la Cour suprême a défini ainsi les conditions précises pour déroger aux dispositions de la Charte :

En premier lieu, l'objectif que visent à servir les mesures qui apportent une restriction à un droit ou à un droit garanti par la Charte, doit être suffisamment important pour justifier la suppression d'un droit ou d'une liberté garantie par la Constitution. En deuxième lieu, dès qu'il est reconnu qu'un objectif est suffisamment important, la partie qui invoque l'article premier doit alors démontrer que les moyens choisis sont raisonnables et que leur justification peut se démontrer.

Cependant, la Cour suprême, dans l'arrêt *Protestant School Board*²⁸, n'a pas jugé que les dispositions de la *Charte de la langue française* qui dérogeaient à la Charte canadienne pouvaient se justifier dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Cette marge d'interprétation laisse désormais une vaste place à l'opinion judiciaire dans la détermination du sens et de la portée du droit et des droits. Est-il besoin de rappeler que les juges sont inamovibles, et que leur nomination est encore faite par le gouvernement au pouvoir sans contrôle démocratique ni auditions publiques?

26. Voir par exemple : MANNING, M., *Rights, Freedoms and the Courts*, Toronto, Emond-Montgomery, 1983, à la p. 151 et HOGG, P., *Constitutional Law of Canada*, 2e édition, Toronto, Carswell, 1985, à la p. 680.

27. [1986] 1 R.C.S. 103.

28. *Supra*, note 19.

Les dérogations de l'article 33

L'article 33 permet au Parlement et aux législatures de mettre leurs lois «à l'abri» de certaines dispositions de la Charte, en respectant certaines conditions de forme et de fond²⁹.

POURQUOI UNE CHARTE?

Dans le contexte d'un document qui limite ainsi l'action gouvernementale, on est en droit de se demander pourquoi le gouvernement Trudeau a-t-il tant fait pour voir de telles dispositions incluses dans la Constitution canadienne au moment du rapatriement?

Les dangers de la grande noirceur

Rappelons d'abord que son principal promoteur, Pierre Trudeau, a été formé dans la lutte contre le duplessisme et ce qu'il est convenu d'appeler la «grande noirceur». Régime fondé sur le pouvoir personnel du «Chef», et sur l'anti-intellectualisme, le gouvernement Duplessis avait adopté de nombreuses mesures lui permettant de réprimer au nom de la lutte aux communistes, tout ce qui n'était pas foncièrement canadien-français-catholique-pratiquant. La plus célèbre de ces mesures fut sans contredit la «Loi du cadenas»³⁰ qui visait à protéger la province contre la propagande communiste. Au nombre des personnes visées par la loi, le groupe religieux des Témoins de Jéhovah fut un de ceux qui fit le plus parler de lui à cause des nombreuses affaires judiciaires célèbres qui découlèrent de l'application de cette loi et dans lesquelles il fut impliqué³¹.

Dans tous ces cas, les tribunaux du Québec (Cour supérieure, Cour d'appel) ont donné raison au gouvernement et non aux victimes de ses attaques. Il a fallu porter les affaires devant la Cour suprême du Canada pour que ces dernières obtiennent enfin justice et que la loi sur laquelle les persécutions étaient fondées soit déclarée invalide par les juges des provinces anglaises du Canada. Notons au passage que les motifs de la Cour fondent ces décisions non pas sur une garantie fondamentale des droits individuels qui aurait été enchaînée dans la Constitution, mais sur le fait que la compétence législative pour porter atteinte à ces droits n'appartient qu'au Parlement fédéral.

29. Voir *supra*, Partie 1, Le contenu de la Charte canadienne.

30. *Loi protégeant la province contre la propagande communiste*, S.R.Q. 1941, ch. 52.

31. Voir par exemple : *Roncarelli c. Duplessis* (1959), R.C.S. 121; *Switzman c. Elbling* (1957), R.C.S. 285; *Chaput c. Romain* (1955), R.C.S. 834 et bien d'autres...

Cette loi ne fut pas la seule mesure anti-intellectuelle du gouvernement Duplessis. Citons également, à titre d'exemple, le refus des subventions fédérales à la recherche universitaire, sous prétexte que celles-ci constituaient une intrusion fédérale dans un champ de juridiction provinciale exclusive.

Plusieurs autres gouvernements provinciaux, surtout ceux du Crédit social dans l'Ouest, n'étaient pas non plus sans reproches. Des lois visant à limiter la liberté d'expression furent invalidées par la Cour suprême, en invoquant une interprétation du partage des compétences législatives qui ne reconnaissait pas aux provinces le droit de limiter la liberté d'expression³².

À la fin des années 1950, il était donc quasi inévitable, pour une bonne partie de ce très petit groupe de personnes — les intellectuels québécois — de voir dans le gouvernement fédéral et la Cour suprême le principal moyen de défense contre ce qui semblait alors un atavisme du caractère québécois, sinon provincial, l'esprit de clocher, le dévouement béat au Chef et la répression de tous les courants de pensée pouvant menacer cet état de fait.

Les outils juridiques de cette défense des libertés individuelles étaient alors, comme nous l'avons souligné plus haut, bien aléatoires. Ils reposaient essentiellement sur la Cour suprême et sur une interprétation de la Constitution qui reconnaissait que seul le Parlement fédéral possédait les compétences législatives pour limiter la liberté de pensée et d'expression en vertu de son pouvoir sur le droit criminel. Il demeurait donc théoriquement possible que le gouvernement fédéral soit un jour formé par un parti du même acabit que l'Union Nationale ou le Crédit social et qu'à ce moment l'argumentation juridique développée par la Cour suprême pour défendre la liberté d'expression contre les attaques provinciales ne se retourne contre elle-même.

La juridiction fédérale sur cette matière désormais reconnue et la souveraineté du Parlement ne connaissant aucune autre limite dans la cadre constitutionnel canadien, la seule méthode pour garantir ces libertés individuelles «pour l'éternité» et les mettre à l'abri des dangers et aléas des gouvernements élus, était donc de les placer au dessus du Parlement, au dessus de la loi. La méthode était connue, elle fonctionnait depuis près de deux cents ans chez nos voisins du Sud, il fallait «constitutionnaliser» les droits menacés, les placer dans une Charte au-dessus des lois.

Un phare qui n'éclaire que dans une seule direction

Cette idée, Pierre Trudeau l'avait énoncée dès 1955 dans un mémoire à la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, la

32. Voir par exemple l'arrêt: *Renvoi relatif aux lois de l'Alberta* [1938] R.C.S. 100, dans lequel une loi intitulée *An Act to Ensure the Publication of Accurate News and Information* fut déclarée inconstitutionnelle.

Commission Tremblay. Il la reprit dès son entrée en fonction comme ministre de la Justice dans le gouvernement Pearson et déposa à la Chambre des communes, en février 1968, un Livre blanc sur *La Charte canadienne des droits de l'Homme*. En 1971, le Comité Molgate-McGuigan recommandait que la Charte des droits soit enchassée dans la Constitution. Cette position devint inséparable, aux yeux de Trudeau, de l'opération du rapatriement: les deux opérations ne pouvaient se réaliser que si elles étaient menées conjointement, l'une s'appuyant sur l'autre.

Le contenu économique et social de ces documents a cependant fait les frais de la négociation et la Charte s'est trouvée réduite à la portion congrue des libertés et droits individuels. Les seuls droits collectifs qui s'y trouvent encore sont ceux reconnus aux peuples autochtones (art. 25), aux minorités scolaires (art. 23), et à l'énigmatique «patrimoine multiculturel» (art. 27). Pour le reste, les libertés de religion, d'opinion, d'expression et d'association (art. 2) sont conçues comme des droits individuels; il en est de même du droit de vote (art. 3), et probablement des droits linguistiques.

Les critiques faites au Québec à l'encontre de la Charte n'ont pas eu pour objet de souligner ni les dangers potentiels, ni les limites de la Charte à l'égard même des libertés fondamentales que celle-ci prétend défendre, bien au contraire.

L'un des seuls arguments à l'encontre la Charte canadienne qui ne se fondait ni du point de vue du législateur qui voit ses prérogatives diminuées, ni d'une soi-disant plus grande efficacité de la Charte québécoise, fut soulevé par le ministre Paquette lorsqu'il déclarait :

[On] a raison de dire que, parfois, certains gestes des gouvernements dans d'autres pays ont supprimé les droits et libertés, mais, à l'inverse, supprimons les gouvernements et on verra le fort écraser le faible. On verra les tensions sociales s'accroître, les riches devenir plus riches et les pauvres devenir plus pauvres³³.

Cette préoccupation voulait souligner qu'il peut être parfois dangereux d'imposer des limites a priori à l'action gouvernementale, comme le fait la Charte canadienne, et que la limite à l'action gouvernementale n'est pas en soi un signe de progrès. Mais cet argument sérieux n'a pas été repris par les gouvernements dans la suite des débats.

Le Gouvernement du Québec, se prévalant de l'article 33 de la Charte canadienne — qu'il dénonçait par ailleurs —, s'est empressé de déclarer que toutes ses lois devaient s'appliquer indépendamment des articles 2 et 7 à 15 de la Charte³⁴. Ce geste ne pouvait que conforter les opposants à l'autonomie

33. *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 25 mai 1982, à la p. 3759.

34. *Loi concernant la Loi constitutionnelle de 1982*, L.Q. 1982 c. 21, (Projet de loi n° 62). Il est ironique de constater que même la Charte québécoise

québécoise dans leur conviction que le Québec n'a pas la maturité politique de se gouverner lui-même, incapable de garantir à ses citoyens les mêmes droits qu'aux autres canadiens, incapable de restreindre son goût et ses traditions trop récentes pour le pouvoir personnel. Mais ces réflexions dépassent le cadre de l'analyse du gouvernement libéral fédéral à proprement parler.

* * *

La *Charte canadienne des droits et libertés* de 1982 reconnaît à l'individu des droits et des libertés à l'encontre de l'État. Elle lui permet de recourir aux tribunaux pour faire valoir ces droits et aller jusqu'à faire invalider des lois adoptées par le Parlement ou l'Assemblée nationale. Le plus faible des citoyens, la plus démunie des citoyennes a donc, en théorie, le pouvoir de mettre en branle un processus qui allumera le phare de la Justice afin de jeter la lumière sur tout obscurantisme qui aurait pu berner l'électorat et s'emparer du pouvoir aux fins de faire triompher ses sombres desseins.

Il faut bien dire *en théorie*, car les lumières de la Justice coûtent cher et elles sont longues à s'allumer. Dans la célèbre affaire *Roncarelli c. Duplessis*, par exemple, ce n'est qu'après neuf ans de débats judiciaires que celui-là eut raison de celui-ci. La petite histoire nous rapporte que le restaurant de Roncarelli que Duplessis avait fait fermer, n'a jamais été réouvert, et que Roncarelli a dû s'expatrier aux États-Unis. Sans l'acharnement de son avocat, le professeur Frank Scott de McGill, l'affaire se serait éteinte avant d'avoir été entendue. La compensation financière ne réussit jamais à compenser des atteintes de cette nature.

Et si les recours contre l'État sont ouverts aux plus petits et aux plus démunis, ils le sont aussi, au nom de l'égalité, aux plus gros et aux plus puissants. Sans l'inclusion des droits économiques, sociaux et collectifs dans la Charte, ceux-ci seront toujours évalués et soupesés en termes d'atteintes aux droits individuels qui, eux, jouissent d'un statut et d'une protection constitutionnels plus élevés. Et dans ce contexte on est en droit de se demander qui sera le mieux pourvu pour faire valoir son point de vue?

Les options de ses concepteurs, les négociations politiques et la rédaction législative ont laissé au Canada et au Québec le document que l'on connaît. Ce phare, conçu à l'origine comme une lumière contre le retour de la grande noirceur, ne tourne pas rond. Il n'éclaire que dans une seule direction, celle des droits et libertés individuels. À force de le regarder, on risque d'être aveuglé et de ne plus voir que d'autres dimensions de la vie en société mériteraient une protection non moins grande que celles accordées aux droits individuels.

contient une telle disposition (art.92) qui la met à l'abri de la Charte canadienne.

Le phare allumé par la *Charte canadienne des droits et libertés* risque de nous cacher l'essentiel, et c'est peut-être Georges A. LeBel qui a le mieux saisi cette dimension de la Charte, à lui donc le mot de la fin:

Méfions-nous que la proclamation des droits individuels ne légitime et ne masque un processus d'étouffement des solidarités anciennes. Aux villages, quartiers et familles fourmillants de solidarités multiformes, on substitue l'urbanisation stérilisante qui confine des individus de plus en plus seuls dans des casiers identiques et interchangeable, prisonniers d'un écran cathodique qui est la négation même de la communication avec son entourage. L'ensemble des mécanismes idéologiques et sociaux à l'oeuvre aujourd'hui, pousse à l'individualisme et à la disparition des solidarités. Il faut s'écarter de cette conception qui veut que Dieu nous ait donné des droits de toute éternité et pour toujours et que, comme le dit la Constitution américaine, *The Congress shall not infringe the rights*, car son corollaire est que l'État n'est pas obligé positivement de les mettre en oeuvre. Au contraire, les droits sont des acquis qu'il faut défendre d'abord, compléter ensuite. La *Charte* constitutionnelle est un obstacle à l'action de l'État, mais ne constitue pas le moyen dont nous avons besoin pour la promotion de nos droits³⁵.

35. LEBEL, G. A., «Parlez-nous de nos droits et pas uniquement de la Charte!» dans Bureau, Robert D. et Mackay, Pierre, *Le droit dans tous ses états*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1987, p.117.

LA CENTRALISATION DU POUVOIR AU SEIN DE L'EXÉCUTIF FÉDÉRAL

François Houle

Département de science politique
Université d'Ottawa

Le processus de prise de décisions à Ottawa a subi des changements marquants au cours des vingt-cinq dernières années. Entre l'arrivée au pouvoir de Pearson et celle de Mulroney, les modes d'exercice du pouvoir ont été radicalement transformés non seulement de façon à assurer un meilleur contrôle du politique sur la bureaucratie, mais aussi dans le but de centraliser les différentes étapes du processus décisionnel: de l'établissement des priorités à la décision finale. Bien que la très grande majorité des spécialistes et des fonctionnaires qui ont analysé la structure décisionnelle concluent que les différentes modifications apportées ont permis un renforcement de la responsabilité collective des membres du Cabinet, dans la pratique, ces modifications ont davantage conduit au renforcement du pouvoir du premier ministre et d'un groupe restreint de ministres. Parallèlement à la diminution d'autonomie et de pouvoir des ministres individuels au profit du premier ministre et des ministres membres du Comité des priorités et de la planification, les fonctionnaires des ministères sectoriels ont vu leur pouvoir réduit à l'avantage de ceux des organismes centraux.

L'accroissement du rôle du gouvernement, la complexité croissante des problèmes dans la période d'après-guerre, d'une part, et la volonté du gouvernement fédéral de mettre en place des politiques et des programmes pour atteindre ses objectifs, d'autre part, nécessitaient le remplacement de l'incrémentalisme par une structure permettant une plus grande rationalisation du processus décisionnel. Nécessité renforcée plus tard par les limites de plus en plus évidentes à l'augmentation des ressources financières.

L'objectif de ce texte est de présenter et d'analyser les réformes successives des comités du Cabinet, de certains organismes centraux (le Bureau du Conseil privé, les ministères d'État et le Conseil du trésor) et du Système de gestion des

politiques et des dépenses (les enveloppes budgétaires) depuis 1964. Cette présentation sera faite en gardant à l'esprit que notre but est de voir dans quelle mesure ces réformes ont permis d'accroître ou de réduire la responsabilité collective du gouvernement fédéral. Notre hypothèse étant que non seulement la responsabilité collective du Cabinet n'a pas été renforcée à la suite de ces réformes, mais aussi que ces dernières ont permis dans la pratique la création d'un cabinet restreint (*inner cabinet*) et d'accroître davantage la capacité d'intervention du premier ministre sur l'ensemble du processus décisionnel. Bref, que les différentes restructurations au niveau de l'exécutif ont conduit à une plus grande centralisation de l'appareil politique fédéral.

Un des principes fondamentaux du régime constitutionnel canadien est la responsabilité collective des membres du Cabinet. Cette responsabilité, bien qu'elle n'ait aucun fondement légal, contrairement à la responsabilité individuelle des ministres, et qu'elle soit essentiellement d'ordre traditionnel, «est le ciment de notre système de gouvernement»¹. La responsabilité collective a comme corollaire la solidarité ministérielle; sans la première, le maintien de la solidarité ministérielle ne peut être que très difficile ou bien elle devient tout à fait formelle. La responsabilité collective implique que le processus de prise de décision doive être structuré de façon à ce que les ministres puissent exprimer leur point de vue avant qu'une décision finale ne soit prise et que ce processus n'impose des limites à l'exercice autonome de l'autorité de chaque ministre. Le Cabinet est l'institution généralement considérée comme le lieu central et essentiel de la définition du consensus il «permet de forger et de préserver la responsabilité collective des ministres»². Ainsi, selon David Smith, «Cabinet government in Canada has meant, since Confederation at least, government by the full Cabinet»³. Bien que beaucoup d'études permettent de relativiser considérablement ces évaluations sur l'importance du Cabinet comme appareil décisionnel dans l'histoire politique canadienne — que l'on songe à l'importance déterminante qu'ont eu certains ministres et certains mandarins dans les différents gouvernements depuis la Confédération —, il demeure que le Cabinet, jusqu'à une période très récente, était le lieu ultime et essentiel où passaient toutes les décisions majeures de politique. Du moins formellement, le Cabinet demeurait l'endroit où étaient prises les décisions gouvernementales significatives qui engageaient sa responsabilité devant le Parlement.

1. Bureau du Conseil privé, «La responsabilité constitutionnelle des ministres», mémoires présentés à la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, (Commission Lambert), Ottawa, 1979, p. 1-20.
2. CLARK, I., «Les changements apportés récemment au système de prise de décisions du Cabinet», Bureau du Conseil privé, Ottawa, 1984, p. 3.
3. SMITH, D., «The Federal Cabinet in Canadian Politics», dans M. Whittington et G. Williams (dir.), *Canadian Politics in the 1980's*, Agincourt, Methuen, 1984, p. 360.

Selon Michael Pitfield, il fut clair dès les premières réformes au niveau des comités du Cabinet et des organismes centraux qu'elles visaient à faciliter la prise de décision par le Cabinet, à la rendre plus efficace, et qu'elles devaient être conformes aux grands principes constitutionnels canadiens. «In other words, for example, ministerial and collective responsibility were to be rigorously observed, on the one hand, and the equilibrium between the role of Parliament, Ministers and civil servants maintained, on the other hand»⁴. Ces objectifs de départ, selon Ian Clark, auraient été atteints et ce serait toujours le cas avec les derniers changements effectués en 1984 par le premier ministre Mulroney. «The basic purpose of the new set of arrangements is, however, the same as any Cabinet system — to reach timely decisions in a way that will satisfy the government priorities and needs while maintaining the collective responsibility of the Cabinet ministers»⁵.

Avant d'entreprendre cette étude, deux remarques nous apparaissent essentielles. Premièrement, malgré la logique qui semblera se dégager de l'exposé des différentes réformes analysées, on ne peut induire que ces réformes se sont déroulées selon un plan préconçu ou préétabli. En effet, toute lecture déterministe des transformations successives du processus décisionnel négligerait le caractère cumulatif de ces transformations et les nombreuses réorientations effectuées à la suite d'une réévaluation de l'expérience acquise. En fait il s'agissait davantage de la poursuite d'objectifs — recherche d'une plus grande rationalisation administrative et mise en place de structures permettant au gouvernement de faire des choix sur la base de la prise en compte de véritables alternatives et pouvant impliquer la disparition de programmes existants — que du déroulement d'un plan défini au départ. Deuxièmement, les différentes réformes du processus décisionnel n'impliquent aucunement un changement de sa nature. Il serait caricatural de considérer le processus décisionnel comme étant passé d'un mode de fonctionnement et d'une structure essentiellement incrémentalistes et fortement décentralisés à un mode purement rationnel et centralisé. Il faut davantage considérer les différentes restructurations comme une modification de l'emphase que comme le passage d'un extrême à un autre.

4. PITFIELD, M., «The Origins of the Ministry of State», conférence à Winnipeg, 14 août 1985, p. 2. Gordon Robertson avait déjà analysé les paramètres aux réformes des années soixante dans les mêmes termes. ROBERTSON, Gordon, «The Changing Role of the Privy Council Office», *Administration publique au Canada*, vol. 14, n° 4, hiver 1971, p. 497.
5. CLARK, I., «Recent Changes in the Cabinet Decision-Making System in Ottawa», dans *Administration publique du Canada*, vol. 28 n° 2, été 1985, p. 201.

LES COMITÉS DU CABINET

Le rôle moderne du Bureau du Conseil privé (BCP) remonte à 1940 lorsque le nouveau greffier du Conseil privé fut aussi nommé secrétaire du Cabinet. Cette double nomination d'Arnold Heeney a eu pour résultat d'accorder au Conseil privé le rôle de secrétariat du Cabinet et de le rattacher directement au premier ministre. Le nouveau rôle du Conseil privé et les procédures qui ont été définies durant la Deuxième Guerre mondiale ont été largement conservés jusqu'à l'arrivée au pouvoir de L. Pearson⁶. Le premier ministre Pearson, pour des raisons politiques et administratives, décida de poursuivre la tendance enclenchée sous le gouvernement Diefenbaker à l'accroissement du nombre de ministres; il y avait 17 ministres dans le premier gouvernement Diefenbaker en 1957 et 23 en 1963; le premier gouvernement Pearson en comptait 26. Le nouveau premier ministre libéral se trouva confronté à un choix difficile; ou bien il remodelait son cabinet conformément à la pratique britannique (en Grande-Bretagne, moins de la moitié des ministres font partie du Cabinet) ou bien il restructurait l'organisation du Cabinet et les structures administratives entourant l'exécutif afin de les rendre plus efficaces. «*It was concluded that an overtly tiered Cabinet would not work in Canada's federal system. Consequently, Mr. Pearson opted for a larger Ministry all of whom would be in the Cabinet, but all of whom would be correlated through organization and process to differentiated roles*»⁷.

En janvier 1964, le premier ministre Pearson annonça la création de neuf comités du Cabinet. À la différence des différents comités du Cabinet créés dans la période d'après-guerre, il s'agit de comités permanents dont le découpage recoupe l'ensemble des activités gouvernementales. Cette institutionnalisation du système des comités allait modifier considérablement le processus décisionnel. Alors qu'auparavant, si l'on fait exception de la période de la Deuxième Guerre mondiale, des comités spéciaux n'étaient créés qu'en fonction de problèmes particuliers que le Cabinet voulait voir étudiés plus en détail, avec la mise en place de comités permanents les questions et projets sont d'abord étudiés par un comité pour être ensuite référés au Cabinet. «*The committee thus became a normal and formal part of the decision-making process*»⁸. En 1968, Pearson créa

6. Pour une présentation des réformes faites en 1940 et du fonctionnement du BCP jusqu'au début des années soixante, voir HEENEY, A., «Cabinet Government in Canada: some recent developments in the Central executive», *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 12, n° 3, 1946; *Idem.*, «Mackenzie King and the Cabinet Secretariat», dans *Administration publique du Canada*, vol. X, n° 3, 1967; HALLIDAY, W., «The Privy Council Office and Cabinet Secretariat», dans HODGETTS, J.E., et CORBETT, D.C. (dir.), *Canadian Public Administration*, Toronto, Macmillan, 1960.

7. PITFIELD, M., «The Origins of the Ministry of State», *op. cit.*, p. 4.

8. ROBERTSON, G., «The Changing Role of the Privy Council Office», *op. cit.*, p. 490.

le Comité des priorités et de la planification (CPP); ce Comité a pour rôle de définir les priorités gouvernementales en tenant compte d'une situation financière de plus en plus difficile.

Ce système de comités permanents du Cabinet connut un succès très mitigé sous Pearson. «*Ministers often failed to attend committee meetings, and the full Cabinet frequently insisted on going over the same ground that had been covered in the committees*»⁹. Dès l'arrivée au pouvoir du premier ministre Trudeau, les comités du Cabinet sont restructurés afin d'accroître l'efficacité gouvernementale. D'abord le nombre de comités permanents est réduit à huit et leur fonctionnement est formalisé: les procédures et la discipline sont renforcées, les comités se réunissent régulièrement, généralement sur une base hebdomadaire, ce qui permet une systématisation dans l'analyse des problèmes étudiés en comité et les comités acquièrent de facto un pouvoir décisionnel¹⁰. En effet, les rapports de décision sont inscrits à l'annexe de l'ordre du jour des réunions du Cabinet et ils sont adoptés automatiquement à moins qu'une objection ne soit soulevée.

[...] *decisions of the committees would not become effective simply by reason of such decision. They would be listed on an annex to the Cabinet agenda for its next meeting. Any minister could notify the deputy secretary to the Cabinet before the meeting of the Cabinet that he wished to have any particular committee decision discussed. However, if no such notice were given, items on the annex were to be taken as approved by the Cabinet and became its own decisions. At that point they were operative and became part of government policy*¹¹.

Il existe deux types de comités du Cabinet: les comités d'orientation sectoriels qui recouvrent des secteurs spécifiques de politique et les comités de coordination qui touchent à l'ensemble de l'activité gouvernementale¹². Le plus important comité du Cabinet est le Comité des priorités et de la planification. Bien que son importance se soit considérablement accrue au cours des quinze dernières années, ce comité, depuis sa création, en 1968 a toujours dominé les

9. WEARING, J., «President or Prime Minister», dans HOCKIN, T. (éd.), *Apex of Power*, Scarborough, Prentice Hall, 2^e éd., 1977, p. 342. Voir aussi FRENCH, R.D., *How Ottawa Decides*, Toronto, James Lorimer, 2nd ed., 1984, p. 3.

10. DOERN, G.B. et PHIDD, R.W., *Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process*, Methuen, 1983, p. 171.

11. ROBERTSON, G., «The Changing Role of the Privy Council Office», *op. cit.*, p. 492. Voir aussi FRENCH, R.D., *How Ottawa Decides*, *op. cit.*, p. 6.

12. Les principaux comités d'orientation sectoriel sont: affaires étrangères et défense, développement économique et régional, développement social et opérations gouvernementales. Quant aux principaux comités de coordination, ce sont: priorités et planification, Conseil du trésor et législation et planification parlementaire.

autres comités, non seulement à cause de son rôle mais aussi à cause de sa composition et de son mode de fonctionnement. Comme son nom l'indique, c'est ce comité qui définit les grands objectifs du gouvernement, établit les priorités et la répartition des ressources, étudie les problèmes les plus urgents et politiquement importants, et enfin délègue certaines responsabilités à d'autres. En plus de ce rôle central, son importance est accentuée par le fait qu'il est présidé par le premier ministre, qu'il se compose des ministres les plus importants et des présidents des autres comités du Cabinet, et enfin du fait qu'il est un des rares comités (avec le Conseil du trésor et le Comité de la sécurité et des renseignements) dont les réunions se tiennent à huis clos — les ministres qui n'en sont pas membres ne peuvent assister à ses réunions que sur invitation du premier ministre (voir graphique I).

Les domaines de compétence de la plupart des différents comités sont largement identifiables par leur nom. Deux comités dans le graphique I ont des fonctions un peu plus obscures, le comité chargé des opérations gouvernementales s'occupe d'un certain nombre de programmes gouvernementaux, par exemple, les postes canadiennes, les travaux publics et des programmes touchant le secteur des ressources. Quant au comité spécial du Cabinet, il «s'occupe de toutes les questions d'ordre courant qui nécessitent l'approbation du gouverneur en conseil»¹³. Il agit donc au nom du Cabinet pour l'adoption de règlements délégués par le Parlement au gouverneur en conseil.

La plupart des comités comprennent entre dix et douze membres, le plus petit comité, le Conseil du trésor, en comptant six et le plus grand, le Comité des affaires étrangères et de la défense, en comptant quinze. Ceci implique que tous les ministres sont membres de deux ou trois comités. De plus, un ministre peut, s'il le désire, assister aux réunions de n'importe quel comité, sauf à celles des trois comités qui se tiennent à huis clos.

