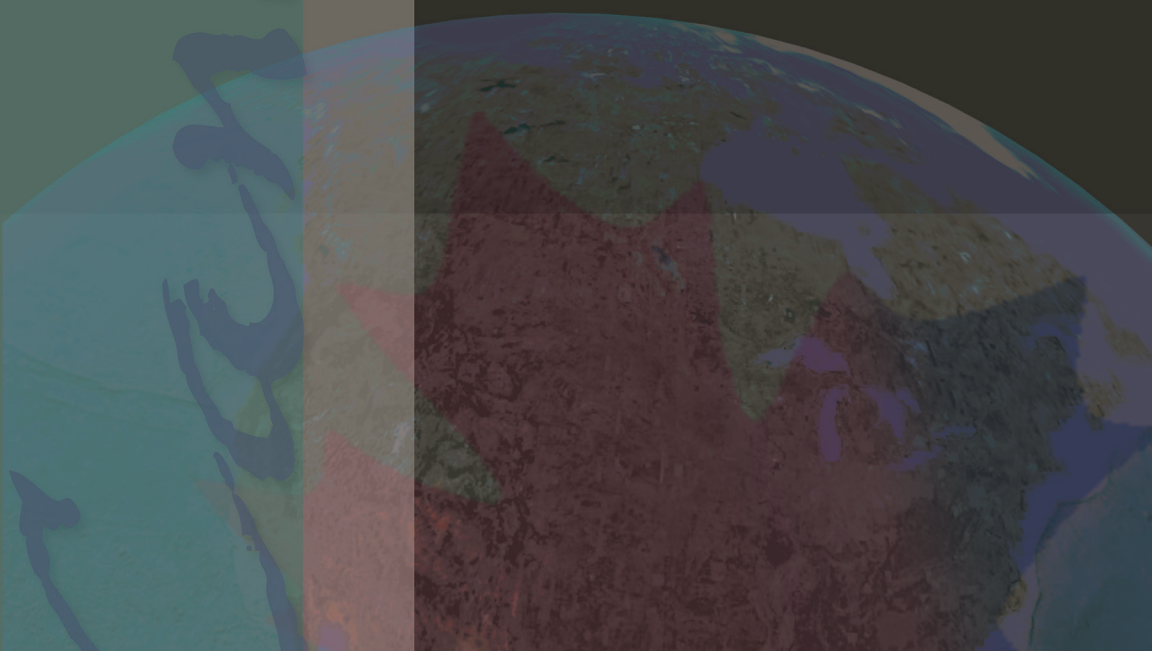
Sous la direction de
ROBERT BERNIER

L'ESPACE CANADIEN

MYTHES ET RÉALITÉS

Une perspective québécoise



Presses de l'Université du Québec

L'ESPACE CANADIEN

PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC
Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450
Québec (Québec) G1V 2M2
Téléphone : 418-657-4399 • Télécopieur : 418-657-2096
Courriel : puq@puq.ca • Internet : www.puq.ca

Diffusion / Distribution :

CANADA et autres pays
PROLOGUE INC.
1650, boulevard Lionel-Bertrand
Boisbriand (Québec) J7H 1N7
Téléphone : 450-434-0306 / 1 800 363-2864

SUISSE
SERVIDIS SA
Chemin des Chalets
1279 Chavannes-de-Bogis
Suisse

FRANCE
AFPUD
SODIS

BELGIQUE
PATRIMOINE SPRL
168, rue du Noyer
1030 Bruxelles
Belgique

AFRIQUE
ACTION PÉDAGOGIQUE
POUR L'ÉDUCATION ET LA FORMATION
Angle des rues Jilali Taj Eddine
et El Ghadfa
Maârif 20100 Casablanca
Maroc

DANGER
LE PHOTOCOPILLAGE TUE LE LIVRE

La *Loi sur le droit d'auteur* interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

Sous la direction de
ROBERT BERNIER

L'ESPACE CANADIEN
MYTHES ET RÉALITÉS
Une perspective québécoise

2010

Presses de l'Université du Québec
Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bur. 450
Québec (Québec) Canada G1V 2M2

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec et Bibliothèque et Archives Canada

Vedette principale au titre :

L'espace canadien : mythes et réalités

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 978-2-7605-2565-8

1. Canada - Politique et gouvernement - 21e siècle. 2. Canada - Conditions économiques - 21e siècle. 3. Canada - Relations extérieures - 21e siècle. 4. Québec (Province) - Conditions économiques. 5. Opinion publique - Québec (Province). I. Bernier, Robert, 1951 3 janv.- .