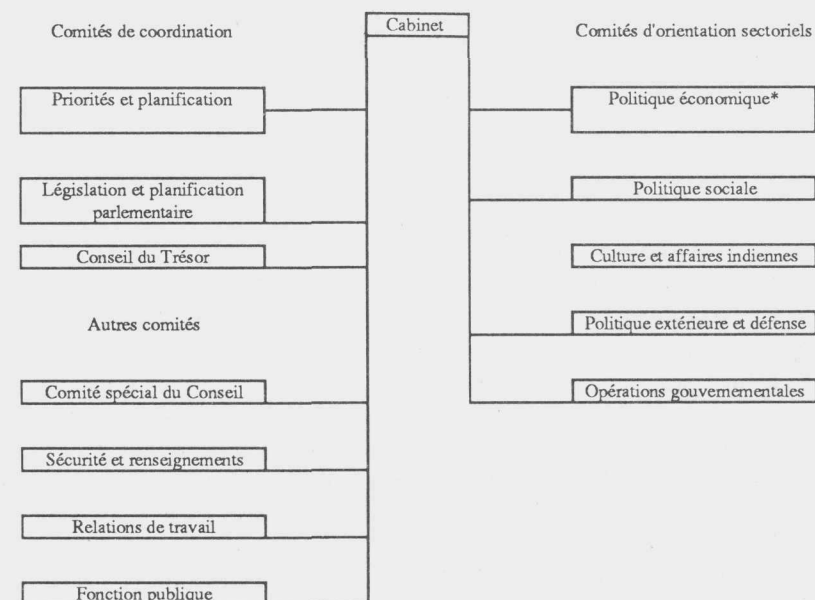
Bien entendu une telle structure différenciée, pour être efficace, implique une bureaucratisation de son fonctionnement et un soutien administratif provenant généralement du Bureau du Conseil privé. Le processus officiel d'approbation d'une proposition d'un ministre en 1979 était: d'abord le ministre qui désirait voir adopter un programme particulier prépare un projet, lequel, une fois accepté par le ministre responsable, est soumis sous forme de «mémoire au Cabinet» au comité du Cabinet compétent. Après approbation de la proposition par le comité un «rapport de comité» est soumis et la décision du Cabinet est incluse dans un document appelé «rapport de décision». Le premier ministre est tenu au courant du cheminement de la proposition aux différentes étapes par le Bureau du Conseil privé¹⁴.

13. CLARK, I., «Rôle des principaux comités consultatifs et de décision à Ottawa», Bureau du Conseil privé, Ottawa, 1983, p. 13.

14. CLARK, I., «Coup d'oeil sur l'essentiel du processus décisionnel du gouvernement», Bureau du Conseil privé, Ottawa, 1984, p. 3-4.

Graphique 1

Structure des comités du Cabinet
(Gouvernement Trudeau, 1979)



Les différentes structures des comités du Cabinet dans la période 1979-1986 ont été établis à partir de divers documents du Bureau du Conseil privé.

Les comités sur la politique sociale et la culture et les affaires indiennes se composent des mêmes membres. Il se réunissent donc en même temps et se partagent le même agenda.

Le développement et la formalisation du système des comités du Cabinet dans la période 1964-1979 et le processus décisionnel mis en place ont eu pour résultat de renforcer la collégialité au détriment du pouvoir traditionnel des ministres individuels. En effet, toute proposition de politique d'un ministre doit être discutée par un comité du Cabinet, de même que par le Conseil du trésor si la proposition implique des dépenses, avant d'être approuvée par le Cabinet. Ce renforcement du caractère collectif de la prise des décisions, au profit des ministres membres du comité où une proposition particulière est étudiée, s'est aussi fait au détriment du Cabinet. Les rapports des comités sont généralement entérinés sans discussion par le Cabinet et seules des questions majeures y sont rediscutées. Le système des comités a donc réduit considérablement le rôle du Cabinet comme lieu de discussion des projets gouvernementaux et comme centre de décision.

Cette perte d'importance du Cabinet dans le processus décisionnel fut consacrée par la création d'un cabinet restreint après l'élection de Joseph Clark comme premier ministre en mai 1979. Le Cabinet restreint remplace le Comité des priorités et de la planification (CPP) mais, contrairement à ce dernier, il est habilité à prendre des décisions finales. Le rôle du Cabinet comme étape essentielle et ultime du processus décisionnel disparaît et il se limite dorénavant «à la coordination et aux discussions politiques»¹⁵.

The Inner Cabinet took over most of the responsibilities of the Priorities and Planning Committee and became analogue to the full Cabinet in the Trudeau system, as the senior forum for collective decision-making by ministers¹⁶.

Le rôle du Cabinet restreint est de définir les priorités du gouvernement, d'établir les compétences et le programme de travail des comités du Cabinet; il s'occupe des décisions qui ont une importance politique pour le gouvernement et des problèmes prioritaires, il détermine le cadre financier et alloue les ressources aux différents secteurs. Le Cabinet restreint devient donc le lieu où les décisions importantes sont prises. Il est composé de douze membres; soit le premier ministre, qui le préside, les présidents des comités du Cabinet, des ministres importants, par exemple, le ministre des Finances, et des ministres qui assurent la représentation d'une région qui autrement ne serait pas représentée dans le cabinet restreint — c'était le cas du ministre John Fraser de la Colombie-Britannique.

Outre l'élimination du Cabinet comme étape formelle, le processus décisionnel fut aussi modifié par la systématisation du rôle des comités de sous-ministres et par l'attribution d'un pouvoir de décision finale et pratiquement sans appel aux comités du Cabinet. Un ministère désirant qu'une question soit soumise à l'attention du Cabinet doit d'abord la soumettre à un Comité sectoriel de sous-ministres. Ce Comité est sans pouvoir décisionnel; il a «pour but de veiller à ce que le ministre promoteur reçoive toute l'information dont il peut avoir besoin, puis de permettre aux autres ministres intéressés d'être informés des répercussions possibles sur leur mandat»¹⁷. Par la suite, la proposition est

15. CLARK, I., «Les changements apportés récemment...», *op. cit.*, p. 7.

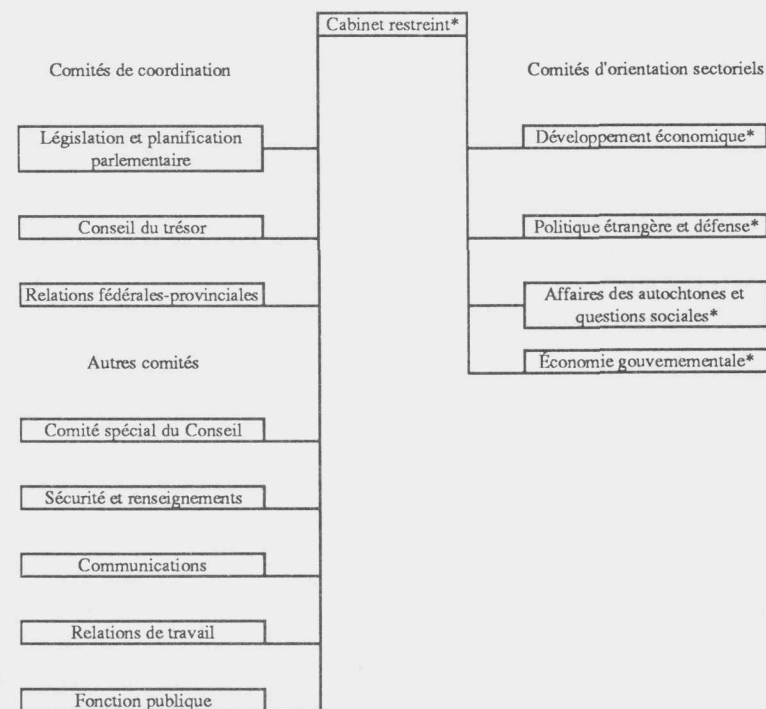
16. FRENCH, R.C., *How Ottawa Decides*, *op. cit.*, p. 135.

17. CLARK, I., «Rôle des principaux comités consultatifs et de décision à Ottawa», *op. cit.*, p. 17. Les comités sectoriels de sous-ministres visent à faciliter les consultations entre les ministères. Ils permettent aussi que les sujets abordés par les comités du Cabinet soient bien documentés et qu'aient été réglés certains aspects techniques. Progressivement les comités sectoriels des sous-ministres dédoubleront les quatre principaux comités d'orientation du Cabinet: opérations gouvernementales, politique étrangère et défense, développement social, développement économique et régional. Ce dernier comité du Cabinet se verra appuyé par deux comités de sous-ministres dont un s'occupera spécifiquement des questions énergétiques.

acheminée au comité du Cabinet approprié et bien qu'en théorie sa décision soit finale, dans la pratique la recommandation du comité sera approuvée par le cabinet restreint.

Graphique 2

Structure des comités du Cabinet
(Gouvernement Clark, octobre 1979)



* L'astérisque réfère aux comités du Cabinet qui sont responsables de la gestion des enveloppes budgétaires.

Un seul président de comité n'était pas membre du Cabinet restreint. Il s'agissait d'Erik Nielsen, président du Comité sur les relations de travail.

La structure des comités du Cabinet a été considérablement modifiée avec l'arrivée au pouvoir du gouvernement conservateur en 1979. Réapparaît le Comité sur les relations fédérales-provinciales, lequel avait été fusionné en 1977 au CPP. Après la victoire du Parti québécois en 1976 et la menace que ceci représentait pour la conception de P.E. Trudeau de l'unité canadienne, les questions intergouvernementales devinrent prioritaires et furent de plus en plus discutées par le Comité des priorités et de la planification, rendant inutile l'existence d'un comité spécialisé autonome sur ces questions. Les autres

changements apportés au système de comité par le gouvernement Clark furent: 1) de fusionner les comités de la politique sociale et de la culture et des affaires indiennes; 2) d'élargir les compétences du Comité de développement économique; 3) de créer un nouveau comité ayant la responsabilité de surveiller les dépenses gouvernementales et de les réduire. Le Comité des opérations gouvernementales fut aboli et ses responsabilités réparties entre les trois comités mentionnés précédemment. Toutefois, les changements les plus importants faits par le nouveau gouvernement furent le développement d'un nouveau type de ministère d'État et l'introduction du système des enveloppes budgétaires — ces deux innovations seront analysées un peu plus loin. Ces importantes réformes, bien qu'elles ont été introduites durant le bref règne du gouvernement conservateur, s'inscrivent dans la même logique d'une gestion rationnelle. De plus, la plupart de ces réformes avaient été élaborées dans les dernières années du gouvernement Trudeau. «Remarkably, PCO pursued its program of reforms while making it appear as if the Conservatives had developed them»¹⁸.

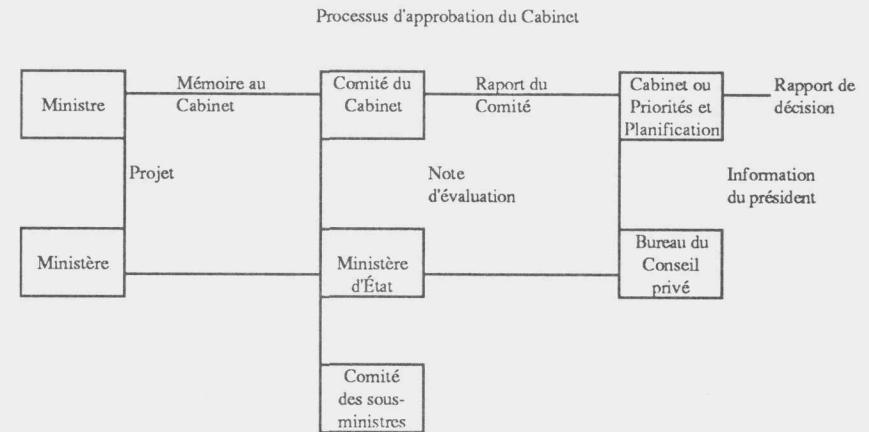
Par conséquent le retour au pouvoir du Parti libéral en 1980 n'entraîna aucune remise en question radicale des réformes faites par le gouvernement Clark, tout au plus certains ajustements furent-ils apportés aux nouvelles structures et au nouveau processus décisionnel. Les réunions du Cabinet revinrent sur une base hebdomadaire, le Cabinet restreint fut aboli et le Comité des priorités et de la planification fut réinstauré. Ces changements peuvent paraître importants mais ils eurent très peu d'impact sur le processus décisionnel. Le Comité des priorités et de la planification remplaça le Cabinet restreint mais il demeura habilité à prendre des décisions finales. De plus, le rôle des comités de sous-ministres et des ministères d'État fut systématisé et ces derniers furent chargés de soumettre des notes d'évaluation au comité du Cabinet. Ces notes informaient les membres du comité «des autres solutions possibles» et de la «position des autres ministères»¹⁹ (voir graphique 3).

Une innovation majeure du second régime Trudeau fut la création du Comité de coordination des sous-ministres. Un Comité de mandarins fut créé en 1980 pour coordonner la transition entre les gouvernements Clark et Trudeau. Il fut institutionnalisé par la suite. Ce Comité de coordination des sous-ministres se réunit sur une base hebdomadaire et il est présidé par le secrétaire du Cabinet. Il comprend de plus les sous-ministres des agences centrales (Conseil du trésor, Bureau des relations fédérales-provinciales, des ministères d'État) et ceux des ministères des Finances, des Affaires extérieures et de la Justice.

18. CAMPBELL, C., *Governments under Stress*, Toronto, University of Toronto Press, 1983, p. 195.

19. CLARK, I., «Le SGPD et les organismes centraux», Bureau du Conseil privé, Ottawa, 1983, p. 12.

Graphique 3



Source: Ian Clark, «Coup d'oeil sur l'essentiel du processus décisionnel du gouvernement», Bureau du Conseil privé, Ottawa, 1983, p. 16.

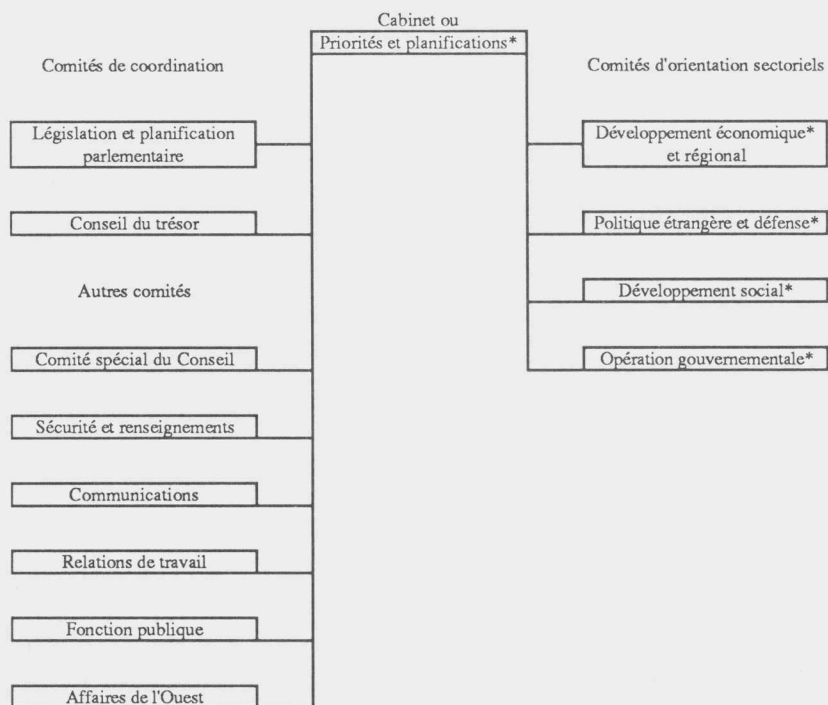
Ce comité n'est pas le reflet parfait du Comité des priorités et de la planification mais il regroupe tout de même les sous-ministres des principaux membres de ce comité. Le Comité de coordination des sous-ministres n'a pas de pouvoir décisionnel, mais il permet au secrétaire du Cabinet d'être informé à l'avance des problèmes importants qui nécessiteront l'attention du premier ministre et de s'assurer que les politiques de ce dernier sont bien comprises et mises en application²⁰ (voir graphique 4).

Les changements apportés par Pierre Trudeau en 1980 à la structure des comités du Cabinet furent mineurs. Un Comité sur les affaires de l'Ouest fut créé afin de tenter d'y réduire le sentiment d'aliénation qui n'avait fait élire que deux députés libéraux et où un mouvement séparatiste de plus en plus bruyant se développait. Le Comité sur les opérations gouvernementales remplaça celui sur l'économie gouvernementale. Et, dernière modification, le Comité sur les relations fédérales-provinciales fut aboli et ses responsabilités transférées au Comité des priorités et de la planification.

20. CLARK, I., «Rôle des principaux comités consultatifs et de décision à Ottawa», *op. cit.*, p. 21-24.

Graphique 4

Structure des comités du Cabinet
(Gouvernement Trudeau, 1980-1984)



* L'astérisque réfère aux comités du Cabinet qui sont responsables de la gestion des enveloppes budgétaires.

Un seul président de comité n'était pas membre du Comité des priorités et de la planification en 1980. Il s'agissait de Gerald Reagan, président du Comité sur les relations de travail. Il devint membre de CPP en 1981 lorsqu'il fut nommé président du Comité sur les communications. Le nombre de membres du CPP passa alors de douze à treize.

John Turner, lors de son arrivée au pouvoir en 1984, déclara que le processus décisionnel et l'organisation du Cabinet mis en place par Trudeau étaient trop élaborés, trop complexes, trop lents et trop dispendieux, ce qui avait, selon lui, réduit considérablement l'autorité des ministres. Il annonça donc un certain nombre «de mesures destinées à renforcer le rôle des ministres et à simplifier le processus décisionnel»²¹. Le nombre des comités du Cabinet fut

21. Cabinet du premier ministre, *Communiqué*, 30 juin 1984.

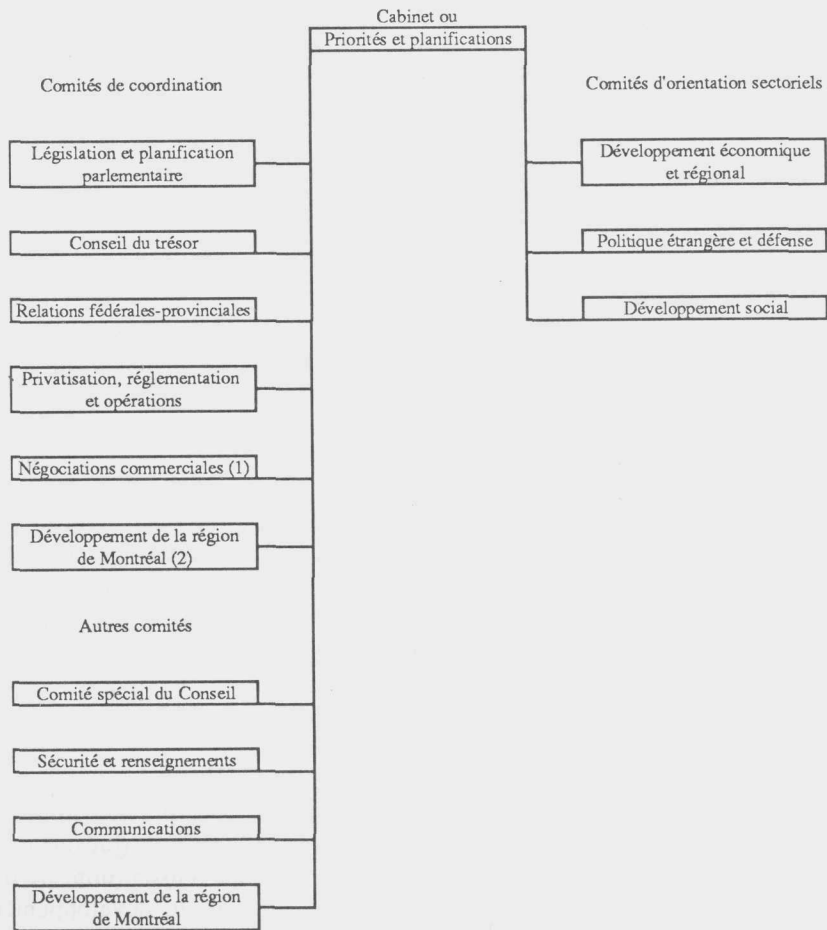
réduit de treize à dix — furent éliminés les comités sur les communications, les affaires de l'Ouest et les relations de travail —, et furent abolis les ministères d'État au développement économique et régional et au développement social. Il annonça de plus son intention de définir clairement les pouvoirs et la responsabilité des ministres en rapport à leur ministère, ce qui devait renforcer leur pouvoir individuel et réduire le nombre de questions soumises au Cabinet et au Conseil du trésor. Enfin, il désirait alléger le processus décisionnel en éliminant les «notes d'évaluation» et en réduisant le rôle des comités de sous-ministres²². Ces réformes ne furent pas mises à l'épreuve car des élections furent déclenchées rapidement.

L'arrivée au pouvoir du gouvernement conservateur dirigé par Brian Mulroney n'entraîna aucunement la remise en question des modes d'organisation et de fonctionnement de l'exécutif fédéral. Le nouveau premier ministre ne revint pas sur les réformes mise en place au cours des vingt années précédentes ni sur les modifications de John Turner. En septembre 1984, il annonça le maintien de dix comités du Cabinet, la seule modification importante par rapport à la structure précédente était le rétablissement du Comité des communications et l'abolition du Comité sur la politique étrangère et la défense. Les responsabilités de ce dernier comité passaient au Comité des priorités et de la planification. Toutefois, ce dernier changement s'avéra insatisfaisant et le Comité sur la politique étrangère et la défense fut rétabli le 5 juillet 1985 à la suite d'une réunion du Comité des priorités et de la planification à Baie-Comeau. En septembre 1986, trois nouveaux comités furent officiellement créés — les comités sur les relations fédérales-provinciales, les négociations commerciales et le développement de Montréal —, un comité changea de nom afin de mieux refléter les priorités gouvernementales — le Comité sur les opérations gouvernementales devint privatisation, réglementation et opérations — et un comité fut aboli, celui sur la fonction publique. Le Comité des priorités et de la planification comprend maintenant seize membres. Toutefois un sous-comité «informel» du CPP fut créé pour assurer la coordination des activités gouvernementales. Ce sous-comité est présidé par le vice-premier ministre, Donald Mazankowski, et il comprend les ministres Joe Clark (président du Comité sur la politique étrangère et la défense), Michael Wilson (ministre des Finances), Robert de Cotret (président du Comité sur le développement économique et régional, du Conseil du trésor, du Comité ministériel sur le développement de la région de Montréal) et Jake Epp (président du Comité sur le développement social). Bernard Roy, chef du Cabinet du premier ministre, et Paul Tellier, greffier du Conseil privé, assistent aussi aux réunions hebdomadaires de ce sous-comité (voir graphique 5).

22. *Idem.*

Graphique 5

Structure des comités du Cabinet
(Gouvernement Mulroney, septembre 1986)



1. Il s'agit d'un sous-comité des priorités et de la planification chargé des négociations commerciales. Ce sous-comité est présidé par P. Carney, ministre du Commerce extérieur. Il comprend 17 membres dont 9 sont aussi membres du CPP.

2. Il s'agit d'un sous-comité du Comité chargé du développement économique et régional. Ce sous-comité comprend 10 membres dont 6 sont aussi membres du comité sur le développement économique et régional. Pour la première fois depuis 1981 deux présidents de comité ne sont pas membres du CPP. Il s'agit de B. McDougall, privatisation, réglementation et opération et L. Murray, relations fédérales-provinciales. Tous deux sont ministre d'État, ceci confirme l'importance moindre des ministres qui n'ont pas la responsabilité effective d'un ministère.

La disparition des comités de sous-ministres et des ministères d'État a redonné au Bureau du Conseil privé le rôle exclusif d'informer les présidents des comités du Cabinet — sauf pour le Conseil du trésor qui a son propre secrétariat et parfois concurremment avec le Bureau des relations fédérales-provinciales —, exposant les rapports entre les nouvelles propositions ministérielles et les priorités gouvernementales. De plus, l'évaluation des nouvelles propositions en ce qui a trait à leur impact économique est faite par le ministère des Finances et l'évaluation des ressources que nécessiteront ces propositions est faite par le Conseil du trésor. Ces deux évaluations sont transmises aux présidents des comités par le Bureau du Conseil privé²³.

Cet exposé du développement et des transformations des structures du Cabinet montre très bien l'importance prise par le Comité des priorités et de la planification. Ce Comité étant devenu *de facto* le Cabinet, depuis 1979 les décisions finales n'ont même plus à être approuvées formellement par le Cabinet. De plus, aucune décision n'est soumise au Cabinet de droit mais découle de la volonté du premier ministre et les questions qui y sont encore généralement discutées, par exemple le Discours du trône, ont auparavant fait l'objet de discussions au Comité des priorités et de la planification. On peut donc s'interroger sur le caractère ouvert des débats au Cabinet car les ministres «importants», dont le premier ministre, ont déjà participé au sein du CPP à l'élaboration de la proposition devant le Cabinet.

Le caractère dominant du Comité des priorités et de la planification est confirmé lorsque l'on en regarde la liste des membres. Ainsi de 1980 à 1984, seulement trois ministres ont cessé d'appartenir à ce comité — H. A. Olson, M. MacGuigan et J.S. Fleming; ils ont été remplacés en 1982 par J. Roberts, J. Erola et J. Austin —, par contre les ministres MacEachen, Chrétien, Gray, Lalonde, Pinard, Johnston et Axworthy y ont siégé de façon ininterrompue pendant toute cette période. Ces ministres non seulement cumulaient un nombre impressionnant de participations aux divers comités du Cabinet, mais ils étaient aussi les seuls à avoir un accès à peu près direct au premier ministre Trudeau.

On pourrait être tenté d'atténuer l'analyse de la centralisation du processus décisionnel au sein du gouvernement fédéral depuis 1964 en insistant sur les pouvoirs acquis par les comités du Cabinet. En effet, s'il est vrai que l'ensemble des ministres ne participent plus à toutes les décisions, ceci d'ailleurs n'a jamais été entièrement le cas, le système de comité a au moins l'avantage que les décisions prises dans les comités le sont de façon collective. Toutefois, si l'on regarde le rôle des agences centrales et le fonctionnement des enveloppes budgétaires, on voit que l'autonomie du pouvoir décisionnel des comités est largement circonscrite.

23. CLARK, I. «Recent changes...», *op. cit.*, p. 194.

LES AGENCES CENTRALES ET LE SYSTÈME DE GESTION DES POLITIQUES ET DES DÉPENSES

Pour être en mesure de cerner plus adéquatement le processus de concentration du pouvoir aux mains du premier ministre et d'un nombre restreint de ministres à Ottawa durant la période 1965-1984, il faut étudier le rôle des agences centrales et le fonctionnement du système de gestion des politiques et des dépenses (SGPD ou enveloppes budgétaires). Le manque d'espace ici nous empêche de présenter toutes les agences centrales et tous les ministères qui jouent parfois ce rôle. Nous nous concentrerons sur le Bureau du Conseil privé, le Conseil du trésor et les ministères d'État. En ce qui concerne ces derniers, ceux qui nous intéressent ici sont les ministères d'État qui non seulement assureraient la coordination d'un large secteur de politiques mais qui avaient aussi un statut d'agence centrale²⁴.

Michael Pitfield a défini les objectifs sous-tendant les réformes des années 1970 en affirmant que «ces dernières années, la double recherche, au sein du gouvernement fédéral, d'une efficacité et d'un rendement accrus et d'une plus grande influence du politique a progressé au rythme des efforts déployés pour mieux définir les objectifs et pour faire en sorte que les programmes du gouvernement soient davantage conformes aux objectifs fixés»²⁵. Le succès dans la mise en place d'un processus décisionnel plus rationnel ne pouvait donc aller de pair qu'avec une meilleure définition des priorités au niveau politique. De plus, cette «gestion rationnelle»²⁶ devait permettre de dégager l'action gouvernementale des demandes des ministères sectoriels et des ministres individuels. Enfin le gouvernement devait être en mesure d'évaluer le degré de concordance entre les priorités et les nouveaux programmes proposés.

Le Comité des priorités et de la planification, malgré son importance, ne pouvait suffire à lui seul à assurer que ces objectifs soient atteints. Il fallait aussi développer des structures et des processus pour garantir que des priorités soient définies et que les nouveaux programmes reflètent ces dernières. Le premier organisme qui vit son rôle et ses pouvoirs considérablement augmentés fut le Bureau du Conseil privé (BCP). Cette agence centrale, rattachée directement au premier ministre en tant que chef de gouvernement, a pour une de ses fonctions

24. Pour une présentation des divers types de ministères d'État, voir PITFIELD, M., «The Origins of the Ministry of State», *op. cit.*

25. PITFIELD, M., «Le gouvernement des années 80: Techniques et instruments d'élaboration de la politique fédérale», Bureau du Conseil privé, septembre 1975, p. 6. Voir aussi AUCOIN, P., pour une synthèse des problèmes que tentaient de solutionner ces réformes, «Organizational Change in the Machinery of Canadian Government: from Rational Management to Brokerage Politics», dans *Revue canadienne de science politique*, XIX: 1, mars 1986, p. 8.

26. Pour une analyse de l'importance rationnelle pour TRUDEAU, P.E., voir AUCOIN, P., «Organizational Change in the Machinery of Canadian Government...», *op. cit.*

principales d'agir comme secrétariat pour les activités du Cabinet²⁷. Ceci implique que le BCP non seulement s'assure du bon fonctionnement du processus décisionnel mais aussi de la cohérence des politiques et de leur concordance aux priorités gouvernementales. C'est le premier ministre Pearson qui, le premier depuis Mackenzie King, développa et réorganisa le BCP. Son objectif était de donner au gouvernement les moyens de contrecarrer les pressions venant des ministères²⁸.

L'organisation du BCP est largement parallèle à celle des comités du Cabinet. Deux divisions, dirigées par des sous-secrétaires, assurent l'essentiel du soutien au Cabinet. La division de la planification seconde le premier ministre dans l'établissement des priorités et des objectifs, et la division des opérations est rattachée aux comités sectoriels. Un secrétariat distinct relevant directement du secrétaire du Cabinet s'occupe de la coordination des renseignements et de la sécurité. Enfin un sous-ministre adjoint à la gestion est à la tête d'une direction chargée de fournir les services administratifs pour le BCP et pour le Bureau des relations fédérales-provinciales (BRFP) (voir graphique 6).

C'est en 1975 que le Bureau des relations fédérales-provinciales a acquis le statut d'agence centrale. Auparavant ce secteur relevait d'une division du BCP et était dirigé par un sous-secrétaire. Deux raisons ont justifié l'importance prise par le BRFP. Le premier ministre Trudeau désirait nommer Michael Pitfield au poste de secrétaire du Cabinet, il lui fallait par conséquent trouver un poste d'un niveau satisfaisant pour le secrétaire au Cabinet d'alors, Gordon Robertson. Comme le poste de secrétaire au Cabinet est le plus important de la fonction publique fédérale, toute nomination à un autre poste risquait d'être interprétée comme une démotion. Gordon Robertson fut donc nommé secrétaire du Cabinet pour les relations fédérales-provinciales et à ce titre il était directement responsable vis-à-vis du premier ministre. La seconde raison qui justifia après coup la création et l'expansion du BRFP fut l'importance prise par les questions constitutionnelles. Le BRFP permettait au premier ministre d'être conseillé directement sur toutes les questions touchant les relations intergouvernementales et d'avoir à son service un personnel compétent pour analyser les implications sur les gouvernements provinciaux des politiques fédérales. «*With continuing direct briefing access to the Prime Minister on all matters with federal-provincial*

27. Une autre fonction importante du BCP est de conseiller le premier ministre dans l'exercice de ses prérogatives. Sur le BCP voir FRENCH, R.D., «The Privy Council Office: Support for Cabinet Decision Making», in SCHULTZ, R., KRUEHLAK, O, et TERRY, J., (éd.), *The Canadian Political Process*, Toronto, Holt, Rinehart and Winston, 1979.

28. Bureau du Conseil privé, «Le fonctionnement du Bureau du Conseil privé», mémoires présentés à la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, (Commission Lambert), Ottawa, 1979, p. 4-22.

implications and with new staff, FPRO has become an increasingly significant influence on policy decisions in Ottawa»²⁹.

Le Bureau du Conseil privé définit son rôle comme étant essentiellement d'activer le processus décisionnel; en fait il est en mesure de suivre les différentes étapes d'une proposition de politique et même de bloquer des propositions venant d'un ministre³⁰. De plus, certaines initiatives gouvernementales majeures ont originé du BCP et du Bureau du premier ministre et ont été annoncées sans qu'il y ait eu de discussion au Cabinet alors qu'au plus quelques ministres étaient informés. Ainsi le premier ministre Trudeau, à son retour du Sommet économique de Bonn en 1978, annonça une réduction des dépenses fédérales de deux milliards de dollars sans consulter le ministre des Finances d'alors, Jean Chrétien. La décision d'acheter Pétrofinna fut entérinée lors d'une réunion spéciale du Comité des priorités et de la planification sans que l'immense majorité des ministres soit informée même le président du Conseil du trésor, Donald Johnston, ne fut informé de la décision qu'après qu'elle fut prise. Enfin la création de la Commission Macdonald sur l'avenir économique du Canada et la définition de son mandat ne furent discutées par aucun comité du Cabinet ni par le Cabinet. L'importance du BCP dans le processus décisionnel découle aussi de son rôle consultatif. En effet, le BCP n'étudie pas seulement les incidences des propositions ministérielles sur les autres politiques gouvernementales et leurs conséquences pour les autres ministères, mais il a aussi pour rôle d'informer le premier ministre sur les débats qu'il y a eu dans les comités et la nature du consensus. Ceci permet au premier ministre d'intervenir activement dans les discussions lorsque la proposition arrive au Comité des priorités et de la planification. En fait, les fonctionnaires du BCP fournissent au premier ministre une analyse des avantages et des inconvénients des diverses positions, ce qui permet à ce dernier de faire prévaloir son point de vue lorsqu'il le désire³¹. De plus, il relève président du Comité) et les rapports de décision (sous la supervision du secrétaire du Cabinet). Ce rôle est très important car, comme l'affirme Richard D. French, «*Ministerial discussions will often meander from issue to issue, abandoning discussion of policy while a consensus remains*

29. FRENCH, R.D., *How Ottawa Decides*, op. cit., p. 177. Chapitre écrit par R.D. Van Loon.

30. Donald Johnston affirme: «The PCO headed by Michael Pitfield, speaking in the name of, and presumably with the authority of the Prime Minister, did not hesitate to interfere with ministerial authority, even to the point of killing ministerial initiatives». JOHNSTON, D., *Up the Hill*, Montréal, Optimum, 1986, p. 69.

31. Voir CLARK, I., «Nouveau regard sur le Bureau du Conseil privé», Bureau du Conseil privé, Ottawa, 1983.

largely implicit, without any formal specification of the resolution of the issues»³².

Le rôle du BCP dans le processus décisionnel n'est donc pas simplement procédural, mais il a aussi un aspect politique très important. Bien entendu, l'aspect politique du rôle du BCP dépend largement du degré de confiance dont jouissent les hauts fonctionnaires de ce bureau de la part du premier ministre. Ceci était le cas lorsque Pierre Trudeau était à la tête du gouvernement. Avec l'arrivée au pouvoir des conservateurs, le rôle politique du BCP a été considérablement réduit. Toutefois, ceci n'a aucunement été à l'avantage du Cabinet ou de ses comités mais plutôt à celui du Bureau du premier ministre; ce dernier avait aussi joué un rôle déterminant dans l'élaboration des politiques durant les premières années du gouvernement Trudeau³³. Le BCP reprendra fort probablement son leadership lorsque la confiance et des rapports étroits auront été établis entre le premier ministre Mulroney et les hauts fonctionnaires, car il y a un avantage indéniable à regrouper dans un même organisme la supervision et le leadership de la fonction publique et l'analyse systématique des propositions de politique. Les nominations de Dalton Camp au BCP et de Norman Spector comme secrétaire du Cabinet aux relations fédérales-provinciales ont indéniablement contribué à renforcer l'influence de la haute fonction publique par rapport à celle du Bureau du premier ministre. Ce phénomène est aussi visible par la participation d'au moins trois hauts fonctionnaires du BCP, dont Paul Tellier, aux réunions du sous-comité «informel» de coordination du CPP.

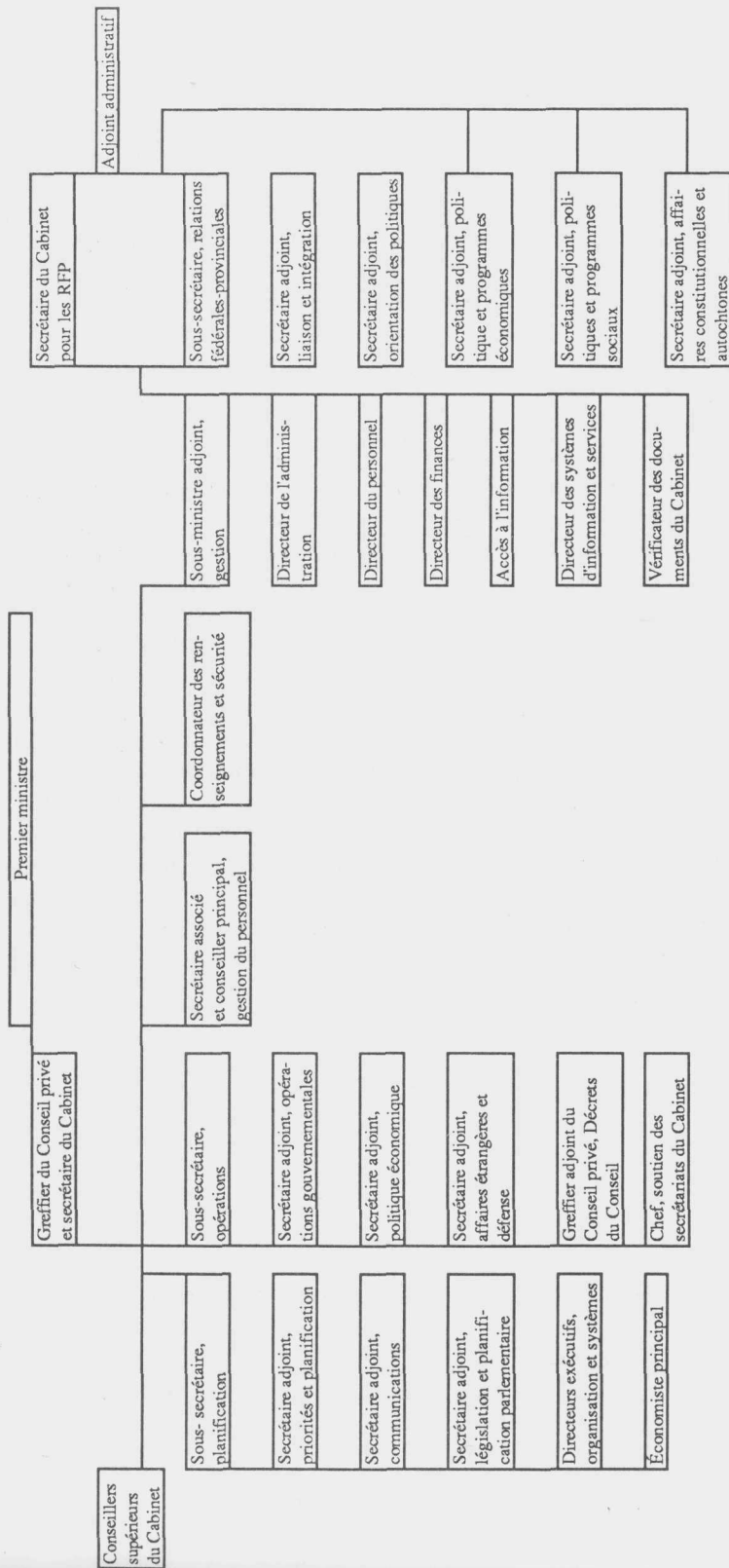
L'étendue et l'autonomie du pouvoir de décision des comités du Cabinet dépend donc pour l'essentiel de la volonté du premier ministre qui, grâce à ses liens directs avec le BCP et avec l'aide des présidents des comités (qui sont membres du Comité des priorités et de la planification), est en mesure de contrôler les initiatives des ministres et des ministères sectoriels, et de superviser la nature des décisions qui seront prises par le gouvernement.

32. FRENCH, R.D., «The Privy Council Office: Support for Cabinet Decision Making», op. cit., p. 380.

33. Sur le rôle du Bureau du premier ministre, voir LALONDE, M., «The Changing Role of the Prime Minister's Office», dans *Administration publique du Canada*, vol. 14, n° 4, 1971; et D'AQUINO, T., «The Prime Minister's Office: Catalyst of Cabal? Aspects of the development of the Office in Canada and some thoughts about its future», dans *Administration publique du Canada*, vol. 17, 1974.

Graphique 6

Organigramme du BCP et du BRFP
1985-1986



Le rôle politique important joué par le BCP l'amena à entrer en conflit avec le Conseil du trésor³⁴. Ce dernier compte parmi ses responsabilités principales d'assurer le contrôle des dépenses gouvernementales et conséquemment d'examiner toute proposition impliquant des dépenses. Cette dissociation des aspects politique et financier d'une décision ne pouvait que susciter du ressentiment. Dans la période antérieure à 1976, le Conseil du trésor était saisi d'une proposition, au mieux avant que le Cabinet ait à décider, et dans beaucoup de cas, après que le Cabinet eut approuvé le nouveau programme. Dans le premier cas, le Conseil du trésor était informé de la proposition au moment où celle-ci était mise à l'ordre du jour du Cabinet, c'est-à-dire après que la proposition ait été approuvée par un comité du Cabinet et ce, généralement, avec l'accord du BCP. Ce mode de fonctionnement laissait très peu de temps au Conseil du trésor pour faire une analyse en profondeur des implications financières de la proposition et ainsi s'opposer efficacement à des propositions qu'il jugeait en contradiction avec le cadre budgétaire fixé. Dans le second cas, la décision était d'abord prise par le Cabinet sur la base des informations fournies par le ministère concerné et par le BCP. Toutefois, toute décision du Cabinet impliquant des dépenses était dans ce cas une acceptation de principe sujette à l'approbation du Conseil du trésor. Ce mode d'intégration des approbations politique et financière d'une même proposition était nettement au désavantage du Conseil du trésor, tant et si bien que ce dernier avait très peu de chance de bloquer des propositions qui étaient jugées politiquement importantes puisque, en dernier ressort, c'est le Cabinet qui devait trancher.

Toutefois, l'importance des contraintes financières devenait telle que le gouvernement décida, en 1976, que dorénavant toute nouvelle initiative nécessitant une augmentation des dépenses devait être soumise au Conseil du trésor au moment où celle-ci entrait dans le processus de prise de décision. Le BCP était donc obligé de transmettre rapidement au Conseil du trésor tous les documents pertinents. Cette réforme devait permettre au Cabinet de prendre des décisions sur la base de deux évaluations, l'une par rapport aux coûts et l'autre par rapport aux priorités politiques. Ceci allait renforcer considérablement l'influence du Conseil du trésor sur les décisions gouvernementales. «*The Treasury Board is thus in a position to make ministers aware of the full impact of proposals on the expenditure framework and on the reservoir of uncommitted*

34. Le Conseil du trésor est le seul comité du Cabinet à avoir été constitué en vertu d'une loi (la *Loi sur l'administration financière*) et à avoir son propre secrétariat indépendamment du BCP. Le Conseil du trésor, créé en 1869, est devenu une agence centrale en 1967. En 1962, le rapport de la Commission Glassco (sur l'organisation du gouvernement) proposa de détacher le Conseil du trésor du ministère des Finances, afin de renforcer les normes de gestion au sein de l'administration publique fédérale.

money from which funding of any new initiatives must come»³⁵. La plus grande influence du Conseil du trésor suscita beaucoup de critiques au sein du BCP. En effet, des propositions de programme défendues par le BCP étaient de plus en plus souvent bloquées suite aux rapports négatifs du Conseil du trésor. L'insatisfaction du BCP face à ce nouveau processus d'examen des propositions fut exposée dans un rapport de celui-ci devant la Commission Lambert:

[...] il y a un problème plus fondamental: les conséquences politiques d'un projet sont analysées dans un comité (du Cabinet) tandis que les conséquences financières et en personnel sont étudiées dans un autre comité (du Trésor). Le système ne semble pas intégrer adéquatement ces deux formes d'analyse³⁶.

Cette dissociation des deux types d'évaluation avait pour effet de rendre presque impossible la réduction de l'incrémentalisme et n'incitait aucunement les comités du Cabinet à tenir compte des contraintes financières. L'évaluation du Conseil du trésor portait sur le coût des nouveaux programmes sans tenir compte des programmes existants. Ainsi, certaines initiatives jugées défavorablement par le Conseil du trésor auraient pu, selon le BCP, être acceptées si, lors de l'évaluation financière, on avait réévalué des programmes existants et transféré les sommes épargnées aux nouveaux programmes. De plus, comme l'aspect financier des décisions était renvoyé systématiquement au Conseil du trésor, ceci «a renforcé la tendance qu'avaient les comités du Cabinet à ne pas tenir compte des implications financières de leurs décisions»³⁷.

L'acuité de ce problème devint évidente en 1978 lorsque le premier ministre Trudeau demanda, en plus de la réduction de deux milliards de dollars des dépenses, que les ministres identifient des moyens pour épargner 300 millions, et qu'il annonça que ces sommes seraient réinvesties dans des programmes de développement économique. «[...] *the basket of «new» money sparked stiff interdepartmental competition. The Treasury Board, traditionally operating within a structure of bilateral negotiations with departments on changes in expenditure, simply could not handle the immense competition for the new money*»³⁸. Un premier pas vers la solution prônée par le BCP fut la création, en novembre 1978, du Conseil ministériel de l'expansion économique. À la différence des autres comités du Cabinet, ce Conseil ministériel devait être présidé par un ministre d'État et avoir son propre secrétariat.

35. FRENCH, R. D., «The Privy Council Office: Support for Cabinet Decision Making», *op. cit.*, p. 380.

36. Bureau du Conseil privé, «Le fonctionnement du Bureau du Conseil privé», *op. cit.*, p. 4-20.

37. Bureau du Conseil privé, *Le système de gestion des politiques et des dépenses*, Ottawa, 1981, p. 5.

38. CAMPBELL, C., *Governments under Stress*, *op. cit.*, p. 194.

Ce Conseil ministériel, présidé par Robert Andras, devait permettre l'élaboration d'une stratégie de développement économique sur la base de la coordination des différents ministères à vocation économique. Toutefois, comme le reconnaît R. Van Loon, «*There was still no institutional mechanism to force either the integration of policies or restraint*»³⁹.

Les conséquences de la non intégration des aspects financier et politique d'une décision et la faiblesse de l'évaluation des programmes en cours étaient telles que la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert) porta un jugement très négatif sur les efforts de rationalisation du gouvernement Trudeau: «[...] on appelle à tort «planification», un processus qui se borne principalement à définir les démarches nouvelles et la manière de les mener à bien sans se préoccuper de choisir parmi les nouvelles initiatives ni d'encourager l'étude et l'évaluation des activités en cours et l'identification des possibilités de réduction des coûts»⁴⁰.

L'arrivée au pouvoir du gouvernement conservateur de J. Clark allait permettre au BCP de mettre en place le système de gestion des politiques et des dépenses (SGPD).

L'objectif est de faire en sorte que les décisions en matière de politiques et de programmes soient prises en tenant compte des coûts et des limites de dépenses, et inversement, que les décisions en matière de dépenses soient prises en tenant compte des politiques et des priorités du gouvernement. Les objectifs et les ressources sont indissociables et les décisions ne peuvent être prises de façon vraiment rationnelle que s'ils sont considérés ensemble à l'intérieur du nouveau système⁴¹.

39. VAN LOON, R., «Kaleidoscope in Grey: The Policy Process in Ottawa», in W. Whittington et WILLIAMS (dir.), G., *Canadian Politics in the 1980's*, Agincourt, Methuen, 1984, p. 423. Le BCP évalue plus positivement l'expérience du Conseil ministériel sur le développement économique: «La création du Conseil... représentait déjà une tentative appréciable, en vue de donner une orientation globale à un secteur de décision particulier, de réévaluer les programmes en cours, de réduire ou d'éliminer les programmes à faible priorité pour financer de nouvelles initiatives et d'établir un lien entre les politiques et les dépenses». Bureau du Conseil privé, *Le système de gestion des politiques et des dépenses*, *op. cit.*, p. 6.

40. Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité, *Rapport final*, Ottawa, 1979, p. 79.

41. Bureau du Conseil privé, *Le système de gestion des politiques et des dépenses*, *op. cit.*, p. 7. Pour une présentation du processus budgétaire et du SGD, voir THOMAS, P.G., «Public administration and expenditure management», dans *Administration publique du Canada*, vol. 25, n° 4, hiver 1982; et VAN LOON, R., «The Policy and Expenditure Management System in the Federal Government: the First Three Years», dans *Administration publique du Canada*, vol. 26, n° 2, été 1983.

Cette intégration des aspects politique et financier des décisions visait à solutionner certains problèmes inhérents aux processus décisionnels mis en place au cours des années 1970 — dont le caractère souvent contradictoire des deux types d'évaluation et la très grande difficulté de dégager des fonds des programmes existants pour financer de nouveaux programmes — et, à assurer que les nouvelles initiatives, reflétant le plus possible les priorités définies par le Comité des priorités et de la planification, puissent être financées. Pour ce faire, l'ensemble des dépenses gouvernementales a été divisé en dix secteurs et ces derniers sont sous la responsabilité de cinq comités du Cabinet (voir annexe 1). À partir d'un plan financier couvrant l'ensemble des prévisions de recettes et de dépenses, le Comité des priorités et de la planification détermine les limites de dépenses de chaque secteur. Ces plafonds de dépenses sont établis en fonction des priorités du gouvernement sur la base d'évaluations venant du ministère des Finances (prévision des revenus et de la croissance économique) et du Conseil du trésor (prévision du coût des programmes existants incluant les augmentations prévisibles). Le CPP tient aussi compte dans l'établissement des enveloppes budgétaires des priorités.

Une enveloppe budgétaire détermine une limite des dépenses pour un secteur. Elle comprend: 1) le coût prévu des programmes en vigueur (budget-A); 2) une réserve d'exploitation devant couvrir l'augmentation des coûts des programmes existants; 3) une réserve générale (ou réserve d'intervention).

Au cours de la révision annuelle du plan financier, des réserves générales peuvent être prévues à l'intérieur d'une enveloppe pour permettre le financement de nouveaux programmes ou l'enrichissement de programmes existants. Dans d'autres cas, une réserve semblable peut ne pas être prévue, mais certaines réductions doivent être faites au moyen de changements apportés aux politiques ou aux programmes en vigueur, au niveau des engagements contractés dans le plan d'action. Les comités des politiques contrôlent les fonds prélevés sur la réserve générale pour la création ou l'élargissement de programmes, et peuvent accroître la réserve initialement prévue dans le plan financier en décidant de réduire ou d'éliminer certains programmes⁴².

La mise en place du SGPD a eu pour effet de réduire considérablement le rôle politique du Conseil du trésor et de le confiner largement aux aspects techniques du budget des dépenses⁴³. Il assure la comptabilité du système des enveloppes et évalue l'efficacité des programmes. Bien qu'en vertu de la *Loi sur l'administration financière* l'approbation du Conseil du trésor est toujours

42. Gouvernement du Canada, *Manuel du système de gestion des secteurs de dépenses*, p. 2-7.

43. Van Loon, critique le rôle encore trop important joué par le Conseil du trésor. VAN LOON, R., «The Policy and Expenditure Management System in the Federal Government», *op. cit.*

nécessaire pour engager de nouvelles ressources, cette étape est devenue largement formelle. Par contre, le Bureau du Conseil privé joue maintenant un rôle central dans le système de révision de l'ensemble des dépenses, dans l'établissement des liens entre la révision des dépenses et les priorités ainsi que dans la résolution des problèmes touchant plus d'une enveloppe budgétaire.

En théorie, ce nouveau système accroît la délégation des pouvoirs de décision aux comités d'orientation sectoriels du Cabinet et renforce la nécessité pour les ministres membres d'un comité de prendre des décisions d'une manière collective.

[...] the policy process now appears to be more decentralized within the Cabinet, with a major devolution of responsibility to the policy committees [...] Ministers have gained in collective responsibility what they have lost in individual authority⁴⁴.

Toutefois, la pratique démontre qu'aucun ministre n'accepte facilement qu'un de «ses» programmes soit éliminé ou même réduit et ce, même si l'argent épargné demeure à l'intérieur de l'enveloppe budgétaire sectorielle. De plus, certains comités du Cabinet ont tendance à répartir les fonds afin que chaque ministre ait sa part plutôt que sur la base des priorités définies collectivement. Enfin, la majorité des nouveaux programmes importants et les restructurations majeures des programmes existants ont été initiées par le Comité des priorités et de la planification sous le leadership du premier ministre et du ministre des Finances. Ces nouveaux programmes et les sommes qui les accompagnent sont attribués directement à un ministère, court-circuitant tout effort de planification à long terme des comités.

La mise en place du SGPD semble avoir pour objectifs principaux d'accroître l'autonomie administrative des comités du Cabinet, de permettre le développement de nouveaux programmes dans une conjoncture de restriction budgétaire et de réduire l'autonomie d'initiative des ministres sectoriels. En fait, la capacité du Comité des priorités et de la planification d'initier de nouveaux programmes n'a pas été réduite par le système des enveloppes budgétaires, ce comité étant en mesure d'imposer des programmes «prioritaires» sans même que le comité du Cabinet compétent ait eu à débattre de leur valeur ou même de leur concordance avec les priorités telles que définies par ce comité du Cabinet. Par contre, un ministre qui désire mettre en place un nouveau programme doit obtenir l'accord des autres ministres membres du comité et il est en concurrence avec ces derniers pour l'obtention des fonds.

La perte de pouvoir des ministres sectoriels fut accentuée par la création des ministères d'État au développement économique et régional (MEDER) et au

44. VAN LOON, R., «Kaleidoscope in Grey: the Policy Process in Ottawa», *op. cit.*, p. 431-432.

développement social (MEDS). Ces deux ministères d'État furent créés officiellement en 1979 dans le cas du MEDER, et en 1980, pour le MEDS⁴⁵. Ils furent abolis par John Turner durant l'été 1984. Ces ministères d'État étaient dirigés par des ministres d'État — ces derniers présidaient les comités du Cabinet du même nom et étaient membres du CPP — et avaient leur propre personnel. Les deux ministères d'État assuraient les services de secrétariat requis par leur comité respectif — en collaboration avec le BCP — et supervisaient la gestion et le fonctionnement du SGPD.

Ces ministères concentrent leurs activités sur les éléments essentiels des stratégies et des priorités établies pour leur secteur, la coordination entre les ministères, l'affectation et la gestion des ressources et l'analyse de l'efficacité des programmes⁴⁶.

Ces responsabilités très larges accordées aux ministères d'État permettaient d'encadrer davantage les ministères sectoriels et d'inciter les ministres à décider collectivement. Toutefois, ces nouvelles agences centrales n'impliquaient aucunement une perte de pouvoir pour le Comité des priorités et de la planification et pour le BCP. Au contraire, il était même possible de renforcer, grâce à ce nouveau système, l'influence des ministres d'État sur les comités du Cabinet chargés du développement économique et du développement social. Les ministres d'État étaient en mesure de coordonner davantage les priorités et les programmes à l'intérieur du comité du Cabinet sous leur responsabilité, d'informer le CPP des politiques qui y étaient discutées et de faire en sorte que les différents ministères respectent le cadre budgétaire et les priorités fixées par le CPP. L'abolition des ministères d'État a accru les responsabilités des agences centrales traditionnelles, soit le BCP, le Conseil du trésor et le ministère des Finances.

* * *

45. Le BCP désirait créer un troisième ministère d'État pour seconder le Comité du Cabinet sur la politique étrangère et la défense et pour gérer l'enveloppe budgétaire qui y était rattachée. Le ministère des Affaires extérieures a réussi à bloquer cette initiative et à la place fut créée au sein même de ce Ministère une direction remplissant les fonctions de ministère d'État. CAMPBELL, C., *Governments under Stress*, op. cit., p. 196.

La position du ministère des Affaires extérieures au sein de la bureaucratie fédérale a aussi été renforcée en 1982 par le transfert de la division du commerce extérieur du ministère de l'Industrie et du Commerce au ministère des Affaires extérieures.