FC640.E76 2010 971.07 C2010-940589-7

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Fonds du livre du Canada pour nos activités d'édition.

La publication de cet ouvrage a été rendue possible grâce à l'aide financière de la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC).

Intérieur
Mise en pages : INFOSCAN COLLETTE-QUÉBEC

Couverture
Conception : RICHARD HODGSON

1 2 3 4 5 6 7 8 9 PUQ 2010 9 8 7 6 5 4 3 2 **1**

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés
© 2010 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 2e trimestre 2010
Bibliothèque et Archives nationales du Québec / Bibliothèque et Archives Canada
Imprimé au Canada

Table des matières

Liste des figures XIX

Liste des tableaux XXI

Introduction 1
Robert Bernier

PARTIE 1
Le commerce et l'économie 3

Chapitre 1
Le commerce international du Canada 5
Emmanuel Nyahoho
1. Le Canada dans le commerce mondial 6
1.1. Un poids important mais légèrement en déclin 6
1.2. Un compte courant de plus en plus excédentaire et tiré par le flux des marchandises 8
2. Les avantages comparatifs du Canada 13
2.1. Les industries les plus performantes à l'exportation . . . 13
2.2. Les enjeux, défis et facteurs explicatifs de performance à l'exportation du Canada 19
Conclusion 28
Références 30

Chapitre 2
L'eau comme ressource stratégique pour le Québec : caractéristiques, enjeux et perspectives 33
Martin Stapinsky et Emmanuel Nyahoho
1. Eau en tant que ressource naturelle 34
1.1. Définition et caractéristiques des ressources naturelles . . 34
1.2. Statut particulier de l'eau comme ressource naturelle . . 37

2. Économie des ressources en eau 39
2.1. Situation mondiale des ressources en eau 39
2.2. Utilisation des ressources en eau dans l'économie et le commerce 43
2.3. Place des ressources en eau au Québec 48
3. Les échanges internationaux et les ressources en eau 50
3.1. Principaux pays exportateurs et importateurs d'eau . . . 50
3.2. Évaluation de la valeur de l'eau 51
3.3. Possibilités d'exportation d'eau pour le Québec. 54
4. Contexte politico-économique du commerce de l'eau. 57
4.1. Aspects reliés aux ressources en eau dans les blocs économiques régionaux 57
4.2. Exemples de projets sur l'eau comme appui au développement économique 57
5. Eau comme ressource stratégique pour le Québec 59
Conclusion 63
Références 64

Chapitre 3
Le Québec, province à faible croissance mais à revenu comparable : le paradoxe résolu 69
Jean-Luc Migué et Gérard Bélanger
1. Divergence interrégionale de la croissance et convergence des niveaux de vie 70
2. Validation empirique aux États-Unis, au Royaume-Uni, en France et au Canada. 70
3. Québec, région typique de faible croissance, mais de revenu comparable 72
4. Circonstances exceptionnelles 73
5. La péréquation 74
6. Théorie économique du fédéralisme 77
Conclusion 78

PARTIE 2
L'énergie et les transports 81

Chapitre 4
L'énergie 83
Jean-Thomas Bernard
1. Le Canada comme producteur, consommateur et fournisseur de produits énergétiques 84
1.1. Production, échange et demande. 84
1.2. Quelques comparaisons internationales 88