46. Bureau du Conseil privé, *Le système de gestion des politiques et des dépenses*, op. cit., p. 8.

Les différentes réformes au sein de l'exécutif fédéral et des agences centrales au cours des vingt dernières années apparaissent avoir réduit considérablement l'autonomie et le pouvoir des ministères et ministres sectoriels. De plus, les nouvelles structures et les nouveaux processus n'ont aucunement renforcé le rôle du Cabinet comme organisme décisionnel; au contraire, ils ont permis l'émergence de fait d'un Cabinet restreint et d'une «super-bureaucratie» au sein des agences centrales. Le rôle central et déterminant du Comité des priorités et de la planification dans le processus décisionnel a enlevé toute importance au Cabinet comme lieu décisionnel. On n'y discute que des questions générales, des problèmes de communication et, parfois, le premier ministre y informe l'ensemble des ministres de certaines décisions majeures qu'il veut voir défendues publiquement par eux, par exemple, le choix de Canadair pour l'entretien des avions *F-18*. Enfin, quant à l'affirmation que les comités du Cabinet sont devenus le lieu où les décisions sont prises collectivement, ceci nécessiterait que les ministres acceptent de mettre au second plan leurs intérêts sectoriels et, comme le dit très bien Peter Aucoin: «The fundamental flow in this design was that it was too optimistic about the collegiality of ministers: that is, about their willingness, in the absence of a strong prime ministerial presence, to compromise their personal objectives and departmental ambitions in pursuit of coherent corporate policies»⁴⁷. Donc, conclure comme le font beaucoup d'auteurs que la création des comités du Cabinet a permis de redonner un sens à la notion de responsabilité collective du gouvernement nous apparaît fondé sur une surévaluation du degré de détachement des ministres vis-à-vis des intérêts de leur ministère, et sur une sous-évaluation du degré de contrôle qu'exercent le CPP et les agences centrales sur les décisions prises dans les comités du Cabinet.

Bien que les différentes modifications apportées aux structures de l'exécutif fédéral et aux agences centrales depuis vingt ans ont permis au premier ministre et à un groupe restreint de ministres d'exercer un très grand contrôle sur les décisions et l'appareil gouvernemental, ceci n'implique aucunement que toutes les décisions sont prises par eux. En effet, les objectifs étaient davantage de mettre en place des processus et des structures visant à permettre au Cabinet restreint d'orienter les décisions, d'être informé rapidement des initiatives des ministères et d'être en mesure d'imposer des décisions qui apparaissaient urgentes et prioritaires. Ces objectifs ont été atteints et ce, au détriment de l'exercice du pouvoir individuel des ministres, et sans qu'un véritable pouvoir collectif n'ait été créé dans les comités du Cabinet.

Cette centralisation du processus décisionnel au sein de l'appareil politique fédéral n'est pas, comme l'ont remarqué plusieurs auteurs, un phénomène canadien. On le retrouve à des degrés divers dans la plupart des démocraties occidentales. De plus, bien que la majeure partie des réformes ont été

47. AUCOIN, P., «Organizational Change in the Machinery of Canadian Government», op. cit., p. 14.

faites sous les gouvernements Pearson et Trudeau, il serait surprenant que le gouvernement Mulroney altère radicalement le processus décisionnel en place. En effet, bien que les personnalités de Pierre Trudeau et de Michael Pitfield ont été des facteurs importants dans la mise en place des nouvelles structures décisionnelles, il demeure que ces dernières visaient à résoudre des problèmes qui sont toujours présents: l'étendue et la complexité de l'appareil gouvernemental, la difficile gestion de l'économie canadienne⁴⁸, les contraintes budgétaires et la nécessité de mettre en place des programmes conformes aux priorités du gouvernement.

48. Sur le rôle du MEDER dans la recherche d'une stratégie pour assurer le «renouveau économique national», voir DEBLOCK, C. et PERREAULT, D., «La politique économique canadienne 1968-1984 (II)», dans *Conjoncture et politique*, n° 7, automne 1985.

ANNEXE 1

Enveloppes budgétaires 1986-1987
(en millions de dollars)

Comités des priorités de la planification	
• Arrangements fiscaux	6,060
• Service de la dette	27,345
Comités du développement économique et régional ¹	
• Développement économique et régional	11,080
Comité du développement social ¹	
• Développement social	54,865
Comité de la politique étrangère et de la défense	
• Affaires extérieures et aide	3,100
• Défense	9,860
Comité des opérations gouvernementales ²	
• Parlement	207
• Services gouvernementaux	3,380

Source: Ministère des Finances, *Le plan financier*, Ottawa, février 1986, p. 33.

1. À l'arrivée au pouvoir du gouvernement conservateur dirigé par Brian Mulroney, les comités du Cabinet respectivement chargés du développement économique et régional et du développement social ont vu leurs deux enveloppes budgétaires propres fusionnées en une seule pour chaque comité. L'enveloppe de l'énergie a été intégrée à celle du développement économique et l'enveloppe des affaires juridiques et de la justice à celle du développement social.
2. Lors de la restructuration des comités du Cabinet en septembre 1985, le comité du Cabinet chargé des opérations a non seulement changé de nom (voir graphique IV) mais il a aussi perdu le contrôle de son enveloppe budgétaire. Le budget de dépenses est passé au Conseil du trésor et le fonds de réserve a été réparti entre les enveloppes du développement social et du développement économique et régional.

DEUXIÈME PARTIE:
QUESTIONS ÉCONOMIQUES

1. À l'aide de la courbe de production, expliquez comment les rendements décroissants se manifestent à long terme. (10 points)

2. Expliquez comment les rendements décroissants affectent la production à long terme. (10 points)

3. Expliquez comment les rendements décroissants affectent la production à court terme. (10 points)

4. Expliquez comment les rendements décroissants affectent la production à long terme. (10 points)

5. Expliquez comment les rendements décroissants affectent la production à court terme. (10 points)

Source: Ministère des Finances, 1997, p. 11.

À l'aide de la courbe de production, expliquez comment les rendements décroissants se manifestent à long terme. (10 points)

Expliquez comment les rendements décroissants affectent la production à long terme. (10 points)

Expliquez comment les rendements décroissants affectent la production à court terme. (10 points)

Expliquez comment les rendements décroissants affectent la production à long terme. (10 points)

Expliquez comment les rendements décroissants affectent la production à court terme. (10 points)

L'ÉCONOMIE POLITIQUE DU
FÉDÉRALISME CANADIEN,
DE 1963 À 1984

Dorval Brunelle
Département de sociologie
Université du Québec à Montréal

Christian Deblock
Département de science politique
Université du Québec à Montréal

Si on ne peut dissocier l'État et le marché¹, on ne peut non plus dissocier celui-ci du contexte historique et géographique dans lequel il s'insère, c'est-à-dire des modalités particulières de la croissance économique et du développement social dans le temps et l'espace. L'État keynésien, tel qu'il s'est déployé depuis l'après-guerre aux années quatre-vingt, a correspondu à une époque donnée du capitalisme, celle du fordisme². D'un pays à l'autre, l'intervention de l'État a pris des formes différentes, mais toujours à l'intérieur d'un même modèle de sorte que c'est dans la nature du projet d'économie mixte qui a servi de fondement à l'interventionnisme et dans les caractéristiques de la croissance économique propres à chaque pays qu'il faut rechercher ces différences. Les facteurs politiques, comme l'allégeance du parti au pouvoir, l'identité du premier ministre, le cadre constitutionnel, le jeu de la démocratie et des groupes de pression, ainsi que les facteurs économiques, comme le degré d'ouverture de l'économie, le comportement de l'activité économique, les problèmes structurels de

-
1. GISLAIN, J.J., «L'État et le marché: réflexions sur leur articulation institutionnelle», dans *Interventions économiques*, hiver 1987, n° 17, p. 53-70.
 2. LE COLLECTIF, «L'État en devenir», Idem., p. 49-52.

développement, sont ici déterminants pour expliquer ces différences³. C'est à ce niveau qu'il faut se situer si nous voulons expliquer la croissance de l'intervention de l'État tant sur le plan économique que sur le plan social.

Qu'il se soit agi de corriger les déséquilibres structurels dans le développement, de mieux asseoir l'assise industrielle du pays ou encore de mieux répartir les richesses, cela présupposait l'existence d'une certaine conception «positive» du rôle que pouvait jouer l'État dans la société.

À son tour, le nationalisme allait constituer le ciment idéologique de l'intervention de l'État, donner à celle-ci la cohérence qui lui faisait défaut en l'absence d'un projet social-démocrate vigoureux, comme ce fut le cas dans d'autres pays et, par le fait même, justifier une implication toujours plus grande du gouvernement fédéral dans les différents domaines de sa compétence. L'unité du pays face à la montée des «provincialismes», d'une part, l'indépendance du Canada face à la menace que laissait planer sur sa souveraineté le voisinage de la première puissance au monde, d'autre part, allaient être au cœur des préoccupations durant toute cette période. Au cœur des débats aussi, parce que si l'émergence d'un nouveau nationalisme pouvait justifier une présence plus marquée du gouvernement fédéral sur la scène économique, cette présence sera loin d'être toujours ressentie comme rassurante par les États-Unis, entre autres, qui seront directement visés par les nouvelles politiques économiques canadiennes, mais aussi par les provinces elles-mêmes, jalouses qu'elles resteront de leur domaine de juridiction. Dans ce contexte, si la crise de l'État amorcée durant la deuxième moitié des années soixante-dix est celle de l'État keynésien, cette crise sera aussi celle du nationalisme canadien, le socle idéologique de l'interventionnisme du gouvernement fédéral pendant près de deux décennies.

Avant d'étudier l'économie politique du fédéralisme canadien sous les libéraux, nous allons aborder successivement et sommairement deux questions qui nous permettront de mettre en place le cadre d'analyse auquel nous aurons recours par la suite. À cette fin, nous voudrions, dans un premier temps, effectuer un retour sur le keynésianisme et son application dans le contexte canadien et, dans un deuxième temps, aborder la question de la continentalisation de l'économie nord-américaine.

Le cadre fédéral au Canada

En vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* de 1867, la juridiction sur l'économie est partagée entre les deux niveaux de gouvernement au Canada de sorte que, si le fédéral détient les pouvoirs de légiférer sur le trafic et le commerce, l'imposition d'un système de taxation, le transport et la frappe de la monnaie, entre autres, les provinces conservent entière juridiction sur des

3. Voir à ce sujet, CAMERON, D.R., «La croissance des dépenses de l'État: l'expérience canadienne dans une optique comparative», dans BANTING, K., *L'État et la société: le Canada dans une optique comparative*, Ottawa, Approvisionnements et services Canada, 1986, p. 23-58.

domaines comme le prélèvement des revenus à des fins provinciales, les travaux et les ouvrages de nature locale et, surtout, la propriété et les droits civils.

À la différence du régime américain où le Sénat représente les intérêts des états sur une base paritaire, au Canada, le poids démographique des provinces sert à établir leur représentation au Parlement. Dans ces conditions, les provinces les plus pauvres étant les moins peuplées, elles n'auront pas l'ascendant suffisant pour faire valoir leurs doléances de manière déterminante à l'encontre des intérêts des deux provinces du centre, l'Ontario et le Québec. Afin de compenser les inégalités surgies des spécialisations des économies provinciales dans des domaines pour lesquels elles détenaient un avantage comparé, le régime fédéral canadien a évolué vers la mise en place d'un système complexe de subventions et de transferts aux provinces les moins nanties de la richesse accumulée par les plus avantagées.

Sans allonger l'étude des fondements du fédéralisme canadien, il convient de relever que le fonctionnement du système fédéral, tout au long de l'après-guerre, s'inspire essentiellement du cadre d'analyse développé par la Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces, soit la Commission Rowell-Sirois, mise sur pied par le premier ministre Mackenzie King le 14 avril 1937, c'est-à-dire en pleine période de crise économique et sociale. Devant la détérioration de la position financière des provinces dans un contexte où leurs responsabilités sociales croissaient sans cesse, les rédacteurs du *Rapport Rowell-Sirois* proposent de mettre sur pied un «plan financier» national articulé autour de quatre objectifs: *premièrement*, en chargeant le Dominion de la dette nette des provinces; *deuxièmement*, en lui accordant le pouvoir exclusif de percevoir les droits de succession ainsi que l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés; *troisièmement*, en accordant aux provinces des subventions «d'après la norme nationale, calculées de façon à permettre aux provinces de maintenir une norme canadienne des services essentiels moyennant un niveau moyen d'impôt»⁴. Une quatrième recommandation, qui visait à transférer la responsabilité en matière d'emploi — ce qui, dans la problématique canadienne de l'époque s'appelait la responsabilité relative au «chômage des aptes au travail» — depuis les provinces vers le fédéral, reflétait le genre de stratégie keynésienne auquel on avait alors recours là où le niveau d'emploi constituait l'élément essentiel d'une politique de développement, un enjeu que la sévérité de la récession des années 30 avait contribué à actualiser.

Durant les deux décennies qui vont suivre, c'est-à-dire jusqu'à l'aube des années 60, le gouvernement fédéral ne déviara pas des paramètres keynésiens développés par le *Rapport Rowell-Sirois* et ce, quoiqu'on puisse avancer concernant la fidélité aux thèses avancées par le célèbre économiste par ailleurs⁵.

4. Discours inaugural de W.L. Mackenzie King, dans *Conférence du Dominion et des provinces*, mardi 14 et mercredi 15 janvier 1941, Ottawa, 1931, page 7.

5. Voir à ce sujet, NOEL, A., «L'après-guerre au Canada: politiques keynésiennes ou nouvelles formes de régulation?», dans BOISMENU, G. et DOSTALER, G., (sous la direction de) *La théorie générale et le*

Par la suite, et tout au long des vingt et une années que couvre la présente étude, c'est-à-dire de 1963 à 1984, on assistera à la mise en application d'une double préoccupation visant d'une part à accroître le nombre des mesures d'intervention, et d'autre part, à en accroître l'efficacité et l'impact grâce à l'élaboration de cadres d'analyse et d'intervention de plus en plus complexes et affinés.

En attendant, le keynésianisme auquel on aura recours à Ottawa vise à atteindre un équilibre macro-économique caractérisé à la fois par le plein-emploi, la stabilité des prix et l'équilibre de la balance des paiements, de sorte que la stratégie gouvernementale d'intervention s'appuiera sur quatre outils privilégiés, à savoir: la politique monétaire, la politique budgétaire, la politique fiscale et la politique commerciale.

Ainsi, dans la foulée des recommandations de la Commission Rowell-Sirois, reprises pour partie dans le Livre blanc *Travail et revenus* et le Livre vert *Propositions du gouvernement du Canada* déposé à la Conférence fédérale-provinciale de 1945, «le gouvernement fédéral fit part des mesures qu'il croyait nécessaires pour maintenir la stabilité économique»⁶. Ces mesures s'appuyaient essentiellement sur la centralisation fiscale avec, en compensation, l'octroi de subventions fédérales aux provinces consentantes. D'abord encadré par les *Tax Rental Agreements* de 1947 à 1957, qui constituent une cession de sources d'impôts des provinces au gouvernement fédéral, la convention de partage des impôts a par la suite été assouplie par le *Tax Sharing Arrangement* de 1957, qui définit un partage conventionnel des impôts entre le pouvoir central et les provinces, de telle sorte que:

[...] l'autonomie fiscale des provinces fut restaurée dans un cadre qui préservait autant que possible l'unité fiscale du pays, et qui assurait une certaine péréquation interprovinciale, une garantie de recettes minimales aux provinces et une plus grande élasticité à la hausse des revenus provinciaux⁷.

À compter de 1962, toutes les provinces devaient recouvrer une certaine autonomie fiscale, ce qui n'empêche pas que «le flux financier du gouvernement fédéral aux provinces au titre des octrois conditionnels [...] passe de 83 millions de dollars en 1955 à 1075 millions en 1967»⁸.

À cet égard, le premier ministre Pearson hérite d'un dossier fort complexe où, jusqu'à l'arrivée au pouvoir de son successeur Pierre Trudeau, il préférera accumuler les accommodements plutôt que de s'engager dans la voie d'une

keynésianisme, Politique et économie n° 6, GRÉTSÉ / ACFAS, 1987, p. 91-107.

6. DEHEM, R., *Planification économique et fédéralisme*, Genève, Librairie Droz, 1968, page 162. Les informations qui suivent sont également tirées du chapitre XI de cet ouvrage.
7. *Idem*, page 164. L'assouplissement des mesures tient également, et surtout peut-être, au fait que le nouveau régime, contrairement à l'ancien, ne porte «aucun préjudice aux provinces qui refuseraient d'y participer» (page 165).
8. *Idem*, page 166.

révision en profondeur de l'économie politique du fédéralisme canadien. En fait, le keynésianisme appliqué à Ottawa ne sera définitivement contesté, et il lui sera substitué une approche néo-libérale de la même envergure, qu'à la suite du dépôt du rapport de la Commission d'enquête sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada en septembre 1985. Entre temps, bien sûr, c'est toute une série d'échecs en matière de politiques de développement qui auront contribué à délégitimer son application dans le cadre canadien et ces échecs, comme nous le verrons ci-après, s'accumuleront surtout sous le règne du premier ministre Trudeau de 1968 à 1984. Toutefois, avant d'aborder plus avant ces questions, nous allons rapidement souligner l'importance du phénomène de l'intégration des économies canadienne et états-unienne.

La continentalisation de l'économie canado-américaine

Le phénomène d'accroissement et d'approfondissement de l'intégration économique entre le Canada et les États-Unis constitue sans doute le processus majeur dans l'évolution économique des deux pays depuis la Deuxième Guerre. Même si ce rapprochement s'inscrit à l'intérieur d'un cadre géographique et social spécifique, il n'en demeure pas moins que des facteurs exogènes ont pesé d'un poids déterminant dans ce rapprochement.

Nous pouvons retenir parmi les contraintes extérieures des considérations géopolitiques liées à la montée de la puissance de l'URSS et à l'accélération de l'accession à l'indépendance des anciennes colonies européennes. Plus récemment, c'est surtout la concurrence exercée par la Communauté économique européenne et les pays de la bordure de l'Océan Pacifique qui entrera en ligne de compte dans la consolidation d'un bloc économique canado-américain. Reprenons ces éléments dans l'ordre.

Au sortir de la Deuxième Guerre, dans la foulée des destructions intervenues au sein des économies belligérantes d'Europe, les États-Unis et le Canada occupent respectivement les premier et troisième rang au sein de l'économie mondiale. Déjà inscrit dans la géographie et l'histoire, cet affermissement d'une économie continentale connaîtra sa première conceptualisation au plus fort de la guerre de Corée, déclenchée en juin 1950, alors que le gouvernement américain sera poussé à privilégier un approvisionnement continental de son économie en richesses naturelles devant l'éventualité d'un débordement du conflit et d'un affrontement avec l'ensemble des pays communistes. Dans une lettre datée du 22 janvier 1951, le président Harry S. Truman précise le cadre du mandat qu'il entend confier à la Commission:

La Commission [...] doit étudier les dimensions plus larges et à plus long terme du problème des matériaux pour la nation en le distinguant des besoins immédiats liés à la défense.

[...] Grâce à une planification éclairée et en posant des gestes déterminés, nous pouvons à la fois combler les besoins essentiels à notre sécurité militaire, au bien-être civil et à la croissance

économique soutenue des États-Unis. Nous ne pouvons pas tolérer que des pénuries de matériaux mettent en péril notre sécurité nationale ou créent des goulots d'étranglement dans notre expansion économique⁹.

Le *Rapport Paley* publié en cinq volumes à Washington en 1952, constitue la pièce maîtresse dans la réorientation des investissements américains vers le Canada, qui devient alors le principal pourvoyeur de l'industrie américaine. D'ailleurs, le *Rapport Paley* propose la construction de la Voie maritime du Saint-Laurent, cet ouvrage d'infrastructure qui ouvre désormais le continent au développement dans un axe nord-sud en permettant aux plus grands navires d'atteindre sans transbordement les rives des Grands Lacs. À la fin des années cinquante, l'économiste canadien Hugh Aitken a pu écrire que, entre les recommandations du *Rapport Paley* et le *pattern* des investissements américains au Canada dans le courant des années 50, il subsistait un parallèle probant¹⁰.

Pour ajouter encore à cette dimension économique un volet militaire, il faudrait rappeler que c'est également aux fins de protéger cette économie nord-américaine qu'ont été négociés entre le Canada et les États-Unis des accords conjoints de défense du continent qui culmineront dans la signature de NORAD à la fin des années cinquante.

Cependant, d'autres facteurs externes viendront bientôt s'ajouter aux premiers: il s'agit bien sûr de la formation de la Communauté européenne et de l'élargissement progressif du bloc économique de l'Europe des Six à l'Europe des Neuf en 1973, avec l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun. Ces événements ont beau suivre chronologiquement ceux dont il vient d'être question, leur mise en place s'est produite concurremment et l'on pourrait en toute «vérisimilitude» avancer que les effets que nous voulons ici distinguer n'ont pas opéré de manière indépendante, et ce serait vrai. Il s'agit donc d'envisager des causes externes cumulatives.

Entre la signature du *Traité de Rome* en 1957 et l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun seize ans plus tard, on assiste à la mise en place d'une véritable économie politique continentale, au fur et à mesure que les options alternatives s'avèrent obsolètes ou impraticables, comme l'est celle de Diefenbaker qui, en 1958, propose de détourner 15 % du commerce extérieur canadien depuis les États-Unis vers la Grande-Bretagne, ou comme l'est celle de cet intervenant à la conférence *Resources for Tomorrow*, tenue à Montréal en 1961, qui propose l'adhésion du Canada au Marché commun.

Au niveau conjoncturel, l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun marque l'effondrement du «triangle de l'Atlantique Nord»; à un niveau plus fondamental cependant, cet effondrement s'inscrit dans l'accroissement de la puissance européenne et dans la nouvelle menace que cette concurrence fait peser sur la puissance américaine, sans compter l'isolement que ces développements

entraînent pour le Canada. Ceci dit, il nous est désormais possible de situer les mesures politiques qui ont tenté de faire face ou d'obvier à cette contrainte, mesures qui déboucheront sur cette stratégie de continentalisation que l'on verra à l'oeuvre dans le rapport de la Commission royale sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada déposé à l'automne 1985. Tout au long de la période qui nous retiendra, la démarche politique et économique des libéraux évoluera depuis le continentalisme sectoriel du premier ministre Pearson, en passant par le nationalisme économique de Pierre Trudeau dans les années 70, jusqu'au continentalisme global des années 80, engagé d'abord sous Trudeau également et poursuivi par les conservateurs ensuite.

LES ANNÉES PEARSON

Entre 1957 et 1961, l'économie canadienne traverse une période difficile, la première depuis la Deuxième Guerre, caractérisée par une sous-utilisation des ressources productives, l'accroissement des disparités régionales et l'érosion de son statut de puissance internationale.

Même si, entre 1957 et 1963, Diefenbaker avait engagé son gouvernement sur la voie d'un interventionnisme plus soutenu que celui qui caractérisait son prédécesseur libéral, Louis Saint-Laurent, il appartiendra au premier Cabinet de Lester B. Pearson, nouvellement élu le 8 avril 1963, de redéfinir une politique orientée vers le soutien de la croissance, la remise en cause du contrôle étranger et la réduction des disparités régionales. Déjà, alors qu'ils étaient encore dans l'opposition, les libéraux devaient opérer un rajustement de programme majeur lors de la Conférence de Kingston, tenue du 6 au 10 septembre 1960; ce rajustement conduit le parti à se déplacer vers la gauche sur l'échiquier politique canadien, c'est-à-dire à engager plus directement l'Etat dans le développement économique et social et ce, en partie pour contrer la montée des sociaux-démocrates qui allaient se doter d'une nouvelle formation politique, le Nouveau Parti démocratique, en août 1961.

Le premier discours du trône, lu le 16 mai 1963, était centré sur la croissance économique et faisait valoir que le chômage constituait un problème majeur. Il annonçait également la création du Conseil économique du Canada et mentionnait l'éventuelle création d'une Commission d'enquête sur le bilinguisme. Cependant, il faudra attendre, le 13 juin, le discours du budget du ministre des Finances, Walter Gordon, pour prendre toute la mesure du programme économique du gouvernement. Ce discours entendait s'attaquer au problème du contrôle étranger de l'industrie canadienne et il reprenait en cela, sinon l'une ou l'autre des recommandations de la Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada — créée en juin 1955 et dirigée par Walter Gordon lui-même —, à tout le moins l'esprit de certains énoncés sur le contentieux canado-américain. À cet égard, nous pouvons d'ores et déjà relever que deux dossiers majeurs caractérisent les années Pearson, à savoir: l'exacerbation de la question régionale caractérisée, en particulier, par l'accumulation des revendications autonomistes du gouvernement québécois d'une part, et l'enjeu du contrôle américain de l'économie canadienne d'autre part. À ce

9. President's Materials Policy Commission, *Resources for Freedom*, Washington, 1952, volume 1, page IV.

10. AITKEN, H., *American Capital and Canadian Resources*, Harvard University Press, 1961, page 84.

sujet, le *Rapport préliminaire* publié en décembre 1956 par la Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada donnait déjà le ton des initiatives que l'on verra apparaître avec l'arrivée au pouvoir des libéraux en 1963. Les commissaires y relèvent en particulier que la question du contrôle étranger comptait parmi les préoccupations majeures au cours des audiences tenues à travers le pays.

Néanmoins, dans la section 11 du *Rapport préliminaire* intitulée «La politique commerciale», les commissaires ne proposent aucune modification substantielle à la démarche canadienne, même s'ils font état du fait que le multilatéralisme appliqué par le pays n'a pas été payé en retour, de telle sorte «qu'il serait sage que le pays, pour le moment du moins, maintienne son tarif à peu près à son niveau actuel»¹¹. Et si la possibilité de la libéralisation des échanges avec les États-Unis est évoquée, «de l'avis de la Commission, il ne serait pas pratique pour le moment, ni avant bien longtemps, d'établir une large réciprocité commerciale entre le Canada et les États-Unis»¹². Cela n'empêchera pas les commissaires de consacrer une des plus importantes sections de ce rapport aux «placements étrangers au Canada», et d'écrire: «L'activité des filiales établies à l'étranger doit être conforme et subordonnée au bien de l'ensemble de la société»¹³.

Même si l'on s'accorde assez facilement pour relever que le Canada n'aurait vraisemblablement pas atteint son niveau actuel de développement sans ces placements, on relève le fait que ceux-ci prennent surtout la forme d'investissements directs dans les industries de l'extraction et de la transformation, qui sont par ailleurs hautement concentrées. Sans remettre en cause ce processus, les rédacteurs du Rapport proposent trois mesures pour faire face au problème: *premièrement*, accroître la présence «des Canadiens aux postes supérieurs d'un caractère administratif et technique, retenir les services d'ingénieurs et autres professionnels canadiens et acheter leurs fournitures, leurs matières premières et leur équipement au Canada»; *deuxièmement*, obliger ces entreprises «à publier leurs états financiers et [à] y exposer dans le détail leur activité au Canada»; *troisièmement*, mettre en vente «une part importante» (de 20 à 25 %, peut-être) de leur capital-actions à des Canadiens et nommer «parmi les membres de leur conseil d'administration un certain nombre de Canadiens»¹⁴.

Ces propositions demeureront sans suite, essentiellement parce qu'au moment du dépôt du rapport final en 1957, on assistera à un changement de gouvernement à Ottawa avec l'arrivée au pouvoir des progressistes conservateurs de John Diefenbaker.

Quoi qu'il en soit, de ces deux approches à la continentalisation que sont la libéralisation pure et simple d'un côté, le contrôle des investissements étrangers de l'autre, c'est la seconde qui prévaudra au niveau de la gestion politique tout au long des deux décennies suivantes, même si l'on assiste à

11. CANADA, Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada, *Rapport préliminaire*, Ottawa, décembre 1956, page 72.

12. *Idem*, page 75.

13. *Idem*, page 88.

14. *Idem*, page 89.

l'émergence d'un continentalisme sectoriel sous la gouverne du libéral Lester Pearson entre 1963 et 1968.

Le soutien de la croissance économique et les relations avec les États-Unis

On a reproché au gouvernement Pearson, à l'époque, son manque de détermination dans l'adoption de mesures législatives concrètes au soutien de la croissance économique. Il convient de rappeler à cet égard que les gouvernements dirigés par Pearson de 1963 à 1965, puis de 1965 à 1968, étaient des gouvernements minoritaires d'une part, que le Cabinet était aux prises avec le surgissement inopiné et cumulé de scandales politiques d'autre part, deux facteurs qui ont grandement contribué à miner sa crédibilité et son ascendant sur la société et la politique. Au surplus, aussi bien dans le domaine financier que dans le domaine fiscal, les initiatives du Cabinet se voulaient temporaires en attendant le dépôt des résultats des travaux de deux importantes commissions d'enquête, à savoir la Commission royale d'enquête sur les banques et la finance, et la Commission royale d'enquête sur la taxation, instituées respectivement en 1961 et 1962.

Dans ces conditions, ce qu'il importe de retenir des trois discours du budget présentés par le ministre des Finances, Walter Gordon, durant le premier mandat du gouvernement Pearson, ce sont essentiellement ses initiatives visant à réduire le niveau et le degré de propriété et de contrôle des Américains sur l'économie canadienne, même si les mesures proposées ont toutes été suivies de nets reculs sur tous les fronts.

La question du contrôle américain de l'économie canadienne surgit à l'aube des années 60, comme le révélateur d'une double difficulté pour les autorités en place. En premier lieu, les rajustements de la stratégie américaine de développement international affectent d'abord et surtout l'approvisionnement en capital de l'économie canadienne; en deuxième lieu, il importe également de souligner que le niveau de dépendance de l'économie canadienne entrave les capacités d'intervention du gouvernement, au moment même où sa médiation est de plus en plus sollicitée.

L'exacerbation de la concurrence internationale au tournant des années 60 affecte la position économique des États-Unis qui connaissent une courte mais sévère récession en 1960-1961. Même si leur position devait s'améliorer notablement par après, il apparaissait avec de plus en plus d'évidence que le gouvernement américain allait légiférer afin de contrôler l'exportation de capital à l'étranger.

La première mesure à cet effet, annoncée en juillet 1963, devait conduire le Congrès à lever une «taxe de péréquation des taux d'intérêt» dans le but de décourager les emprunteurs étrangers de transiger sur le marché américain de capital où les taux étaient inférieurs à ce qu'ils étaient sur les marchés internationaux. Dans la mesure où, à cause de sa dépendance vis-à-vis du marché américain de capital, le Canada risquait d'être au premier chef affecté par cette

initiative, le gouvernement demande et obtient une exemption. Malgré cette réserve toutefois, «pour le reste de 1963 et l'année 1964, le marché américain des obligations est virtuellement fermé aux emprunteurs canadiens»¹⁵. N'eût été de la décision de l'URSS d'effectuer des achats massifs de blé canadien à ce moment-là, la balance des paiements aurait été considérablement déséquilibrée.

Or, le gouvernement américain devait revenir à la charge en décembre 1965 avec l'adoption de nouvelles mesures visant à contrôler le flux d'investissement américain à l'étranger. Cette fois, le ministre de l'Industrie et du Commerce, Robert Winters, édicte des normes visant à contraindre les entreprises étrangères à garder au pays des profits suffisants pour financer leur expansion au Canada.

Le premier janvier 1968, le gouvernement américain revient de nouveau à la charge pour exiger de ses entreprises opérant à l'étranger qu'elles rapatrient 30 % de leurs revenus. Même si, en mars de la même année, le Canada obtient quelques exemptions, il n'en demeure pas moins que le dollar canadien se trouve dans une situation précaire sur les marchés internationaux, où la spéculation contre le dollar se poursuit.

Pour les États-Unis, le problème est de taille, comme le relève Harry Magdoff:

Il convient de remarquer tout particulièrement que, dans toutes les industries en 1965, les ventes des filiales étrangères étaient plus élevées que les exportations des usines mères aux États-Unis. Mieux que cela, l'accroissement pendant ces mêmes années a été plus important dans le cas des usines filiales étrangères que dans les exportations. Parce que les industries se complètent, les ventes des usines implantées à l'étranger ont augmenté de 140 %, tandis que les exportations des USA ne se sont accrues que de 55 %¹⁶.

Cette situation posait aux autorités américaines un problème insurmontable: pouvaient-elles et devaient-elles maintenir un tel niveau de croissance sur les marchés extérieurs si cette stratégie conduit à déséquilibrer de manière permanente la balance américaine des paiements internationaux?

En définitive, cette contradiction ne trouvera de solution qu'avec la remise en cause de l'ordre économique mondial hérité des institutions mises en place au lendemain de la Deuxième Guerre, comme nous le verrons ci-après.

15. BOTHWELL, R., DRUMMOND, I. et ENGLISH, J., *Canada since 1945: Power, Politics and Provincialism*, University of Toronto Press, 1981, page 320.

16. *L'ère de l'impérialisme*, Maspero, 1970, page 57.

Le Pacte de l'auto

Après avoir relevé l'importance de l'enjeu du contrôle étranger et avant d'aborder la section consacrée aux disparités régionales, il est intéressant de se pencher sur le dossier du *Pacte de l'auto*, quand cela ne serait que pour faire ressortir deux choses. *Premièrement*, le caractère unique des relations entre les deux pays qui conviennent d'articuler leurs échanges dans un secteur aussi névralgique en ayant recours à une formule à la fois originale et ambiguë; originale, en ce sens que le pacte est une entente qui ne pouvait intervenir qu'entre deux partenaires déjà liés par toute une panoplie d'accommodements économiques, politiques et sociaux; ambiguë, parce que le pacte participe à la fois d'un accord sectoriel de libre-échange et de la mise en place d'un protectionnisme continental face à la montée des économies capitalistes développées d'outre-mer. *Deuxièmement*, malgré et au-delà de ses dimensions originales, le pacte préfigure le genre d'entente globale qui interviendra 23 années plus tard avec la signature de l'*Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis* le 2 janvier 1988.

À la fin des années 50, il apparaissait avec de plus en plus d'évidence que l'industrie automobile canadienne était en difficulté sur trois fronts: en premier lieu, la consommation canadienne d'automobiles excédait progressivement la production locale avec le résultat qu'en 1960, par exemple, le déficit canadien dans le secteur vis-à-vis des États-Unis atteignait 403 millions de dollars; en deuxième lieu, la concurrence internationale accaparait une part grandissante du marché canadien, de sorte que, de 5,7 % en 1955, la part des manufacturiers d'outre-mer passait à 28,1 % en 1960¹⁷; en troisième lieu, enfin, la production canadienne s'était vue fermer les marchés d'exportation vers la Grande Bretagne et le Commonwealth qu'elle s'était assurés entre les deux guerres, et contrainte désormais de s'accommoder de l'exiguïté de son marché domestique puis, éventuellement, de composer avec l'intégration continentale. Cette situation appelait des correctifs et, à cet égard, la solution à laquelle on en arrivera illustre au mieux les contraintes et les paradoxes qui prévalent en matière de stratégie industrielle au Canada. Dans l'incapacité objective d'avoir recours soit à une stratégie de substitution des importations, en soutenant une industrie nationale qui avait déjà été emportée par la continentalisation dans le secteur durant les années 20, soit à une politique de rationalisation des filières de production, qui aurait entraîné une diminution des choix offerts aux consommateurs habitués à avoir accès à toute la panoplie des modèles produits aux États-Unis, le gouvernement Diefenbaker nomme Vincent M. Bladen membre unique d'une commission royale qui a pour mandat d'étudier les perspectives d'avenir de l'industrie automobile.

Le *Rapport Bladen*, publié en avril 1961, arrive à la conclusion que l'industrie est mal équipée pour faire face aux nouveaux défis qui se présentent à

17. Ces données et celles qui suivent sont tirées de BEIGIE, C.E., «The Canada-U.S. Auto Pact», *Canadian Perspectives in Economics*, Collier-MacMillan Canada Ltd., 1972, D2.

elle et il propose l'entrée en franchise des pièces originales, pour autant que certaines conditions quant au contenu canadien soient respectées.

Sollicité par les grands producteurs américains qui souhaitaient une intégration plus poussée des réseaux de production nord-américains, Bladen recommandera une libéralisation des tarifs et taxes contre un engagement des producteurs à garantir un niveau stable de valeur ajoutée canadienne. Le concept de valeur ajoutée canadienne (selon le niveau de production de chaque fabricant) devait alors remplacer la notion de contenu canadien de façon à mieux contrôler le niveau de production et, éventuellement, de supporter de façon plus efficace l'industrie des pièces¹⁸.

La situation qui prévalait dans le secteur automobile devait pousser le gouvernement à élargir son action. Ainsi, selon Yves Bélanger,

Ottawa se rendra rapidement compte de l'urgence de se donner une politique globale susceptible de préserver les intérêts canadiens. En 1963, dès la prise du pouvoir, le nouveau gouvernement libéral crée un ministère de l'Industrie et du Commerce, dont le titulaire déposera, l'année suivante, un plan applicable aux constructeurs automobiles destiné à accroître la production et l'emploi, tout en réglant le problème de balance des paiements. Ce projet émettra l'hypothèse d'un remboursement de taxe équivalant au niveau de nouvelles exportations. Une des conséquences du plan devait être d'amener les fabricants canadiens de pièces à se spécialiser. La dissidence fut forte au sud de la frontière, le plan fut donc abandonné, mais le *statu quo* n'était plus possible. La porte était maintenant ouverte à un accord fondé sur le principe de l'équilibre des rapports commerciaux entre les États-Unis et le Canada¹⁹.

Le gouvernement canadien allait procéder unilatéralement et baisser les taxes jusqu'à ce qu'en avril 1964, le Trésor américain soit saisi d'une plainte contre les pratiques canadiennes de subvention formulée par le Modine Manufacturing Company de Racine au Wisconsin. Or, si la révision de la politique canadienne par les autorités américaines avait eu la latitude de conclure à une pratique discriminatoire, la loi américaine prévoyait alors que les douanes devaient imposer des droits compensatoires. C'est afin d'éviter une dégradation dans les relations canado-américaines à un moment particulièrement délicat dans l'histoire des deux pays que les deux parties en viendront à une entente et que sera finalement signé le *Pacte de l'auto* par le président Johnson et le premier ministre Pearson le 16 janvier 1965²⁰.

18. BÉLANGER, Y., *La production militaire au Québec*, partie V, *L'industrie du matériel de transport roulant*, Rapport de recherche soumis à l'Institut pour la paix et la sécurité internationale, Ottawa, mai 1988, p.10.

19. *Idem*, p. 11.

20. Ce moment est délicat surtout parce que la décision prise unilatéralement et solitairement, semble-t-il, par Lester Pearson, durant la campagne électorale qui précède l'accession de son gouvernement au pouvoir en avril 1963, à l'effet de doter l'armée canadienne d'ogives nucléaires et ce, malgré l'opposition non seulement des autres formations politiques, mais surtout

Dès sa sanction — celle du Congrès n'intervenant que dix mois plus tard, en octobre — le *Pacte de l'auto* devait donner lieu à deux interprétations divergentes: pour les Américains, le pacte constituait bel et bien un accord de libre-échange conduisant, entre autres choses, à l'élimination de toutes les barrières tarifaires dans le secteur entre les deux pays; pour le Canada, par contre, l'entente devait permettre aux deux partenaires de participer de manière juste et équitable au développement d'un marché continental²¹.

Quoi qu'il en soit des interprétations des uns et des autres, le *Pacte de l'auto* a bel et bien conduit à une intégration de l'industrie automobile à l'échelle continentale alors que, précédemment, les flux commerciaux étaient plutôt à sens unique, c'est-à-dire orientés depuis le sud vers le nord. Ce résultat à lui seul constitue déjà un acquis important quand on aura rappelé que rien ne devait conduire à une telle forme d'intégration, bien au contraire, puisque la totalité des manufacturiers d'automobile au Canada sont des multinationales américaines. En attendant, l'industrie canadienne continuera de croître à l'ombre des tarifs imposés à l'importation des véhicules fabriqués outre-mer tandis qu'aux États-Unis, la concurrence internationale se fera de plus en plus vive, surtout avec l'arrivée des Japonais au début des années 70, de sorte que le gouvernement américain se verra contraint d'imposer des quotas «volontaires» aux manufacturiers japonais à compter de 1981. Par ailleurs, le déclin de la valeur du dollar canadien vis-à-vis du dollar américain tout au long de la période, mais surtout à compter des années 80, contribuera, entre autres facteurs, à accroître le surplus canadien dans le secteur de la production automobile. Ce surplus gagne tellement en importance ces dernières années qu'il est apparu à certains moments durant les négociations d'un accord de libre-échange entre les deux pays, en 1987, que l'inclusion ou la non-inclusion du *Pacte de l'auto* comptait parmi les contentieux les plus délicats dans les discussions²².

Quoi qu'il en soit, c'est moins sur les conséquences éventuelles du Pacte que nous voudrions conclure cette section, sinon sur son importance en tant qu'élément de stratégie de développement privilégiée et défendue par le gouvernement Pearson à l'époque. En ce sens, le Pacte illustre la nature des compromis que le gouvernement canadien doit négocier et avec lesquels il doit composer s'il entend accroître au maximum les retombées économiques et politiques d'une production engagée dans un secteur où la propriété est entièrement aux mains d'investisseurs étrangers.

de la sienne propre, cette décision aurait pu de nouveau être remise en cause si jamais les Américains n'avaient pas fait preuve de souplesse vis-à-vis des Canadiens dans cet autre dossier.

21. BEIGIE, C.E., *op. cit.*

22. Les articles 1001 et suivants du chapitre 10 intitulé «Commerce des produits automobiles» de l'*Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis* confirment la liberté et la sécurité d'accès au marché américain assurées par le *Pacte de l'automobile* de 1965, en l'élargissant éventuellement au commerce des voitures d'occasion à compter de 1993. L'article 1004 prévoit en outre l'établissement d'un «comité sélect» sur des défis que posent à l'industrie automobile la concurrence d'outre-mer.

Les disparités régionales

Même si l'économie canadienne croît, dans l'ensemble, à un rythme satisfaisant durant la première moitié des années 60, un problème n'en surgit pas moins à la même époque, celui de la redistribution inégale de la richesse entre les régions.

Afin de faire face à cette situation, en mai 1961, le gouvernement Diefenbaker avait mis en place les programmes à frais partagés dans le domaine agricole, programmes connus sous l'acronyme ARDA²³.

Quelques années plus tard, la *Loi établissant le Conseil économique du Canada* de 1963 l'enjoignait, entre autres choses, «d'étudier comment les programmes économiques à l'échelle nationale peuvent davantage stimuler dans un équilibre harmonieux l'essor économique de toutes les régions du Canada»²⁴. Dans sa définition d'une région, le Conseil prend acte au point de départ des espaces provinciaux, «même si cette délimitation n'est pas toujours conforme à de rigoureux critères géographiques ou économiques», avec la réserve suivante:

Toutefois, il sera parfois nécessaire ou utile, à certaines fins d'analyse, de grouper quelques-unes des provinces de façon à diviser le Canada en cinq grandes régions, soit: l'Atlantique (les trois provinces Maritimes et Terre-Neuve), le Québec, l'Ontario, les trois provinces des Prairies et la Colombie-Britannique²⁵.

Cette nomenclature est importante puisque c'est celle qui prévaudra dans l'établissement des politiques régionales de développement durant toutes les années sous étude, c'est-à-dire jusqu'à la fin des années Trudeau.

Dans ses premiers travaux consacrés à ces questions, le Conseil fera état de la détérioration relative de certaines régions par rapport à d'autres, aussi bien au niveau du revenu personnel par habitant selon les provinces qu'au niveau des flux migratoires. Le Québec, en particulier, même s'il reste près de la moyenne en termes de revenu par habitant, voit sa situation se détériorer considérablement par rapport à l'Ontario, qui occupe la tête de liste et, fait plus significatif encore, «certains symptômes de tensions semblent concentrés dans certaines régions, par exemple, la Colombie-Britannique et dans certaines zones métropolitaines, comme Montréal...»²⁶.

23. L'Administration de l'aménagement rural et du développement agricole qui visait essentiellement à financer des travaux d'intérêt public durant la morte saison. Ces mesures étaient insuffisantes compte tenu essentiellement du phénomène de l'accroissement de l'écart dans la distribution de la richesse entre les régions pauvres et les régions les plus riches du pays.

24. Cité dans Conseil économique du Canada, *Vers une croissance économique équilibrée et soutenue*, deuxième exposé annuel, Ottawa, décembre 1965, page 107.

25. *Idem*, page 108.

26. *Idem*, page 33.

Parmi les recommandations qui seront proposées par le Conseil, l'une concerne la coordination entre les niveaux de gouvernement face à l'existence du grand nombre de programmes et de politiques visant le développement régional, tandis qu'une autre propose «d'encourager la formation d'agglomérations efficaces d'activité (pôles de croissance) dans les diverses régions afin d'assurer des économies d'échelle croissantes, des marchés plus étendus et des réservoirs plus utiles de talents et d'éviter les éparpillements et la dispersion non économiques»²⁷. L'un dans l'autre, le projet ARDA et les recommandations du CEC conduiront à la mise sur pied du ministère de l'Expansion économique régionale en 1968.

En attendant, en matière de politique régionale, l'héritage des années Pearson est bien mince. Peut-être faut-il faire appel à l'importance de l'émergence d'une conscience nationale au Québec pour expliquer que les énergies du gouvernement aient été essentiellement concentrées sur l'amélioration des relations entre les deux groupes linguistiques au Canada. À cet égard, il faudrait alors porter à son actif la mise sur pied de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, qui mettra en lumière le phénomène d'une profonde discrimination systémique prévalant à l'encontre des Canadiens français.

LES ANNÉES TRUDEAU

Même si les initiatives des deux gouvernements dirigés par Lester Pearson s'avèrent, en rétrospective, plus articulées et mieux ciblées que celles de ses prédécesseurs, il n'en demeure pas moins qu'au moment où Pierre Trudeau accède aux plus hautes responsabilités, il reste encore beaucoup à faire pour resserrer les contrôles de l'État sur l'économie et, surtout, pour accroître les retombées économiques régionales et sociales des interventions publiques.

Le projet d'édification, puis de consolidation d'une économie canadienne mieux intégrée sur le plan interne et plus concurrentielle sur le plan international, passait par la rationalisation de l'activité gouvernementale et par la concentration du pouvoir sur l'économie politique. Trudeau n'accède pas au poste de premier ministre avec un programme clair et défini mais plutôt avec une vision nationale qui ne recule pas face à l'accumulation des interventions, même si le cumul des initiatives et des programmes devait s'avérer de plus en plus complexe à gérer par la suite.

La connexion américaine

Tout de suite après son arrivée au pouvoir en juin 1968, les relations entre le Canada et les États-Unis se détériorent de manière tout à fait sensible.

L'enjeu du contrôle américain de l'économie canadienne avait refait surface, en janvier 1968, à l'occasion du dépôt du Rapport du groupe d'études *ad*

27. *Idem*, page 193.

hoc chargé d'étudier la structure de l'industrie canadienne, intitulé «Propriété étrangère et structure de l'industrie canadienne»²⁸.

Le Rapport Watkins rappelle les faits suivants:

En 1964, les étrangers possédaient une valeur de 33 milliards de dollars d'actifs au Canada, tandis que les Canadiens possédaient 13 milliards de dollars d'actifs à l'étranger. Ainsi, la balance canadienne de l'endettement international se chiffrait à 20 milliards de dollars en comparaison des 4 milliards de 1949, plancher d'après-guerre. Comme au cours de la même période, le produit national brut s'est accru de 16 à 47 milliards de dollars, le pourcentage d'augmentation de l'endettement étranger net a été supérieur à celui de la production globale au Canada²⁹.

Cette situation entraîne deux conséquences pour l'économie: la première, c'est qu'elle limite sérieusement les possibilités de l'intervention des pouvoirs publics au moment même où l'État est de plus en plus sollicité pour alléger les disparités régionales et pour implanter de nouvelles politiques sociales; la seconde, c'est que le paiement des intérêts et dividendes opère une ponction de l'ordre du milliard de dollars annuellement sur l'économie et ce, sans compter les revenus versés à l'étranger en paiement de services comme les frais de gestion, les redevances, le droit d'exclusivité, la publicité, les honoraires professionnels ou les assurances. Malgré l'absence de données statistiques sur l'activité des succursales étrangères opérant dans ces domaines, on calculait à l'époque que ces revenus se chiffraient à 245 millions de dollars en 1963.

Même si le *Rapport Watkins* ne remettait pas non plus en cause la propriété et le contrôle étrangers, reprenant en cela l'approche du *Rapport Gordon*, il manifestait le souci de veiller à ce que les Canadiens tirent le plus de bénéfices possibles de la situation. Ses recommandations portent ainsi sur la révision du régime fiscal et sur la transformation de la Corporation de développement du Canada en «holding de dimensions imposantes, capable d'assumer les fonctions d'entrepreneur et d'administrateur et de jouer ainsi un rôle de premier plan, de concert avec les institutions déjà en place, dans les milieux industriels et financiers canadiens»³⁰.

En conclusion générale, le rapport propose ni plus ni moins que l'établissement d'une «nouvelle politique nationale» et il termine sa réflexion de la manière suivante:

Le courant actuel au Canada vers des régimes provinciaux armés de plus d'autorité est aussi un fait admis, mais cela ne dérange en rien le fait que la propriété étrangère constitue une question nationale et transcendante par rapport aux préoccupations régionales.

28. BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ, Ottawa, 1968.

29. *Idem*, p. 5 et 6.

30. *Idem*, p. 429-430.

La dépendance mutuelle croissante des nations de nos jours suggère enfin qu'il est possible de donner plus d'effets à la politique étrangère du Canada et à son rôle au plan universel en prêtant constamment renfort à une indépendance nationale fortifiée³¹.

À peine deux années plus tard, un autre rapport, celui émanant du Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale au sujet des relations canado-américaines, le *Rapport Wahn*, étudiera à nouveau la question de la dépendance de l'économie canadienne vis-à-vis de celle des États-Unis.

Se penchant cette fois sur le problème du déficit commercial, le rapport note que le manque à gagner est

partiellement financé par un excédent d'exportations à destination des pays d'outremer: toutefois, le reste a été comblé par des importations massives de capitaux, le plus souvent des États-Unis³².

Rappelons à ce sujet que, durant la période de l'après-guerre, les importations du Canada en provenance des États-Unis passent de 69 % en 1948 à 73 % en 1968. Quant aux exportations, la proportion passe de 50 % à 66 % entre ces deux dates. Même si la part des matières premières tend à décroître dans les deux cas, ce sont d'abord les produits semi-finis qui constituent le gros des exportations, tandis que les produits finis en provenance des États-Unis occupent le premier rang de nos importations.

Le *Rapport Wahn* note à cet égard qu'«une dépendance aussi accusée par rapport aux capitaux américains a entraîné pour le Canada de graves conséquences»³³.

Les exemples relevés illustrent à quel point le gouvernement a les mains liées, c'est-à-dire à quel point sa politique économique est tributaire de celle de la Maison-Blanche. Cependant, même s'il ne se rabat sur aucune option claire et radicale, le *Rapport Wahn* recommande au gouvernement de rechercher d'autres sources d'importations, d'autres prêteurs et «d'encourager l'investissement de capital canadien dans des programmes d'expansion au pays»³⁴.

Il s'agit donc de proposer une ouverture sur le multilatéralisme et une forme timide de politique nationale.

Pourtant, le document le plus percutant sur cette épineuse question suivra de près. En effet, le *Rapport Gray* sur la maîtrise économique du milieu national sera publié en partie par le Canadian Forum de Toronto le 12 novembre 1971 et rediffusé par après, à l'instigation du *Devoir*³⁵.

31. *Idem*, p. 432-433.

32. *Onzième rapport du Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale au sujet des relations canado-américaines* (Ian WAHN, président), Ottawa, 1970, page 15.

33. *Idem*.

34. *Idem*, p. 20.

35. Publié aux Éditions Leméac/Le Devoir sous le titre: *Ce que nous coûtent les investissements étrangers*, avec un avant-propos de Claude Lemelin, 1971.

Le *Rapport Gray* avait été préparé en prévision de l'échéance électorale de l'année suivante qui marquait la fin du premier mandat du gouvernement Trudeau. Son ton était à ce point radical que l'on a pu écrire que certaines des solutions envisagées rejoignaient des mesures proposées dans le document «Ne comptons que sur nos propres moyens» préparé par la CSN et publié l'année précédente. En particulier, le rapport s'ouvrait sur un constat laconique:

Le niveau élevé et croissant de la mainmise étrangère — tout particulièrement américaine — sur l'activité économique au Canada a fait apparaître au pays une structure industrielle qui reflète largement les priorités de croissance d'entreprises étrangères³⁶.

Le rapport propose alors d'établir un mécanisme de «tamisage» des investissements étrangers, voire même d'«opposer une résistance aux entreprises multinationales lorsque celles-ci contribuent en rien à la réalisation d'objectifs économiques nationaux»³⁷. Il propose également d'élaborer une «politique commerciale qui souligne les lignes de force canadiennes et qui chercherait à les développer dans le cadre de nouvelles ententes avec l'Europe et les pays du Pacifique»³⁸. Il propose enfin que «les sociétés de la Couronne et les ministères utilisent leurs approvisionnements pour se conformer à des objectifs de politique nationale»³⁹.

Malheureusement, peu après que le contenu du *Rapport Gray* ait été discuté par le Cabinet, en mai, il est advenu que le président des États-Unis a lancé, le 15 août 1971, sa «nouvelle politique économique». Cette politique visait à imposer un gel des prix et des salaires pendant une durée de 90 jours, réduisait les impôts, restreignait l'importation de produits étrangers par l'imposition d'une surtaxe de 10 % et, finalement, supprimait la convertibilité du dollar en or.

Quelles qu'aient été les raisons qui ont pu, sur le plan interne, pousser Richard Nixon à agir de la sorte en cette année préélectorale, il n'en reste pas moins que, parmi les mesures annoncées, l'imposition d'une surtaxe de 10 % à l'importation des produits étrangers allait affecter gravement l'économie canadienne dans la mesure où celle-ci est de loin la plus dépendante, pour son approvisionnement, du marché américain.

Toutefois, un taux de chômage persistant, une inflation qui était passée d'un peu plus de 1 % à 7,2 % en six mois, un déficit budgétaire de l'ordre de 23,5 milliards de dollars où se reflétait la double pression exercée par la demande interne de services sociaux et les dépenses encourues pour la poursuite de la guerre au Vietnam, avaient forcé le gouvernement des États-Unis à un rajustement économique d'ampleur. Si, dans un premier temps, Ottawa cherche à négocier un statut d'exception face aux mesures Nixon et même si Herb Gray, ministre du Revenu national, laisse savoir lors d'une allocution prononcée devant

36. *Idem*, p. 13.

37. *Idem*, p. 26.

38. *Idem*, p. 119.

39. *Idem*, p. 202.

la Conference Board que le Canada risque d'être touché plus qu'aucune autre économie par cette initiative, rien n'y fait. En effet, selon le Conference Board, «ces développements ont fait surgir la question de savoir si, en produisant à une telle échelle à l'étranger, l'industrie américaine n'a pas miné ses propres marchés d'exportation»⁴⁰.

Par ailleurs, la pression interne pour la consolidation d'une économie nationale au Canada doit également être prise en compte. Déjà en 1963, Walter Gordon, à l'époque ministre des Finances, avait proposé de mettre sur pied une compagnie d'État dont ce serait précisément une des fonctions. Or, la Corporation de développement du Canada, mise sur pied à l'hiver 1971, cherche très timidement à rationaliser et à développer les secteurs nationaux de l'économie plutôt qu'à racheter des entreprises sous contrôle étranger comme le proposait à l'époque le programme du Nouveau Parti démocratique notamment.

Grâce à cette initiative, le gouvernement reprenait une des recommandations du *Rapport Gray* qui avait été mandaté en 1971 pour étudier la question des investissements étrangers au Canada.

Réélu en octobre 1972, le Parti libéral forme désormais un gouvernement minoritaire qui n'a pas les moyens de se donner une politique économique propre puisqu'il doit, sur le plan tactique, composer avec le NPD s'il entend demeurer au pouvoir: il se trouve dès lors passablement démuni lors de l'éclatement de la crise du pétrole à l'hiver 1973. En effet, une étude du gouvernement préparée par le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, Donald Macdonald, n'avait pas repris l'idée qui circulait déjà à l'époque de mettre sur pied une compagnie fédérale d'exploitation du pétrole⁴¹, ce qui ne l'empêche pas de se rabattre sur l'imposition de contrôle à l'exportation de pétrole aux États-Unis, première ébauche de ce qui deviendra une politique nationale de l'énergie.

Ne pas agir du tout, cela aurait été non seulement oublier l'effet des mesures Nixon sur l'économie canadienne, mais cela aurait été surtout faire peu de cas de l'effet de rupture sur l'économie nationale, entre l'Ouest producteur et l'Est consommateur, que risquait de causer un approvisionnement sans demande du marché américain par les provinces productrices de pétrole, sans engagement ferme de la part des multinationales américaines d'approvisionner l'Est du Canada. C'est cette contradiction qui justifiera l'intervention du fédéral et conduira éventuellement à la politique de canadianisation de l'industrie pétrolière avec le rachat de Petrofina en 1976 par Pétro-Canada, une société créée en 1975.

À la fin de l'année 1973, le gouvernement avait déjà adopté ses premières mesures de nationalisme économique en sanctionnant le *Bill C-132* qui créait une Agence d'examen des investissements étrangers.

Réélu le 8 juillet 1974, avec un gouvernement majoritaire cette fois, le Parti libéral tente moins dans l'immédiat de consolider l'économie nationale que d'engager la bataille pour le partage des bénéfices que tire l'Alberta de l'exploitation du pétrole.

40. Conference Board, *World Business Perspectives*, n° 3, mai 1971.

41. *An Energy Policy for Canada*, Ottawa, 1973 et *Canadian Annual Review of Politics and Public Affairs 1973*, University of Toronto Press, 1974, page 228.

Au même moment, la fragilité de sa position face aux grands cartels du pétrole sera révélée au grand jour en janvier 1975, avec les négociations qui sont conduites entre Imperial Oil, Gulf et Cities Services d'une part, les gouvernements du Canada, de l'Ontario et de l'Alberta d'autre part, pour la mise en chantier du projet *Syncrude* d'exploitation des sables bitumineux de l'Arthabaska. Il ressortait en effet de ces négociations, «selon certains calculs, que les concessions fiscales faites à Synchrude voulaient dire que les compagnies en ne payant que 25 % d'un capital total investi de 2 milliards de dollars, détiendraient 70 % de la propriété, tandis que les trois gouvernements impliqués verseraient 75 % du coût et n'obtiendraient que 30 % de la propriété»⁴².

Le dossier régional: vers la «balkanisation»?

En matière d'économie politique, depuis la Deuxième Guerre jusqu'à la fin des années 50, c'est l'approche centralisatrice classique qui prévaut. Dans un deuxième temps, auquel on peut faire correspondre les dates de création et de transformation du ministère de l'Expansion économique régionale (1969-1982), prédomine l'adaptation régionale à la centralisation. Dans un troisième et dernier temps, nous assisterions à l'émergence d'une approche plurielle en vertu de laquelle il s'agirait désormais de prendre acte de la coexistence de onze politiques industrielles au pays et de s'accommoder des convergences et oppositions que cet état de fait peut induire dans la poursuite d'objectifs communs.

Au moment de l'établissement du ministère de l'Expansion économique régionale en 1969, le premier ministre fait valoir devant la Chambre des communes la nécessité de «réaliser une véritable coordination» des initiatives et des projets du gouvernement fédéral dans le domaine régional⁴³.

L'approche développée par le Ministère vise essentiellement à réduire les «disparités régionales» grâce au recours à ces stratégies de développement appuyées sur la notion de «pôle de croissance».

Synthétisée dans le *Rapport Higgins, Martin et Raynauld*⁴⁴, l'orientation du développement économique envisagée pour le Québec devait s'appuyer sur la promotion de la ville de Montréal et de ses environs. Le MEER s'opposait très spécifiquement, à ce moment-là, à l'approche élaborée au sein de l'Office de planification et de développement du Québec et à son projet de favoriser l'implantation d'un second aéroport dans la région montréalaise à Granby et défendait plutôt une localisation dans ce qui allait devenir Mirabel. À son tour,

42. *Canadian Annual Review of Politics and Public Affairs 1975*, University of Toronto Press, 1976, page 317.

43. *House of Commons Debates*, 27 février 1969, p. 6016. Cité par SAVOIE, D.J., «The Toppling of DREE and Prospects for Regional Economic Development», dans *Analyse de politiques*, X, 3, 1984, p. 328-337.

44. HIGGINS, B. H., MARTIN, F., et RAYNAULD, A., *Les orientations de développement économique régional dans la province de Québec*, Ottawa, ministère de l'Expansion économique régionale, 1970.

ce projet à la fois grandiose et ambitieux qui visait rien de moins que de faire de la nouvelle zone aéroportuaire un des points d'entrée à l'intérieur du continent nord-américain en y intégrant toute une panoplie de services et d'industries, devait échouer dès qu'il sera apparu, lors du premier choc pétrolier de 1973, que les prévisions étaient tout à fait irréalistes puisque l'on assistait à l'imposition de nouvelles mesures de conservation d'énergie et de rentabilisation des installations existantes.

Le projet de Mirabel se révélera ainsi comme une des mesures les plus absurdes prise par le gouvernement et l'enjeu d'une expropriation massive et inutile d'agriculteurs continuera de le hanter tout au long de son règne.

Parallèlement, l'activité du MEER sera de plus en plus contestée à la fois parce qu'elle supplantait l'approche sectorielle propre à tous les autres ministères fédéraux et parce qu'elle substituait une démarche en termes de réduction d'écart à celle, considérée beaucoup plus rentable économiquement et politiquement, fondée sur l'autonomie et la promotion régionales. À cet égard, l'identification de «zones désignées» au Canada le cèdera bientôt devant une approche visant un développement industriel intégré⁴⁵.

Si l'on devait ajouter à ces éléments quelques faits: d'abord que l'arrivée du Parti québécois au pouvoir à Québec en novembre 1976 pousse le gouvernement fédéral à réviser sa stratégie de développement régional, ensuite que l'éventuelle reconversion vers l'accroissement des retombées des mégaprojets milite en faveur de l'abandon de la démarche initiale, on comprendra pourquoi le MEER est remplacé par un ministère d'État au développement économique et régional, tandis que certaines de ses activités sont transférées à un nouveau ministère de l'Expansion industrielle régionale. Il faudrait aussi faire droit aux critiques adressées à ce que certains considéraient comme une politique discriminatoire vis-à-vis des régions appliquée par le MEER, surtout au Québec, de même qu'aux nombreux et incessants conflits entre le MIC et le MEER pour expliquer l'abandon de cette politique.

Dans ces circonstances, à compter de 1982 surtout, le dossier régional est lié intimement à celui de l'énergie⁴⁶, alors qu'il était précédemment combiné soit avec le développement industriel, soit avec l'extension de l'infrastructure des transports. En effet, dans le contexte d'éclatement d'une nouvelle crise énergétique au début des années 80, la question du partage des rentes pétrolières entre le fédéral et les provinces productrices comme l'Alberta et la Nouvelle-Écosse occupera l'avant-scène dans les relations fédérales-provinciales.

Quant à la stratégie de développement régional comme telle, on assiste à l'abandon des programmes à frais partagés et au recours à des ententes-cadres de développement, une tactique qui vise essentiellement à accroître la visibilité du

45. GRAFTEY, H., «Are Designated Areas the Right Answer?», dans *Canadian Business*, juin 1982, p. 27.

46. TELLIER, M.-A., «Développement régional. La dernière chance d'Ottawa: l'énergie», dans *Le Devoir*, 29 avril 1982.

gouvernement central dans le domaine et à éviter la récupération, par les provinces, de ses initiatives⁴⁷.

C'est ainsi que le terme « mégaprojet » vient s'ajouter au vocabulaire de la politique économique canadienne à compter du début de la présente décennie, dans la foulée du dévoilement d'une politique énergétique nationale lors de la lecture du discours du budget d'octobre 1980⁴⁸.

Selon Bruce Doern, la nouvelle approche du gouvernement libéral nouvellement élu en février, après neuf mois dans l'opposition, sera centrée autour de deux préoccupations majeures (éventuellement confirmée par le résultat du référendum tenu au Québec en mai), à savoir la PEN et le rapatriement de la Constitution avec l'enchâssement d'une Charte des droits⁴⁹. Non seulement ces deux volets devaient accroître la visibilité et l'importance du gouvernement central dans la fédération, mais ils étaient tous deux soutenus par l'opinion publique et, qui plus est, ils correspondaient tous deux à la vision canadienne défendue par le premier ministre Trudeau, le ministre de l'Énergie, Marc Lalonde et le ministre de la Justice, Jean Chrétien.

Cependant, de ces initiatives, seul le rapatriement devait être mené à terme, les autres périssant dans la foulée de la récession économique des années 1981-1982.

La politique économique

Rien ne laissait présager, au tournant des années 70, que la décennie qui s'ouvrirait serait différente de la précédente sur le plan économique. Certes, il y avait bien eu, en 1970, un recul de l'activité économique et il fallait noter, comme le rappellera dans sa rétrospective de la décennie la *Revue économique* du ministère des Finances⁵⁰, l'existence de certains « problèmes ennuyeux » comme l'inflation ou les problèmes régionaux mais rien qui puisse vraiment entamer la confiance en l'avenir et remettre en cause les paramètres keynésiens d'une politique économique qui avait largement contribué à l'essor économique du pays durant la dernière décennie. L'économie paraissait en bonne santé, la récession de 1970 paraissait davantage attribuable aux politiques, jugées trop restrictives, de la fin des années 1960 et les perspectives de croissance étaient dans l'ensemble excellentes. De plus, tout portait à croire que, sous le couvert du nationalisme économique, le gouvernement allait donner à la politique économique une

47. DESCOTEAUX, B., « Ottawa entend désormais demeurer le maître d'oeuvre de ses interventions dans le domaine du développement régional », dans *Le Devoir*, 12 mars 1984, p. 6.

48. DOERN, B., « The Mega-project episode and the formulation of Canadian economic development policy », dans *Canadian Public Administration*, 26, 2, été 1983, p. 219-238.

49. *Idem*, p. 221.

50. CANADA, ministère des Finances, *Revue économique, perspective sur la décennie*, avril 1980, Ottawa, Approvisionnement et Services, p. 1.

impulsion et une orientation nouvelles afin de mieux coordonner ses instruments et ses priorités. Cette impression était alors d'autant plus fondée que, le gouvernement lui-même semblait s'être engagé sur cette voie en réorganisant le système des comités ministériels⁵¹ et en se prêtant à l'exercice de redéfinir sa politique de développement régional de même que sa politique étrangère⁵². D'ailleurs, les tensions de plus en plus vives sur la scène économique internationale semblaient confirmer la nécessité pour le Canada de se doter de stratégies industrielles et commerciales qui correspondraient mieux aux besoins et aux réalités d'un pays à la recherche de sa maturité économique et de son indépendance extérieure.

Le gouvernement, à l'instigation de Mitchell Sharp et de Jean-Luc Pépin respectivement ministre des Affaires étrangères et ministre de l'Industrie et du Commerce, semblait résolu à redéfinir ses priorités et ses objectifs.

Le livre blanc de 1970 sur la politique étrangère⁵³ avait clairement précisé les paramètres et la direction que devaient prendre la politique commerciale et la politique industrielle. Comme le rappellera le ministre Sharp, dans le numéro spécial d'automne 1972 de la revue du ministère des Affaires extérieures, *Perspectives internationales*, le livre blanc de 1970 avait mis en évidence:

[...] deux réalités primordiales, essentielles à la survie du Canada et en fonction desquelles les besoins de la politique canadienne, tant sur le plan interne qu'externe, doivent être évalués. L'une de ces réalités est le défi de mener une vie distincte, mais en harmonie avec l'État le plus puissant et la société la plus dynamique du monde, les États-Unis; l'autre étant le problème complexe de la sauvegarde de l'unité nationale⁵⁴.

C'est à l'intérieur de ces deux paramètres, la sauvegarde de l'unité nationale et l'indépendance nationale, qu'allait être lancé à peu près au même moment en 1972, soit peu de temps après l'adoption des mesures Nixon, en août 1971, le débat sur la politique industrielle et celui sur ce qu'il est convenu d'appeler la « troisième option »⁵⁵. Le débat, malgré l'intérêt et les attentes

51. Voir à ce sujet, DOERN, B.G., « Economic-Policy Processes and organization », dans DOERN, B.G. et AUCCOIN, P. (sous la direction de), *Public Policy in Canada*, Toronto, Macmillan of Canada, 1979, p. 62-105.

52. Voir à ce sujet, DEWITT, D.B. et KIRTON, J.J., *Canada as a Principal Power*, Toronto, John Wiley and Sons, 1983.

53. CANADA, Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, *Politique étrangère au service des Canadiens*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1970.

54. SHARP, M., « Relations Canada/États-Unis: choix pour l'avenir », dans *Perspectives internationales*, numéro spécial, automne 1972.

55. Voir à ce sujet, HERVOUET, G., HUDON, R. et MACE, G., « La troisième option: la politique commerciale et au-delà », dans CAMERON, D. et HOULE, F. (sous la direction de), *Le Canada et la nouvelle division internationale du travail*, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1985, p. 145-180; et CLARKSON, S., *Canada and the Reagan Challenge, Crisis and Adjustment*, Toronto, James Lorimer, 1985.

suscitées par les premières initiatives qui seront prises, devait cependant rapidement tourner court⁵⁶. D'une part, l'idée même de gestion des relations commerciales tout comme celle de politique industrielle étaient loin de susciter l'enthousiasme parmi les milieux d'affaires et le personnel ministériel⁵⁷. D'autre part, quelles que fussent ses intentions de consolider par des mesures appropriées l'assise manufacturière du pays ou celles de diversifier le commerce extérieur, le gouvernement fédéral se devait de composer avec des partenaires hostiles à l'idée que, sous le couvert d'une meilleure coordination des politiques industrielles, on finisse par déboucher sur une plus grande centralisation des pouvoirs. Ces craintes, en partie fondées, seront suffisantes pour rendre de plus en plus difficile, comme on s'en rendra compte durant la deuxième moitié de la décennie à propos du programme énergétique national, la mise en oeuvre de politiques nationales.

Les débats sur la politique industrielle et la politique commerciale resurgiront au début des années 80, mais cette fois dans une conjoncture tout à fait différente de celle du début des années 70, beaucoup moins favorable en raison des difficultés économiques et du climat de crise politique qui prévaudront à ce moment-là. Entre-temps, la détérioration rapide de la conjoncture économique allait forcer le gouvernement Trudeau, après une période de doute et de flottement qui suivit l'élection de 1974, à changer d'attitude face à l'inflation et à déplacer en conséquence ses priorités en matière économique.

L'inflation, mesurée par le taux de croissance annuel de l'indice des prix à la consommation, était passée, sous l'effet conjugué de la hausse des prix des matières premières et des augmentations salariales, de 3 à 11 pour cent environ entre 1971 et 1974. Longtemps divisé quant aux moyens à prendre, le Cabinet se résoudra finalement à imposer à l'automne 1975, dans le cadre d'un programme en quatre points, un contrôle des prix et des revenus⁵⁸ qui devait s'appliquer pour une période de trois ans à toutes les entreprises de plus de 500 employés, à toutes les entreprises de plus de 20 employés dans le secteur de la construction, à tous les employés du gouvernement et des entreprises de la Couronne, ainsi qu'à

56. Sur les débats sur la politique industrielle, voir notamment, FRENCH, R.D., *How Ottawa Decides: Planning and Industrial Policy Making, 1968-1980*, Toronto, James Lorimer, 1980; et BOERN, B.D. et PHIDD, R.W., *Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process*, Toronto, Methuen, 1983.

57. Durant son dernier mandat, le gouvernement Trudeau tentera de renouer avec l'idée de gestion des relations commerciales, mais sans plus de succès qu'auparavant en raison, notamment, du refus de la part des États-Unis d'engager des négociations commerciales sur une base sectorielle comme le souhaitait celui-ci. (Voir à ce sujet, DEWITT, D.B. et KIRTON, J., *op. cit.*; et CANADA, Affaires extérieures, *La politique commerciale du Canada pour les années 80, Document de travail*, Ottawa, Approvisionnements et services Canada, 1983.)

58. Un livre blanc, *Offensive contre l'inflation*, sera présenté en même temps que le bill C-73. Le bill C-73 imposait des limites aux augmentations des marges bénéficiaires, des prix, des dividendes et surtout des rémunérations du travail. Il prévoyait également la mise sur pied d'une Commission chargée de surveiller l'application de la loi durant la durée prévue de son application.

certaines catégories de professionnels. Comme plusieurs catégories de salariés ne tombaient pas sous la juridiction du fédéral, il demeurait à l'initiative des provinces d'implanter ces contrôles sur leur territoire, ce que fera le gouvernement Bourassa quelques semaines plus tard avec son projet de loi 64, *Loi concernant les mesures anti-inflationnistes*.

Outre le contrôle des prix et des revenus qui en constituait la pièce maîtresse, le Programme de lutte contre l'inflation prévoyait également un resserrement graduel du taux de croissance de la masse monétaire et des dépenses budgétaires et leur alignement progressif sur le taux de croissance de l'économie.

Ces mesures prises à la hâte, avaient essentiellement pour objet de montrer la détermination d'un gouvernement littéralement pris de court par la conjoncture économique, de briser les attentes inflationnistes et de juguler la croissance d'une demande jugée excédentaire par rapport au potentiel de production de l'économie en dépit du fait que celle-ci était entrée en récession à la fin de l'année 1974⁵⁹.

Les difficultés plus grandes que prévues à réduire l'inflation et le climat de plus en plus tendu sur la scène économique internationale, particulièrement au lendemain du second choc pétrolier en 1978, forcèrent le gouvernement à resserrer davantage ses politiques monétaire et budgétaire au détriment de l'emploi et de la croissance entre 1978 et 1981 et à imposer de nouveau des mesures de contrôle, cette fois limitées aux employés du secteur public, en 1981⁶⁰. Il faudra attendre l'année 1982 pour que, devant l'ampleur du chômage, le gouvernement, à l'instigation du nouveau ministre des Finances, Marc Lalonde, accepte de relâcher quelque peu le caractère restrictif des politiques monétaire et budgétaire et redonne priorité à la croissance économique.

Les contrôles et les politiques macro-économiques restrictives qui les accompagnèrent contribuèrent à juguler l'inflation, encore que ce fut à un coût social et à un coût économique relativement élevé, leur principal effet fut de remettre en cause les paramètres qui avaient été ceux de la politique économique en matière de croissance depuis la guerre et de briser le consensus social minimal qui avait existé jusque-là autour de l'objectif du plein emploi. En ramenant le plein emploi au statut de variable macroéconomique d'ajustement, le gouvernement Trudeau abandonnait par le fait même l'idéal keynésien de plein emploi propre au projet d'économie mixte d'après-guerre⁶¹. En 1975, le gouvernement fédéral n'avait pas entièrement abandonné l'idée de politique industrielle, comme le confirmera l'initiative qu'il prendra de créer, au lendemain de la Conférence des premiers ministres en 1978, une série de groupes

59. Sur le tournant dans les politiques, voir notamment l'introduction du livre de LAMONTAGNE, M., *Business Cycles in Canada, the Postwar Experience and Policy Directions*, Ottawa, Canadian Institute for Economic Policy, 1984.

60. Le Programme limitait les hausses salariales dans le secteur public à 6 et 5 % par année et invitait le secteur privé à se conformer volontairement à ses normes.

61. LE COLLECTIF, «Emploi et politiques économiques au Canada», dans *Interventions économiques*, printemps 1984, p. 91-108.

consultatifs d'études sectorielles représentant chacun les vingt-et-une industries manufacturières, la construction et le tourisme (comités du premier palier) et d'un comité dit «du second palier» dont la mission était de faire la jonction entre les groupes et le Cabinet et de présenter des recommandations plus générales. Le rapport du «comité du second palier», déposé en automne 1978, c'est-à-dire au moment où le gouvernement s'engageait dans une deuxième phase de restrictions budgétaires, restera à toutes fins pratiques lettre morte⁶². Le Cabinet se dotera aussi cette année-là d'un nouveau conseil ministériel, le Conseil ministériel de l'expansion économique, dont la fonction sera de coordonner les initiatives et les dépenses en matière économique, et d'un secrétariat pour le desservir, le Département d'État au développement économique (DÉDÉ). Ce Département d'État aurait dû jouer un rôle important au tournant des années 80 dans l'élaboration d'une nouvelle stratégie de développement économique. Tel ne fut cependant pas le cas en raison des dissensions qui existaient alors au sein du Cabinet, particulièrement entre H.A. Olson, responsable du DÉDÉ, et H. Gray, responsable de l'Industrie et du Commerce, sur l'orientation que devait prendre cette stratégie. C'est finalement à un comité *ad hoc*, réuni au lac Meech, qu'incombera la tâche de définir cette stratégie que le ministre des Finances, A. MacEachen, présentera lors du discours du budget de novembre 1981, dans un livre blanc, *Le développement économique du Canada dans les années 80*⁶³.

Rédigé dans la foulée du programme énergétique qui avait été adopté un an plus tôt, fortement influencé par les conclusions optimistes pour le Canada du rapport américain, *Global 2000*, sur les perspectives de développement dans le secteur des ressources naturelles⁶⁴ et par le rapport final sur les mégaprojets présenté peu de temps auparavant par le groupe de travail Blair-Carr⁶⁵, le livre blanc entrevoyait lier étroitement le développement économique futur du Canada au développement des richesses naturelles et de faire de celles-ci la pierre angulaire de la stratégie de renouveau économique national qu'avait promis le premier ministre au lendemain de l'élection de 1980. Désormais responsable du dossier du développement régional, le ministre d'État au Développement économique et régional, D. Johnston, devait assurer la coordination et la mise en oeuvre de cette nouvelle stratégie de développement de concert avec les provinces. La dégradation de la conjoncture économique en 1982 et la chute des prix des matières premières, dont ceux du pétrole, contribuèrent largement à discréditer cette stratégie dans le public et à remettre en cause les grands projets

62. Voir à ce sujet, DEBLOCK, C., «La politique économique canadienne, une rétrospective», dans DEBLOCK, C. et ARTEAU, R. (sous la direction de), *La politique économique canadienne à l'épreuve du continentalisme*, Montréal, GRÉTSÉ/ACFAS, Politique et économie, n° 8, p. 15-40.

63. CANADA, ministère des Finances, novembre 1981.

64. Voir à ce sujet, DOERN, B., «The Mega-project episode and the formulaitn of Canadian economic development policy», dans *Canadian Public Administration*, 26, 2, été 1983, p. 219-238.

65. CANADA, Groupe de travail consultatif sur les avantages industriels et régionaux de certains grands projets canadiens, *Mégaprojets canadiens: avenir prometteur pour le Canada*, Ottawa, 1981.

d'investissement prévus. Cet échec devait symboliser celui du nationalisme économique et du fédéralisme centralisateur qui l'avait accompagné⁶⁶.

SYNTHÈSE: DE TRUDEAU À MULRONEY

Jusqu'à tout récemment, la très grande majorité des travaux consacrés à l'étude de l'économie politique du Canada déplorait l'absence de centralisation des décisions en matière d'économie politique au pays. Cette approche, développée à l'origine par les Commissaires responsables de la rédaction du *Rapport Rowell-Sirois* en 1940, a été reprise de manière récurrente depuis, que ce soit dans les travaux de la Commission Gordon (1959), ceux des *Rapports Watkins* (1968), *Gray* (1970) et, tout récemment encore, par la Commission Macdonald sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada (1985).

L'angle d'analyse a été sensiblement le même chez les analystes de la précédente génération comme Harry J. Johnson ou les frères Wonnacott.

Enfin, c'est également la démarche qui a été adoptée par les principaux groupes de pression et pompes à idées ou «*think tanks*» qui opèrent au pays comme le Conference Board of Canada, l'Institut de recherche C.D. Howe, l'Association des manufacturiers canadiens ou l'Institut Hudson du Canada.

Cependant, depuis plus d'une quinzaine d'années déjà, ce paramètre a été remplacé par une approche plus souple qui a tenté de trouver dans la notion de «région» une certaine réconciliation entre les faits et la théorie. Développée en particulier dans les premières analyses du ministère de l'Expansion économique régionale, l'approche régionale entendait substituer à l'opposition entre la fédération et les provinces une grille d'analyse fondée sur des réalités économiques nouvelles définies comme des «disparités régionales». Cette démarche ne réglait pas l'ancien contentieux entre la centralisation et la décentralisation; elle le déplaçait en investissant dorénavant le pouvoir central d'une mission régionale théoriquement et programmatiquement distincte des stratégies qui prévalaient antérieurement.

Or, malgré les programmes et les mesures mis en place tout au long des années 60 et 70 et malgré l'accroissement du poids de l'Etat central dans la fédération, il ne semble pas qu'Ottawa ait su ou pu contrer le processus de la régionalisation du marché canadien, c'est-à-dire ce que certains vont jusqu'à appeler sa «balkanisation»⁶⁷. Ainsi, au lieu d'assister à une plus grande homogénéisation économique à la grandeur du pays, nous assisterions au contraire au repli des économies provinciales sur elles-mêmes, avec la conséquence suivante:

66. LESLIE, P., *Federal State, National Economy*, Toronto, University of Toronto Press, 1987.

67. TREBILCOCK, M.J., PRICHARD, J.R.S., COURCHESNE T.J., WHALLEY, J., *Federalism and the Canadian Economic Union*, Toronto, Ontario Economic Council, 1983, p. 48.

Il devenait de plus en plus évident que les industries manufacturières canadiennes voyaient leur part des marchés domestiques et internationaux décroître depuis au moins une décennie. L'importation des produits manufacturés était passée de 21,6 % en 1966 à 29,6 % en 1976, et à un peu moins de 31 % en 1977⁶⁸.

En octobre de la même année, le Conseil des sciences du Canada publie *Uncertain Prospects*, où l'on invoque pour la première fois le phénomène de la «désindustrialisation» de l'économie canadienne.

Ainsi, à l'encontre des schémas bipolaires développés par Trudeau (1967), Gilpin (1977), voire par tout un courant radical, s'est progressivement imposée une démarche plus souple esquissée au départ par Richard Simeon dans son *Federal-Provincial Diplomacy. The making of recent policy in Canada*, publié en 1972, et enrichi depuis. Par exemple, Barbara Hodgins écrivait, peu avant le rapatriement de la Constitution, en 1981:

Le précédent examen des négociations constitutionnelles a montré que les provinces (*province-builders*) cherchent à étendre leur pouvoir constitutionnel et à réaliser une plus grande décentralisation du pouvoir au Canada. Dans l'ensemble, le gouvernement fédéral (*country-builders*) ne tente pas d'opérer un mouvement concomitant vers une plus grande centralisation du pouvoir. Au contraire, celui-ci semble plus orienté vers l'annulation de l'offensive provinciale et à serrer la marge de manoeuvre des provinces au lieu, en particulier, d'accorder une plus grande standardisation et une meilleure protection contre l'érosion du rôle du gouvernement fédéral dans la définition de l'«intérêt national» et d'une politique nationale⁶⁹.

Sans aller aussi loin, la récente étude de Michael Jenkin établit que «la légitimité d'une action fédérale en matière de politique industrielle, considérée sous l'angle régional, est parfois mise en doute»⁷⁰.

Et l'auteur conclut en ces termes:

En principe, il faudrait créer un mécanisme administratif pouvant associer des programmes de développement industriel mieux adaptés aux besoins des régions avec une méthode intégrée et cohérente de développement industriel au plan national⁷¹.

68. LAZAR, F., «The National Economy», in *Canadian Annual Review of Politics and Public Affairs 1977*, édité par John Saywell, University of Toronto Press, 1979, p. 335.

69. HODGINS, B., *Where the Economy and the Constitution Meet in Canada*, Montréal, C.D. Howe Institute, 1981, p. 44.

70. JENKIN, M., *Le défi de la coopération. La politique industrielle dans la fédération canadienne*, Ottawa, Conseil des sciences du Canada, Études de documentation n° 50, 1983, p. 179.

71. *Idem*, p. 202.

C'est ce genre d'assouplissement que les conservateurs vont chercher à instituer peu après leur arrivée au pouvoir en septembre 1984.

Ainsi, dans son exposé du 8 novembre 1984, le ministre fédéral des Finances établissait un «programme fédéral de renouveau économique» en quatre points où il était question: *premièrement*, de résorber l'accumulation massive de la dette publique; *deuxièmement*, de redéfinir le rôle de l'État; *troisièmement*, d'améliorer la performance au niveau des investissements; et, *quatrièmement*, de réaliser ces changements de manière équitable.

La tâche de redéfinir le rôle de l'État a été confiée au vice-premier ministre, Erik Nielsen. En attendant, il vaut de rappeler que cette question de la réduction de l'interventionnisme a aussi été mise à l'ordre du jour de la Conférence des premiers ministres sur l'économie, tenue à Regina les 14 et 15 février 1985. Dans son allocution d'ouverture, le premier ministre Mulroney donnait le ton dans les termes suivants:

La préparation conjointe de cette Conférence démontre notre volonté commune de travailler ensemble dans un nouvel esprit d'harmonie et de confiance mutuelle.

[...] Au cours de la campagne électorale, j'ai déclaré à maintes reprises que l'objectif fondamental du nouveau gouvernement serait d'engager le Canada sur la voie de la réconciliation nationale et du renouveau économique.

À Sept-Îles, au mois d'août, j'ai affirmé que nous devons insuffler un nouvel esprit au fédéralisme...

À la vérité, ce renouveau du fédéralisme s'inscrit dans la double stratégie de désengagement de l'État central et d'ouverture sur le continent nord-américain, double stratégie qui trouve son prolongement dans les accords signés par Mulroney et Reagan à Québec en mars de la même année, puis sanctionnée par la signature de l'*Accord de libre-échange* le 2 janvier 1988.

En effet, depuis la mise au rancart du nationalisme économique en 1982, on a assisté à un retour en force de l'option continentale. Et cela était déjà apparent durant les toutes dernières années du règne de Trudeau.

C'est pourquoi, pour le Canada, le pacte de libre-échange apparaît comme un prolongement de deux enjeux en apparence distincts: il peut d'abord s'avérer être une stratégie visant à surmonter l'actuelle fragmentation du marché canadien, il peut ensuite servir à implanter de force une spécialisation industrielle.

Sous ces deux angles, le libre-échange constitue une option qui instituerait une politique industrielle par défaut, voire, comme une substitution de contraintes propres à l'établissement d'un marché continental à l'encontre d'une implantation d'une politique industrielle en bonne et due forme.

LE CANADA ET LE CONTEXTE INTERNATIONAL

Les économies américaine et canadienne ont évolué à l'ombre des institutions issues de la Conférence de Bretton Woods, tenue en 1944. Néanmoins, la montée concurrente des économies européenne et japonaise, de même que la politique économique adoptée par l'administration démocrate du président Johnson durant la guerre du Vietnam, ont conduit le président républicain Richard Nixon à décréter une dévaluation dramatique et à suspendre la convertibilité en or du dollar le 15 août 1971⁷².

Depuis la sanction de ces mesures, on a assisté à diverses tentatives d'ébauche d'un «nouvel ordre économique mondial» caractérisé par le flottement généralisé des monnaies. Si, en principe, ce nouveau système devait permettre de maintenir la stabilité des cours internationaux, en pratique, cependant, le flottement généralisé s'est avéré déstabilisateur puisque le nombre des acteurs qui ont une influence réelle est limité aux «cinq monnaies les plus importantes»⁷³. En conséquence, ce sont moins les forces d'un marché anonyme qui prévalent dans l'édification du nouvel ordre économique, mais bien la gestion collective du marché mondial telle qu'elle a pu opérer, en particulier, lors de la tenue des sommets économiques des chefs des pays les plus industrialisés.

Réuni une première fois à six au château de Rambouillet, du 15 au 17 novembre 1975, le groupe des pays les plus industrialisés devait inclure le Canada dès l'année suivante, en 1976⁷⁴.

À l'occasion de ces sommets, il a été question aussi bien de coopération monétaire, de politique macroéconomique, de commerce international, des relations Est-Ouest et d'énergie que des relations Nord-Sud.

Depuis Rambouillet, les «six», puis les «sept» par après, se sont engagés sur la voie de la libéralisation des échanges et se sont entendus pour éviter l'application de nouvelles restrictions commerciales.

On estime généralement que la réaffirmation de cet attachement à l'engagement pris par les pays de l'OCDE, qui devait s'avérer être un leitmotiv des sommets ultérieurs, a renforcé la capacité des gouvernements des pays participant au sommet à faire face aux pressions inflationnistes⁷⁵.

En attendant, la situation économique au sein des pays membres continue de se détériorer durant la deuxième moitié des années 70. Si, à l'occasion du premier choc pétrolier consécutif à la guerre du Yom Kippour en 1973, l'absence de concertation entre les pays industrialisés prévaut en matière énergétique, lors du second choc qui suit le renversement du Shah d'Iran, «le doublement du prix

72. DE MÉNIL, G., *Les sommets économiques: les politiques nationales à l'heure de l'interdépendance*, Paris, Economica, 1983, page 10.

73. *Idem*, pages 10-11.

74. Rappelons, pour mémoire, les noms des pays participants: États-Unis, France, Allemagne, Angleterre, Italie et Japon.

75. DE MÉNIL, G., *op.cit.*, page 23.

du pétrole brut dans le courant de l'année 1979, et le désordre économique mondial qui s'ensuivit, ont dans tous les grands pays attiré l'attention sur la nécessité d'économiser l'énergie et de réduire les importations de pétrole»⁷⁶.

En fait, et malgré les limites inscrites auprès des sommets de Tokyo en 1979 et de Venise en 1980, des mesures d'économie d'énergie ont été appliquées par les pays membres.

Dans la majorité des démocraties industrielles, les gouvernements ont réagi au second choc pétrolier par des politiques macroéconomiques nettement plus restrictives qu'après le premier choc pétrolier, et ils s'y sont tenus plus longtemps.

[aux États-Unis],

le tournant fut pris en novembre 1979, lorsque sous la direction de son nouveau président, Paul Volcker, la Réserve fédérale adopta des objectifs draconiens en matière de croissance des agrégats monétaires. Cette politique fut maintenue et confirmée après l'élection du président Reagan. La rigueur des objectifs et la détermination avec laquelle ils furent poursuivis ont fait monter les taux d'intérêts réels et nominaux à des sommets encore jamais atteints⁷⁷.

Incapable de mener une politique autonome, le Canada misera sur le suivisme à cette occasion, avec le résultat qu'il sera un des tout premiers touché par la sévérité de la récession.

Dans l'année qui suit le Sommet d'Ottawa, l'inflation ralentit et les taux d'intérêt commencent à baisser, tandis que le déficit fédéral américain continue de croître. Au Sommet de Versailles, en 1982,

[...] les sept chefs d'État et de gouvernement ont clairement donné pour mission à leurs ministres des Finances d'oeuvrer pour une plus grande convergence des politiques macroéconomiques⁷⁸.

Pour le Canada, le problème majeur demeure l'incapacité dans laquelle le gouvernement se trouve de prendre ses distances face au gouvernement américain, de telle sorte que toute «convergence des politiques macroéconomiques» contribue à accroître la continentalisation de l'économie américaine, au lieu de contribuer à raffermir la position internationale du pays en tant que partenaire indépendant et éclairé susceptible de joindre, le cas échéant, le peloton des adversaires de la politique macroéconomique américaine.

En conséquence, depuis son entrée dans le Groupe des Sept en 1976 jusqu'en 1984 — et même par après, puisque rien n'a changé à ce chapitre avec l'arrivée des conservateurs au pouvoir le 4 septembre de la même année, bien au contraire —, la gestion de l'économie au Canada a été progressivement ajustée

76. *Idem*, page 33.

77. *Idem*.

78. *Idem*, page 45.

sur la stratégie américaine, avec le résultat que le pays est passé d'une direction à dominante nationaliste entre 1971 et 1981-1982, à une approche continentale axée sur l'imitation du modèle américain, en attendant la mise en place d'une éventuelle intégration économique à la suite de la signature d'un accord de libre-échange canado-américain.

LES POLITIQUES RÉGIONALES AU CANADA SOUS LE RÉGIME LIBÉRAL 1963-1984

Michel Boisvert

Pierre Hamel

Institut d'urbanisme
Université de Montréal

L'un des thèmes majeurs de l'histoire politique canadienne découle... de sa géographie. La question régionale s'est en effet trouvée, depuis les tout débuts de la Confédération, au premier plan des préoccupations du gouvernement central. Cet enjeu s'avérera encore plus nettement au cours de la période 1963-1984 puisque les libéraux auront à faire face, avec la menace sécessionniste du Québec en 1980, à la plus importante remise en question du régime fédéral depuis sa création.

Nous verrons d'abord dans la première partie du texte à préciser le sens donné par les libéraux tant au développement régional qu'au concept même de région. Nous examinerons ensuite l'évolution d'un certain nombre d'indicateurs socio-économiques afin de vérifier dans quelle mesure les disparités régionales se sont ou non résorbées au cours de cette période. Les principaux moyens utilisés par le gouvernement fédéral dans la mise en oeuvre de sa politique régionale feront l'objet en deuxième partie d'un examen approfondi. Une plus grande place sera bien sûr accordée dans cette analyse au ministère de l'Expansion économique régionale — MEER — mais nous évoquerons aussi l'impact régional d'autres politiques fédérales souvent jugées plus importantes encore. Enfin, en guise de conclusion, nous dresserons un bilan provisoire de l'action des libéraux en regard de l'enjeu du développement régional.

DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL ET RÉGIME FÉDÉRAL

L'adoption de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* en 1867 s'appuie sur les motifs suivants: résister à la menace américaine en soudant la frontière, réaliser le plus rapidement possible une expansion vers l'Ouest afin d'assurer grâce au chemin de fer transcontinental, le développement de cette vaste région-ressource, et résoudre l'impasse politique découlant de la présence au sein du Canada uni de deux régions dont les aspirations mènent à des affrontements stériles. Dès le début de la Confédération, on constate que le défi le plus grand du gouvernement fédéral sera de trouver les moyens de garder ensemble ces sociétés régionales dont la vision du développement économique s'appuie sur une forte volonté d'autonomie. Le recours aux subventions discrétionnaires apparaîtra très tôt comme moyen de faire taire les revendications sécessionnistes de la Nouvelle-Écosse.

L'outil d'intégration le plus puissant sera ce qu'il est convenu d'appeler la «politique nationale», implantée au cours des années 1890. Derrière la structure tarifaire ainsi mise en place, c'est une véritable stratégie de développement régional qui transparait: le «Canada central» y trouve les moyens d'accélérer le développement de sa base manufacturière tandis que les autres régions obtiennent des débouchés pour leurs matières premières et surtout l'accès à l'intérieur d'une même entité politique à ces activités de support (transport, financement, mise en marché) essentielles à l'exploitation des ressources naturelles.

Pendant la première moitié du XX^e siècle, la perpétuation des inégalités régionales entraînera le recours de plus en plus fréquent à des mesures redistributives ponctuelles comme les programmes d'aide spéciale aux provinces maritimes durant les années 1920 et aux provinces des Prairies au cours de la crise des années 1930. Cette vision de l'aide publique au développement régional conçue comme une extension à l'échelle pancanadienne de la mission redistributrice propre à l'État fédéral sera une composante majeure du credo libéral. Elle trouvera dans l'instauration au cours des années 1950 du régime de paiements de péréquation un moyen d'expression particulièrement puissant.

Mais la publication en 1957 du rapport de la commission Gordon suscitera de profondes remises en question puisque le message central du document est que seule une approche intégrée peut s'attaquer aux causes profondes des disparités régionales. La prise du pouvoir par les conservateurs de John Diefenbaker la même année y contribuera davantage encore. Ceux-ci tiendront un discours plus proche des réalités régionales, plus sensible aux revendications des régions rurales et des territoires excentriques. L'importante conférence fédérale-provinciale tenue à Montréal en 1961 sous le thème *Les ressources et notre avenir* apparaîtra à plusieurs comme un juste retour des choses en mettant en relief l'importance des ressources naturelles dans le développement économique du Canada et la nécessité de relations plus harmonieuses avec les provinces. Ces préoccupations déboucheront sur la Loi

d'aménagement régional et développement agricole (ARDA), qui occupera jusqu'à la création du MEER en 1969 une position centrale dans la politique fédérale de développement régional.

Favorisés par les déboires de l'économie canadienne et le demi-échec des politiques macroéconomiques d'inspiration keynésienne, les libéraux reprennent le pouvoir en 1963, bien décidés à tirer profit de ces expériences. La classe politique cherche donc, dans un premier temps avec le gouvernement Pearson, à introduire plus de rationalité dans les politiques et programmes existants. Le programme ARDA, par exemple, sera après 1966 étendu à toutes les régions rurales du Canada et considérablement élargi dans ses moyens d'action avec le FODER (Fonds de développement économique rural).

Mais le discours libéral dans les années 1960 et 1970 relativement à la question régionale s'articulera avant tout au thème nationaliste. La priorité de Pierre Elliott Trudeau est «l'unité nationale» qu'il compte réaliser en surmontant deux problèmes qui menacent depuis les débuts la survie de la fédération canadienne: d'une part la division linguistique, qu'il entend résoudre avec une politique de bilinguisme, et d'autre part les disparités régionales, qu'il compte réduire grâce à une politique d'intégration interrégionale, s'opposant avec fermeté aux forces dites de désintégration¹. Cette mission, pour être menée à bien, nécessitait un leadership accru du palier fédéral: au fur et à mesure que les régionalismes s'affirmeront, les libéraux fédéraux mettront donc l'accent sur des stratégies à caractère de plus en plus interventionniste.

Pour assurer le pouvoir au fil des élections, cette vision à long terme devra toutefois composer avec les aléas de la conjoncture économique et permettre aux politiques et aux programmes d'aide aux régions d'apporter, sur une base pragmatique, des éléments de réponse à court terme, sans référence explicite à la perspective de transformation structurelle. Soulignons en outre que le discours dominant à l'égard de la question régionale ne relevait pas exclusivement d'une élite politique restreinte. Les bureaucrates outaouais, et de nombreux intervenants provinciaux, en plus des partis politiques d'opposition sur la scène fédérale, contribueront aussi très largement à sa formulation, chacun y défendant ses intérêts propres tout en adhérant à la problématique générale fournie par les libéraux.

1. On réfère souvent à cette opposition à l'aide des concepts de «*nation building*» vs «*province building*». Pour une discussion récente, voir LITHWICK, H., «Regional development policies: context and consequences» p. 121-155; COFFEY, W. et POLESE, M. (éd.), *Still living together: recent trends and future directions in canadian regional development*, Montréal: Institut de recherches politiques, 1987.

LA RÉGION POUR LES LIBÉRAUX

L'administration fédérale, ne serait-ce que dans le seul domaine du développement régional, a eu recours dans le passé à de nombreux découpages de l'espace canadien. Dans certains cas, il est possible par emboîtement de reconstituer presque intégralement le territoire à des échelles variées: les 261 divisions de recensement peuvent être réunies en 61 régions économiques, puis en 10 entités provinciales et finalement en 5 grandes régions économiques. Dans d'autres cas, la régionalisation ne respecte cependant pas ces limites et ne couvre qu'une partie du territoire canadien, soit à des fins analytiques — e.g. les 18 régions statistiques manufacturières, les 59 régions métropolitaines et agglomérations de recensement —, soit pour des motifs stratégiques — e.g. les régions désignées à l'origine par le MEER, la région de Montréal dans le cadre du programme des zones spéciales, les régions d'intervention de l'Office canadien de renouveau industriel (OCRI).

D'un point de vue politique, les régions du Canada pour les libéraux ont toujours été vues soit comme des territoires avec des ressources naturelles distinctes soit comme des regroupements géographiques d'électeurs, aux appétits insatiables et aux intérêts les plus souvent conflictuels. En raison de cette diversité et de ces divergences, les intérêts collectifs n'avaient de sens à leurs yeux qu'à l'échelle locale ou «nationale». Ils refusaient donc de reconnaître l'existence de sociétés distinctes à un niveau intermédiaire. La position adoptée par les libéraux face aux revendications autonomistes du Québec, par exemple, le démontre clairement. Et cette interprétation s'applique aussi à d'autres réalités régionales comme celle de l'Acadie et celle de l'Ouest.

Sous Lester B. Pearson et surtout sous Pierre E. Trudeau, les gouvernements provinciaux ont été considérés comme des «*junior governments*» au même titre que les administrations municipales. On leur attribuait un statut de gestionnaire plutôt que de planificateur. Pour bien marquer cette conception des rapports entre les niveaux d'intervention politique, le gouvernement fédéral a, entre autres, choisi de reporter ses engagements financiers dans le domaine de la défense pour mieux encadrer les actions des gouvernements provinciaux à travers de multiples accords de nature fiscale ou budgétaire. De même les changements constitutionnels fondés sur la reconnaissance des réalités socio-politiques régionales comme la transformation du Sénat en Chambre des provinces ou la participation des provinces au processus de nomination des juges de la Cour suprême, proposées notamment par les «cousins» libéraux du Québec, sont demeurés lettre morte².

2. Pour un examen fouillé des propositions de réforme constitutionnelle débattues à la veille du référendum québécois de 1980, consulter Commission de l'unité canadienne, *Se retrouver*, janvier 1979, *Définir pour choisir*, février 1979 et *Un temps pour parler*, mars 1979, Ottawa.

Cette attitude s'explique par une conviction profonde à savoir que l'avenir du Canada, sa survie même, dépend de l'unité «nationale», laquelle repose à la fois sur une plus grande uniformisation des hommes et des institutions, et sur une meilleure intégration interrégionale. Car l'objectif premier de la politique régionale du gouvernement libéral à Ottawa a été non pas d'encourager le développement de chacune des régions qui composent le pays, en s'assurant d'un niveau minimal de cohérence et d'harmonisation entre les régions, mais plutôt d'imposer les conditions favorables à la création d'une société moderne, avec un système économique et politique intégré, en se servant des paliers «inférieurs» de gouvernement pour s'assurer du niveau minimal de spécificité que commande la diversité des milieux dans certaines fonctions «banales». En somme, il s'agissait de concrétiser le rêve de John A. MacDonald et George-E. Cartier, en le mettant au goût du jour par la promotion du keynésianisme et une conception providentielle de l'État.

L'évolution des réalités régionales

Puisque les libéraux ont fait de la lutte aux disparités régionales un de leurs principaux chevaux de bataille, il est approprié d'examiner l'évolution des performances relatives de chaque région, en particulier, sur le plan économique. Dans son analyse qu'il convient maintenant de mettre à jour, le Conseil économique du Canada³ suggérait de privilégier les quatre indicateurs suivants: le revenu personnel par habitant, le taux de chômage, le taux d'activité et la croissance démographique.

Le revenu personnel par habitant a poursuivi entre 1963 et 1985 la tendance, maintes fois soulignée, à une lente convergence entre les régions. Comme on peut le constater à partir du tableau 1, chacune des provinces s'est rapprochée de la moyenne canadienne, à l'exception de la Saskatchewan, alors que les variations les plus importantes ont touché les extrêmes, l'écart maximum passant ainsi de 2,08 à 1,63. Une part importante de ce phénomène est attribuable aux politiques de redistribution du revenu. Nous pouvons affirmer que le gouvernement libéral à Ottawa porte à cet égard une grande responsabilité. Ainsi, au même tableau, nous observons que la part des transferts de l'administration fédérale aux particuliers en pourcentage du revenu personnel par habitant a plus que doublé durant cette période et qu'elle présentait pour les Terre-Neuviens en moyenne près de 9 % de ce revenu. Les changements apportés en 1970 au régime d'assurance-chômage, par exemple, ont doté le Canada d'un

3. Soulignons que cette étude parue en 1977 représente le plus beau «succès de librairie» de cet organisme paragouvernemental fédéral avec trois impressions en anglais et deux en français: *Vivre ensemble une étude des disparités régionales*, Ottawa, 1977.

programme reconnu à travers le monde comme l'un des plus larges en couverture et des plus généreux en prestations.

Tableau 1
Indicateurs économiques provinciaux
1963 et 1984

	Population en %		Revenu personnel par habitant Canada = 100		Paiements de transfert de l'administration fédérale aux particuliers en % du revenu personnel	
	1963	1984	1963	1984	1963	1984
Terre-Neuve	2,5	2,3	56,3	67,4	4,06	8,83
Ile-du-Prince-Édouard	0,6	0,5	58,4	71,6	3,45	7,54
Nouvelle-Écosse	4,0	3,5	75,5	81,2	1,86	4,08
Nouveau-Brunswick	3,2	2,8	67,0	74,5	2,53	6,41
Québec	29,0	26,0	88,6	93,6	1,40	3,67
Ontario	34,2	35,6	117,2	110,0	0,82	1,77
Manitoba	5,0	4,2	94,3	95,4	1,09	2,02
Saskatchewan	4,9	4,0	98,2	90,3	0,71	1,84
Alberta	7,4	9,3	98,2	106,8	0,87	2,55
Colombie-britannique	9,0	11,4	112,2	102,6	1,14	3,39
Canada	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	18 931 000	25 124 000	1830\$	14402\$	20,80\$	395,40\$

Sources: Statistique Canada n° 919210 et n° 13-213, publications annuelles.

Les performances du système multirégional canadien en termes d'opportunités d'emploi ont cependant été moins reluisantes. Comme dans la plupart des pays industrialisés, on note au graphique 1 une augmentation tendancielle du taux de chômage associé au plein-emploi, augmentation toutefois plus importante ici qu'ailleurs. Les performances relatives de chaque région se sont de plus détériorées, du moins en termes absolus et ce, non seulement durant la crise de 1982-1984, mais même au cours de la récession de 1974-1978. Un taux de chômage en 1984 de 20,5 % à Terre-Neuve par rapport à 8 % en Saskatchewan donne un ratio plus faible qu'en 1966 — 2,56 comparativement à 3,87 — mais un pourcentage aussi élevé de main-d'oeuvre inemployée crée indiscutablement un problème social épineux. Surtout quand on tient compte du fait que de nombreux travailleurs potentiels, découragés devant le manque d'opportunités d'emploi, décident tout simplement de se retirer du marché du travail en devenant inactifs. On estime qu'à Terre-Neuve ce nombre correspond à

la moitié du nombre de personnes se déclarant chômeurs⁴.

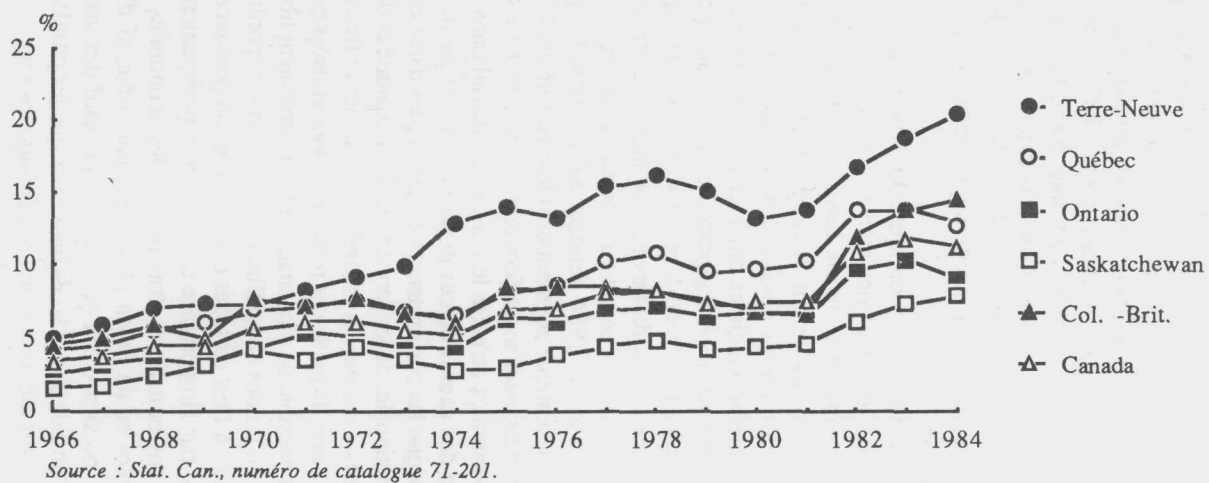
Les données reproduites au graphique 2 montrent bien que là où le taux de chômage est élevé on trouve aussi un faible taux d'activité, et vice-versa; l'acuité du problème de l'emploi dans certaines régions est donc sous-estimée par les seuls taux de chômage. Au total, comme dans le cas du revenu personnel par habitant, l'amélioration des conditions d'emploi à l'échelle de l'ensemble du Canada est remarquable, soit un accroissement de plus de 7 points de pourcentage dans le taux d'activité — de 57,3 % à 64,8 % — en 18 ans, mais en contrepartie il est clair que les disparités interrégionales se sont accrues au cours des vingt dernières années.

Le libéralisme économique, doctrine dont s'inspirent bien sûr tant les libéraux que les conservateurs, même si les premiers s'y réfèrent de manière peut-être moins dogmatique, insiste beaucoup sur la mobilité de la main-d'oeuvre comme moyen de pallier au chômage chronique de certaines régions: mobilité sectorielle, mobilité professionnelle et aussi mobilité géographique. Or les migrations interprovinciales ont joué un rôle important dans les changements survenus à la répartition régionale de la population canadienne et, comme on peut le constater au tableau 1, ces changements démographiques ont favorisé les régions offrant des conditions économiques plus favorables. C'est ainsi que les provinces de l'Atlantique ont vu leur part de la population diminuer de 10,3 % à 9,1 % entre 1963 et 1984 pendant qu'ensemble les provinces d'Alberta et de Colombie-Britannique augmentaient leur part de 16,4 % à 20,7 %.

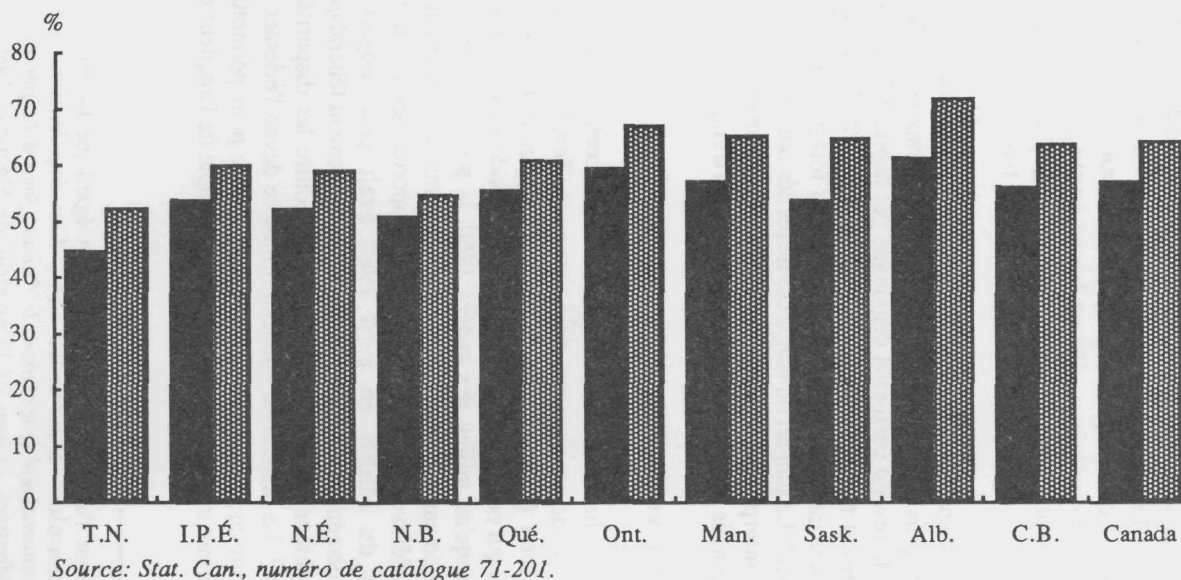
Ces indicateurs socio-économiques reflètent assez bien les niveaux de vie et les opportunités qu'offre le marché du travail dans chaque région, mais il ne disent rien des causes de ces disparités. Au risque de simplifier, nous pouvons considérer que les performances économiques d'une collectivité, régionale aussi bien que nationale, dépendent certes de la quantité et de la qualité des ressources disponibles — ressources naturelles, humaines et financières —, mais surtout de l'efficacité avec laquelle ces ressources sont utilisées par l'appareil de production. Or, s'il est possible de reconnaître au gouvernement libéral la volonté de combler les écarts en termes de qualité des ressources disponibles, en particulier par ses programmes à frais partagés dans l'éducation post-secondaire et dans la santé de même que par l'importance accordée à la péréquation, il faut aussi mentionner que les transformations structurelles des économies régionales exigées par le plein-emploi et, de façon plus large, par l'objectif d'efficacité ne se sont pas produites, ou si peu. La dépendance à l'égard des matières premières n'a à peu près pas diminué dans l'*hinterland* alors que les problèmes structurels du Canada central se sont même accentués au cours des vingt dernières années. Ceci s'est manifesté entre autres dans la faiblesse des investissements en R & D et dans

4. Estimé préparé par le Conseil économique du Canada et commenté par SAVOIE, D., *Regional Economic Development: Canada's Search for Solutions*, 1986, p. 110.

Graphique 1
Taux de chômage annuel moyen,
Canada et provinces, 1966-1984,
en pourcentage



Graphique 2
Taux d'activité, 1966 et 1984,
Canada et provinces, en pourcentage



l'incapacité à trouver des créneaux industriels permettant de s'affranchir petit à petit du carcan protectionniste. Nous devons également tenir compte des succès très limités rencontrés dans l'émergence de pôles de développement concurrents à Toronto et Montréal: la concentration du pouvoir financier dans ces deux métropoles — encouragée par le système bancaire sous contrôle fédéral — et du pouvoir technologique — dûe en bonne partie à un degré de pénétration de l'investissement étranger beaucoup plus élevé que dans n'importe quel autre pays industrialisé — a de quoi étonner dans un pays aussi diversifié sur le plan économique⁵.

Ces disparités économiques interprovinciales cachent le plus souvent des disparités plus grandes encore à l'échelle infraprovinciale. Au Québec, par exemple, le revenu personnel disponible par habitant de la région Gaspésie-Bas Saint-Laurent ne représentait en 1983 que 71,8 % de la moyenne provinciale tandis que le taux de chômage y était de 1,57 fois plus élevé que dans le reste de la province⁶. La plupart du temps ces disparités ont évolué de la même façon qu'à l'échelle interprovinciale, vers une certaine résorption des écarts de revenu personnel mais une aggravation des problèmes d'emploi.

Du MEER au MEIR

Pour accomplir ses desseins, le gouvernement central a élaboré une multitude de politiques et de programmes mais c'est en étudiant la création, les réorientations et l'abolition éventuelle du MEER qu'on peut le mieux rendre compte des principes qui ont guidé la politique libérale d'aide au développement régional.

Jusqu'au milieu des années 1960, la politique régionale d'Ottawa était caractérisée par la mise en place de programmes limités, orientés vers les régions les plus défavorisées et préoccupées d'apporter des solutions ponctuelles. La création du MEER en avril 1969 avait pour objectif «d'éliminer le chevauchement et l'improductivité du gouvernement fédéral en matière d'aide au développement des régions en vue de réduire les disparités économiques et sociales»⁷. Le mandat du nouveau ministère devait l'orienter vers «la définition d'une politique nationale suffisamment souple pour permettre l'élaboration de plans variant selon les régions et tenant compte de l'ampleur et de la complexité

5. Pour l'analyse du rôle joué à cet égard par la structure politique du pays, consulter BOISVERT, M., *Les implications économiques de la souveraineté-association, le Canada face à l'expérience des pays nordiques*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1980.

6. Données tirées de la publication semi-annuelle du MEIR — région du Québec, *Indicateurs économiques*, juin 1986.

7. Pour une vision politique et outaouaise de ces orientations, mais sans la partisanerie qui déteint forcément sur une auto-évaluation, consulter le *Rapport du comité sénatorial permanent des finances nationales*, 1982.

du problème de relèvement économique et social»⁸.

Mais très tôt les stratèges libéraux ont adopté une problématique fondée sur la théorie des pôles de croissance en soutenant que le développement économique procède à partir des pôles, sectoriels et géographiques, dont le dynamisme devrait ensuite assurer la croissance dans l'ensemble du territoire. Cette stratégie, très explicite pour le Québec dans le rapport HMR⁹, a eu pour effet de lier l'avenir des régions sous-développées au renforcement de pôles de croissance et de développement souvent situés ailleurs. Elle visait donc clairement l'objectif d'intégration interrégionale. Dès le départ, la loi instituant le MEER visait à concentrer l'industrie dans des grands centres urbains de croissance ainsi que dans des petits centres industriels où les subventions étaient susceptibles de stimuler les investissements privés. Le programme de subventions au développement régional permettait en effet aux entreprises localisées ou se relocalisant dans les 23 zones désignées d'avoir accès à l'aide gouvernementale pour l'agrandissement ou la modernisation de leurs établissements ou encore pour la fabrication de nouveaux produits¹⁰.

Une première révision a toutefois été entreprise dès 1972. Minoritaire en chambre, le gouvernement Trudeau s'était montré sensible aux récriminations provinciales. Plusieurs gouvernements provinciaux considéraient en effet le programme des «zones spéciales» comme étant discriminatoire à leur endroit puisqu'ils en étaient exclus. Tous soulignaient par ailleurs que la collaboration avec le fédéral était à sens unique dans la mesure où il n'y avait aucune compensation pour ceux qui n'acceptaient pas les conditions imposées par les programmes du MEER. En outre une évaluation interne du ministère concluait que les actions entreprises avaient finalement peu contribué à réduire les inégalités régionales. Au-delà des controverses sur l'impact mitigé des divers programmes, un consensus s'était établi autour de la nécessité de revoir l'approche bureaucratique qui avait prévalu jusque-là et qui mettait l'accent sur la recherche de solutions «rationnelles» ne permettant pas une participation suffisante des provinces.

8. Citation extraite d'un document du MEER, *La politique gouvernementale et le développement régional*, Ottawa, 1969, p. B-13.

9. Ce document préparé par trois économistes de l'Université de Montréal, B. HIGGINS, F. MARTIN et A. RAYNAULD, aura une influence déterminante durant toutes les années 1970, tant au niveau théorique que stratégique. 1970.

10. Pour plus de détails sur les actions entreprises au cours de cette première phase du MEER ainsi que sur les résultats de l'analyse interne qui en a été faite, consulter *La nouvelle approche*, Ottawa, ministère de l'Expansion économique régionale, 1976.

Tableau 2
Dépenses du MEER en millions \$ courants
par catégorie et par province
1976-1977 à 1983-1983

	Planification et administration	Ententes auxiliaires	Subventions à l'industrie	Autres program.	Total
Région de l'Atlantique ^a	69,1	845,8	156,8	310,3	1382,0
Terre-Neuve	10,7	313,7	22,8	28,4	375,6
Ile du Prince Édouard	4,8	—	14,3	186,9	206,0
Nouvelle-Écosse	11,2	276,6	60,6	9,7	358,1
Nouveau-Brunswick	11,7	255,5	59,1	63,0	389,1
Québec	50,4	631,9	379,1	36,4	1097,8
Ontario	16,7	124,0	53,0	23,2	216,9
Régions de l'Ouest ^b	45,0	359,3	123,3	400,9	928,5
Manitoba	12,7	105,7	73,8	86,2 ^d	278,4
Saskatchewan	12,7	104,3	27,2	244,0 ^d	388,2
Alberta	6,4	45,9	14,0	43,0 ^d	109,3
Colombie-britannique	10,0	103,4	8,3	27,6	149,3
Total ^c	351,3	2011,9	713,1	138,5	3814,8

a) Incluant le bureau régional de l'Atlantique et le Conseil de développement de l'Atlantique.

b) Incluant le bureau régional de l'Ouest.

c) Incluant le bureau central d'Ottawa, Le Yukon, et les Territoires du Nord.

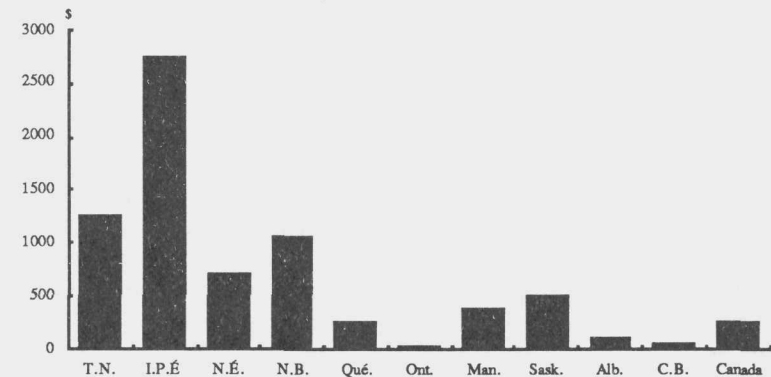
d) Incluant le programme ARAP (Administration du rétablissement agricole des Prairies), transféré au ministère de l'Agriculture en 1982-1983.

Source: Rapports annuels, ministère de l'Expansion économique et régionale.

Ceci conduisit à une révision de la stratégie de développement régional. Dorénavant l'on ne pensait plus en termes de pôles de croissance mais plutôt en termes de «possibilités de développement», ce qui impliquait une collaboration beaucoup plus étroite entre le fédéral et les provinces. L'élément-clé de la nouvelle stratégie de développement régional devenait l'Entente-cadre de développement négociée avec chacune des provinces. Ainsi le MEER a-t-il signé en 1974 avec les différentes provinces, pour une période de dix ans, des ententes-cadres de développement auxquelles se sont greffées subséquemment des ententes auxiliaires, comme, par exemple, l'entente 1977-1984 pour la modernisation de l'industrie des pâtes et papiers au Québec ou encore celle sur le développement de la construction et de la réparation navale en Nouvelle-Écosse. On constatera à la lecture du tableau 2 que les subventions à l'industrie ont bénéficié relativement plus au Québec tandis que les provinces de l'Atlantique et celles des Prairies étaient dotées de programmes particuliers, le régime des ententes auxiliaires restaurant un meilleur équilibre entre toutes les régions visées par les actions du MEER. La figure 3 montre par ailleurs les écarts très importants sur les montants par habitant reçus tout au long de cette période; le Québec notamment

y apparaît beaucoup plus proche des «have provinces» que des «have-not provinces».

Graphique 3
Dépenses du MEER par habitant, entre 1969-1970 et 1981-1982,
en dollars courants



Source: Rapports annuels du MEER, pour les dépenses et Recensement 1976, pour la population.

Ces ententes-cadres faisaient appel à une approche multidimensionnelle, par opposition à l'approche sectorielle qui avait caractérisé jusque-là l'action du MEER. Elles ont aussi entraîné pour le ministère la mise en place de structures administratives plus décentralisées, tout en contribuant à restaurer la légitimité des gouvernements provinciaux. Voici ce que des experts de l'OCDE concluaient à cet égard après une mission au Canada:

Le système des ententes-cadres et des ententes auxiliaires de développement entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux constitue l'une des particularités les plus intéressantes de la politique de développement régional. Certes ce dispositif tient à ce que le Canada est un État fédéral; néanmoins, le Groupe de travail pense que le système de consultations conjointes sur les objectifs et de partage du financement et de l'exécution pourrait être étudié avec profit non seulement par d'autres pays à structure fédérale mais aussi par des pays à structure non fédérale dotés d'un solide appareil administratif régional ou local¹¹.

Mais pour plusieurs raisons, cette révision en profondeur n'a pas conduit à ce qui pourrait être considéré comme une véritable politique de développement

11. OCDE, *Les politiques régionales au Canada*, Paris, p. 40.

régional. Au premier plan se trouve en cause la conception même de développement qui orientait l'intervention du gouvernement libéral. Accordant à l'entreprise privée l'initiative des actions, l'État se voyait confier un rôle supplétif, tenu en plus de s'ajuster tant à la conjoncture politique qu'à la conjoncture économique. C'est pourquoi la modernisation et la réorganisation industrielles n'ont pas vraiment été planifiées sur le long terme, avec pour résultat l'accentuation des inégalités face au marché du travail à l'intérieur du pays. Des facteurs politiques expliquent également les difficultés rencontrées dans cette nouvelle voie. S'il est vrai que les ententes-cadres de développement ont permis, pour un temps, de faire taire les récriminations provinciales et d'atténuer ainsi les tensions entre le fédéral et les provinces, elles ont aussi introduit beaucoup d'insatisfaction du côté ministériel. D'une part les ententes-cadres avaient exigé la mise en place d'un système bureaucratique de gestion qui relayait au second plan le rôle de la classe politique. D'autre part elles déplaçaient vers les provinces l'initiative de l'aide au développement régional de sorte que les dépenses engagées en vertu de ces programmes avaient peu de retombées «politiques» pour les députés et ministres libéraux, et ce au moment même où l'accession du Parti québécois au pouvoir à Québec remettait à l'ordre du jour la question de la survie du régime fédéral existant. Enfin, il est également important de tenir compte de l'évolution de la conjoncture économique. À la fin des années 1970, la montée simultanée de l'inflation et du chômage avait créé une situation de crise inédite car les inégalités régionales ne se cantonnaient plus dans des «zones spéciales», comme c'était le cas au moment de la création du MEER: même les régions industrielles les plus dynamiques étaient touchées par la récession. Une nouvelle évaluation de l'efficacité et de l'impact des programmes du MEER était devenue nécessaire.

Une deuxième révision en profondeur a été entreprise en 1978 par Marcel Lessard et complétée par Pierre de Bané après le retour au pouvoir des libéraux à l'automne 1980. On y déplore notamment que le développement régional soit demeuré l'affaire du MEER sans engager les autres ministères fédéraux. Tout en disant tenir aux ententes-cadres et à la collaboration avec les provinces, on y soutient aussi que le gouvernement fédéral doit davantage affirmer sa présence sur la scène régionale en prenant plus d'initiatives et en soutenant des projets, le cas échéant même sans la participation des gouvernements provinciaux. On y réclame également davantage de fonds.

Ayant opté pour une approche encore plus centralisatrice, le gouvernement Trudeau a d'abord placé le MEER au début de 1979 sous la direction d'un Conseil ministériel de développement économique et sous la supervision du Département d'État au développement économique et régional (le DEDER). Suit, en février 1982, une fusion avec le ministère de l'Industrie et du commerce au ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR) et le début d'une période marquée par les méga-projets dans le domaine de l'énergie et des ressources et par la prolifération des initiatives locales devant assurer la présence

fédérale partout sur le territoire. Ce nouveau ministère doit désormais concilier la gestion de programmes à vocation sectorielle et l'administration de programmes à vocation régionale. Parmi les nouveaux outils à sa disposition, on doit souligner la création en 1983 du programme de développement industriel et régional (PDIR), dont l'importance pour chacune des divisions de recensement, nouvelle unité géographique de référence, dépend de la situation du marché du travail, des revenus par habitant et de la capacité financière de la province où elle est située¹².

Ces nouvelles perspectives de développement régional constituent en fait l'aboutissement d'une tendance nationaliste et centralisatrice énoncée dès les premiers instants de l'arrivée de Pierre Elliott Trudeau à la tête du gouvernement fédéral. Elles coïncident avec une conception du fédéralisme qui conduit ultimement à une intégration des régions (provinces). C'est pourquoi elles ont donné lieu à de nombreuses critiques dont certaines s'inquiètent de l'impact de cette nouvelle orientation sur les régions sous-développées. À ce propos, le Comité sénatorial permanent des finances nationales affirmait:

Dans l'état de choses précédent, les régions avaient un défenseur au gouvernement, c'était le ministère fédéral de l'Expansion économique régionale. Maintenant que ce ministère a été dispersé, que son mandat politique a été transféré au DEDER et que la mise en oeuvre des programmes est désormais la responsabilité du MEIR, qui va prendre à son compte, au sein du Cabinet, la cause des régions sous-développées? Les ministres responsables du DEDER et du MEIR ont l'un et l'autre des responsabilités divisées et l'accent mis sur l'aspect régional dans la déclaration gouvernementale indique la ferme volonté du gouvernement de recevoir le crédit des initiatives fédérales dans les provinces¹³.

L'impact régional des autres politiques fédérales

Le gouvernement central au Canada dispose d'autres moyens d'intervention dont les répercussions sur le développement des régions ne sont pas uniformes, même si l'impact régional reste dans plusieurs cas mal connu. Les stratèges libéraux ont d'ailleurs toujours été conscients de cette différenciation dans l'incidence des politiques fédérales bien que leur attitude ait parfois donné l'impression de nier

12. Des détails sur les fondements et l'opérationnalisation de ce programme sont fournis par Pierre-Paul PROULX, «Redéploiement industriel et développement régional: une perspective canadienne», p. 9-18; BOISVERT, M. et HAMEL, P. (éd.), *Redéploiement industriel et planification régionale*, 1985.
13. COMITÉ NATIONAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES, *La politique gouvernementale et le développement*, Ottawa, 1982.

cette réalité. C'est ce qui s'est passé par exemple dans le domaine des politiques de stabilisation.

Étant donné les différences très importantes dans la structure économique de chaque région, non seulement à l'égard de la structure industrielle et du taux variable d'ouverture sur les marchés extra-régionaux mais aussi au niveau de la taille des entreprises et même de la structure de consommation, il faut s'attendre à ce que les politiques fiscales et monétaires d'inspiration keynésienne adoptées par le gouvernement fédéral aient un effet différent d'une région à l'autre. C'est pourquoi le Conseil économique du Canada recommandait, entre autres, en 1977, que «les mesures fiscales utilisées par le gouvernement fédéral à des fins de stabilisation soient combinées de telle façon que la proportion de la demande nationale allant aux régions à chômage élevé en soit accrue»¹⁴. Quelques efforts ponctuels ont bien été faits, mais les exposés budgétaires annuels sont toujours demeurés avares de détails sur cette dimension et les maigres résultats obtenus permettent de douter de l'importance qui leur a été donnée. Car l'inefficacité des politiques fédérales de stabilisation du point de vue régional et ce, plus particulièrement au Québec, a fait l'objet de nombreuses analyses dont la plus documentée est celle de Lacroix et Rabeau. Leur étude s'intéresse surtout aux dépenses de formation brute de capital fixe en raison de leur non-récurrence, de la valeur élevée de leur multiplicateur local et de leur potentiel d'effet structurant, tout en reconnaissant le rôle important joué par les stabilisateurs automatiques que sont par exemple les prestations d'assurance-chômage. Or les conclusions tirées par ces auteurs sont très sévères pour les responsables gouvernementaux:

Le manque d'adéquation entre la politique fiscale du gouvernement central et les besoins de stabilisation de l'économie du Québec ne viennent pas uniquement de l'absence d'une régionalisation de la politique de stabilisation mais aussi de sa mauvaise orientation au niveau macroéconomique¹⁵.

Pour être équitable, il faut ajouter que les gouvernements provinciaux ne sont pas épargnés pour autant dans cette analyse puisqu'on y montre combien l'orientation de la politique fiscale du Québec a été souvent procyclique et a même renforcé, à l'occasion, les effets négatifs de la politique fédérale.

L'une des justifications courantes d'un tel comportement des provinces tient au fait que ces administrations ne disposent pas de conditions de financement aussi intéressantes que ce que permet au pouvoir central l'accès privilégié à la Banque du Canada. Or, le projet d'une Caisse fédérale de

14. Un long chapitre est consacré à la régionalisation des politiques de stabilisation dans *Vivre ensemble, une étude des disparités régionales*, reproduit dans D. Savoie et A. Raynauld, *Essais sur le développement régional*, chap. X, 1981.

15. LACROIX, R. et RABEAU, Y., *Politiques nationales, conjonctures régionales: la stabilisation économique*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1981, p. 92.

stabilisation régionale pour les provinces, proposé par Raynauld¹⁶ en 1971, ou celui, plus récent, d'un Fonds de stabilisation suggéré par Lacroix et Rabeau apportaient d'intéressants changements à cet égard. Ils sont jusqu'à aujourd'hui restés sur les tablettes.

Le système de péréquation mis en place au milieu des années 1950 poursuit en revanche des objectifs régionaux explicites et le Canada se distingue à cet égard des autres pays à structure fédérale, du moins en ce qui concerne l'ampleur des sommes impliquées. Le groupe de travail de l'OCDE déjà cité conclut à cet égard:

Le système de péréquation budgétaire, qui a des équivalents dans d'autres pays, est par son ampleur, c'est-à-dire par le volume des dépenses, quatre fois plus important que le programme annuel courant du ministère de l'Expansion économique régionale et il semble avoir contribué davantage que la politique régionale à réduire les disparités de revenu entre régions... Il porte plutôt sur les effets de l'inégalité des ressources entre les provinces et, à l'évidence, ne saurait remplacer une politique active de développement différenciée¹⁷.

Le gouvernement fédéral possède en tout l'entière juridiction sur la politique commerciale du Canada et comme l'économie canadienne est aujourd'hui encore reconnue comme l'une des plus protectionnistes dans l'ensemble des pays industrialisés, c'est donc un levier important pour l'État central. Étant donné par ailleurs la diversité des économies régionales, la structure tarifaire et la combinaison choisie de barrières non tarifaires s'avèrent importantes pour chacune des régions. La politique commerciale est en fait l'un des principaux instruments du gouvernement fédéral ne nécessitant ni dépenses publiques ni modification des opérations fiscales ou monétaires, ce qu'on appelle des «décisions pures». Or, selon Martin,

On comprend d'une manière intuitive, toutes choses égales par ailleurs, que dans notre économie diversifiée, les régions étant fort distantes les unes des autres, les décisions pures du gouvernement possèdent, sur une base régionale, une efficacité bien plus grande que les politiques générales engageant des dépenses¹⁸.

Le gouvernement a toujours été très conscient d'un tel pouvoir et c'est pourquoi malgré quelques discours aux accents libre-échangistes — credo libéral

16. RAYNAULD, A., «Pour une politique de stabilisation régionale», dans *Administration publique du Canada*, 1971, 14-3.

17. OCDE, *op. cit.*, p. 43.

18. Tiré de FERNAND, M., «Impact régional de certaines décisions du gouvernement fédéral du Canada qui n'engagent pas de dépenses», dans *L'économie politique de la Confédération*, compte-rendu d'un colloque organisé conjointement par l'Institut des relations intergouvernementales de l'Université Queen's et le Conseil économique du Canada, 1978, p. 400.

oblige — le protectionnisme canadien qui, déjà sous John A. MacDonald avait servi à jeter les fondements du pays, est demeuré en place jusque sous les libéraux de Pierre Elliott Trudeau, si l'on fait exception des changements réalisés à l'échelle de tous les pays industriels en vertu des accords du GATT. La thèse du libre-échange n'a en fait servi qu'à pourfendre les « provinciaux » qui voulaient à leurs yeux « balkaniser » le pays.

Car les bénéfices sectoriels et régionaux que peut conférer une politique commerciale ont souvent permis de consolider les appuis électoraux. Ainsi l'accord canado-américain sur les produits de l'automobile a eu depuis 1965 un impact très important sur l'économie du pays mais ses effets en termes de croissance du PIB se sont presque entièrement concentrés en Ontario:

L'impact annuel moyen sur le Canada pour les années choisies est de plus d'un milliard de dollars. Près de 90% de cette somme va à l'Ontario et relativement peu au Québec et aux autres provinces (*ibid.*, p. 390)... Ce qu'il faut conclure de ces résultats, ce n'est pas que les décisions pures possédant des caractéristiques semblables à celles de l'Accord sur l'industrie automobile ne devraient pas être appliquées, mais au contraire que, à cause du succès d'une telle décision au niveau régional comme au niveau canadien, tout un assortiment de décisions de ce genre devrait être appliqué dans les diverses régions¹⁹.

En réalité, aucune décision d'une telle portée n'a pu bénéficier à quelqu'autre région que ce soit. Pendant que se consolidait l'industrie automobile ontarienne, le gouvernement fédéral offrait au Québec de maintenir temporairement les tarifs et quotas protégeant les produits des secteurs « mous » comme le vêtement et la chaussure aux prises avec les concurrents des pays à bas salaire. Dans les Prairies, ce sont des tarifs de transport de céréales maintenus extrêmement bas durant des décennies qui ont à la fois permis le développement d'une agriculture extensive tournée vers les marchés internationaux et rendu à peu près impossible la diversification industrielle souhaitée par les gouvernements provinciaux et les milieux d'affaires locaux. À ces doléances sur la politique de transports se sont ajoutées plus récemment dans ce coin du pays des condamnations sans appel de la « politique nationale de l'énergie », politique d'ailleurs révoquée dès la première année du nouveau gouvernement conservateur.

UN BILAN PROVISOIRE

S'il n'est pas facile d'évaluer un aspect limité d'une politique régionale, que dire de la tâche de faire un bilan de l'impact régional de l'ensemble des actions de gouvernements qui se sont succédés pendant près de vingt ans? Pourtant les électeurs s'adonnent périodiquement à l'évaluation des politiques du

19. *Ibid.*, p. 392.

gouvernement, leur grille d'interprétation étant élaborée à partir d'une échelle de valeurs que les plus cyniques appellent les intérêts personnels et les plus naïfs, un projet de société. À titre d'observateurs nous avons tenté de rappeler et de mettre en perspective les principaux éléments de la politique régionale sous les libéraux fédéraux. Nous avons également cherché à établir les relations qui existaient entre ces éléments et un projet politique global caractérisé par des visées centralisatrices — une intégration autoritaire des régions — et un pragmatisme électoral forcé de tenir compte des diversités régionales. En conclusion, il convient d'abord de se demander si les objectifs du Parti libéral à l'égard des régions ont été atteints.

Il est communément admis que le premier objectif d'un parti politique est d'accéder au pouvoir et de s'y maintenir. D'emblée, il nous semble incontestable qu'une part de la longévité du règne libéral à Ottawa doit être attribuée aux actions entreprises sous le couvert de la politique de développement régional: les largesses distribuées et les stratégies mises de l'avant ont en effet su plaire à une majorité d'électeurs. Les disparités régionales ont-elles pour autant été atténuées? Comme nous l'avons vu, le bilan à cet égard varie selon les indicateurs choisis. Les écarts de revenu et donc de bien-être matériel se sont rétrécis, au prix cependant de la mise en place d'un imposant système de redistribution des revenus vers les particuliers et vers les gouvernements provinciaux dont on peut aujourd'hui douter de la pérennité. Les causes profondes de ces disparités, en particulier sur le plan des opportunités d'emploi, sont par ailleurs toujours présentes. Quant aux remèdes dont les libéraux attendaient un effet déterminant, ils n'ont pas vraiment réussi à les administrer avec toute la rigueur qu'ils escomptaient. D'une part les résistances au bilinguisme et la remontée des régionalismes ont largement handicapé les efforts d'aplanissement des différences socio-culturelles. D'autre part la force des gouvernements provinciaux et la volonté des milieux économiques régionaux de prendre en main leurs propres destinées ont nui considérablement aux tentatives autoritaires d'intégration des régions.

Nous devons aussi nous demander si les actions du gouvernement central ont su contribuer à l'atteinte des objectifs poursuivis dans chacune des régions, tels qu'ils sont exprimés, par exemple, par les gouvernements provinciaux. Ne serait-ce que pour avoir réussi à maintenir en vie une structure fédérale dans un pays à la fois marqué par les diversités sur le plan géographique et dépourvu de références à l'unité nationale sur le plan historique, il faut conclure que d'un point de vue strictement comptable chaque collectivité régionale a considéré y avoir trouvé son compte. Dans le cadre de ce qui est devenu, à l'approche du référendum québécois, la « bataille des comptes économiques », l'Institut de recherche C.D. Howe²⁰, après un examen approfondi des méthodes utilisées pour

20. *Pourquoi des bilans différents*, Montréal, Institut de recherches C.D. Howe, 1977.

établir le bilan des dépenses et des recettes fédérales au Québec, concluait à l'existence d'une tendance réelle pour les Québécois à recevoir davantage du budget fédéral qu'ils n'y contribuaient, tendance largement fondée sur les subventions fédérales destinées à compenser la hausse spectaculaire du prix du pétrole importé. Mais la conclusion la plus importante de ce rapport demeurait la suivante:

Même s'il était possible d'appliquer intégralement les deux méthodes d'estimation de la répartition provinciale des dépenses et des recettes du gouvernement fédéral, les documents ne pourraient pas fournir un bilan provincial complet du régime fédéral. Ceci est vrai pour au moins deux raisons. Premièrement, l'étude du fédéralisme ne peut se limiter simplement à l'effet redistributif du budget du gouvernement fédéral. Deuxièmement, il est nécessaire de comparer le régime actuel aux autres situations possibles au moyen de la méthode du coût alternatif²¹.

Cette conclusion ouvre en fait la voie à deux questions majeures concernant l'enjeu du développement régional dans l'ensemble canadien: les changements attendus dans la structure politique du pays ont-ils été réalisés? les régions canadiennes sont-elles aujourd'hui davantage en mesure qu'il y a vingt ans d'assurer leur propre développement?

À la première question il faut répondre un non catégorique alors que la seconde appelle une réponse nuancée. Les problèmes de chevauchement de juridiction, de manque d'harmonisation dans les politiques et plus généralement d'inaptitude à rassembler les conditions nécessaires à l'élaboration et surtout à la mise en oeuvre de stratégies de développement adaptées à chaque contexte, loin de disparaître se sont même accentués au cours des vingt dernières années. Quant à la capacité d'auto-développement, pour laquelle la complexité de la situation ne permet qu'un bilan provisoire, elle varie avec le type de région. Comme le souligne Friedman, les régions périphériques doivent revendiquer une plus grande autonomie à travers l'affirmation de leurs différences culturelles et la participation aux décisions qui les affectent: l'homogénéisation culturelle encouragée par le pouvoir central et la centralisation du pouvoir à Ottawa et à Toronto sont allées en sens inverse. Pour les régions centrales, polarisées par les grandes métropoles du pays, l'auto-développement passe plutôt par l'accomplissement de leur potentiel spécifique en relation avec la nouvelle réalité des villes mondiales: en ce cas, on ne peut écarter le fait que les efforts d'intégration socio-économique du pays menés par les libéraux aient pu contribuer à l'accession de Montréal et de Toronto à ces positions-clés dans le nouvel ordre économique mondial. Ces deux bassins de population ont d'ailleurs représenté pour le Parti libéral durant toutes ces années leur base électorale la plus fidèle.

21. *Idem*, p. 25.