1.3. La dimension provinciale 91
2. La politique énergétique canadienne 93
Conclusion 99
Références 100

Chapitre 5
La performance des transports canadiens et leur efficacité dans l'économie mondiale 103
Michel Boucher
1. Considérations générales sur les fondements d'un réseau routier 104
1.1. Les infrastructures routières et leur durabilité temporelle 106
1.2. La durée naturelle des autoroutes québécoises 107
1.3. L'état de la performance récente 108
2. Une tarification optimale des véhicules 110
2.1. Le financement 111
3. Le transport ferroviaire 115
3.1. Le pouvoir de marché que possèdent les deux firmes canadiennes 117
3.2. Le rôle de Via Rail dans le transport des passagers 118
4. Les industries du transport routier et des autocars 119
4.1. L'industrie du transport routier 119
4.2. Le transport par autocar 121
5. Le transport aérien 122
6. Le transport maritime 125
6.1. Le cas de Vancouver 127
6.2. Le cas d'Halifax 128
6.3. Le port de Montréal 129
6.4. La Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent 131
7. Les administrations aéroportuaires 132
8. Considérations générales 135

PARTIE 3
Santé et société 137

Chapitre 6
Les soins de santé *a mari usque ad mare*: les rôles du fédéral et des provinces face au financement privé . . . 139
Marie-Claude Prémont
1. Le fédéral et la loi canadienne sur la santé 141
1.1. La constitution canadienne et le rôle du fédéral en santé 141

1.2. La valse-hésitation entre le fédéral et les provinces 143
1.3. Orienter et augmenter la capacité fiscale des provinces 144
1.4. Les normes communes avant 1984 146
1.5. L'adoption de la *Loi canadienne sur la santé*..... 147
2. Maximiser les investissements publics : le rôle mutant des pouvoirs provinciaux..... 156
2.1. Les trois mesures provinciales de limitation de la pratique privée 156
2.2. La mutation des mécanismes provinciaux..... 160
Conclusion..... 165

Chapitre 7
La pauvreté des enfants dans le « plus meilleur pays au monde » 167
Martin Goyette, Stéphane Grenier et Dashka Coupet
1. La pauvreté des enfants au Canada par rapport aux autres pays riches..... 168
2. La pauvreté des enfants au Canada 169
3. L'ampleur de la pauvreté 170
4. Des besoins de base non comblés..... 171
5. Les groupes sociaux vulnérables 173
6. Causes de la pauvreté..... 174
6.1. Les facteurs liés au marché du travail : la précarisation du marché du travail..... 174
6.2. Les politiques publiques comme facteur déterminant du niveau de pauvreté..... 175
6.3. Les politiques sociales fédérales en matière de lutte à la pauvreté chez les enfants..... 176
6.4. Le « cas québécois » 177
Conclusion..... 179
Références 180

PARTIE 4
État et gouvernance..... 183

Chapitre 8
L'espace constitutionnel autochtone « réel » et « imaginé »..... 185
Jean-François Savard
1. L'espace réel 186
1.1. Les composantes de la Constitution canadienne 186
1.2. La jurisprudence..... 188
1.3. Le jugement Calder 188

1.4. Le jugement Sparrow 189
1.5. Le jugement Van der Peet 189
1.6. Le jugement Delgamukw 190
2. L'espace imaginé 191
2.1. L'approche de la réforme constitutionnelle 191
2.2. Le fédéralisme de traité 195
2.3. De l'espace « réel » à l'espace « imaginé » 199
3. Les traités 199
4. L'autonomie gouvernementale 202
Conclusion 206
Références 208

Chapitre 9
L'infrastructure de gestion des comportements des agents publics du gouvernement fédéral canadien : entre discours et structures 211
Magalie Jutras et Yves Boisvert
1. Des engagements politiques et administratifs qui se suivent… et se ressemblent 213
1.1. L'ère Mulroney 215
1.2. L'ère Chrétien 217
1.3. L'ère Martin 220
1.4. L'ère Harper 222
1.5. Discussion sur les engagements en matière de gestion des comportements 224
2. Des gardiens et des sages : les recommandations qui favorisent une perspective autorégulatoire de l'éthique 226
2.1. Rapports du Bureau du vérificateur général du Canada 226
2.2. Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique 228
2.3. Rapports de la commission Gomery 231
3. L'infrastructure de gestion des comportements du gouvernement canadien 233
3.1. Des mécanismes hétérorégulatoires 235
3.2. Mécanismes pour assurer la transparence 238
3.3. Structures de contrôle 240
3.4. Des mécanismes autorégulatoires 252
3.5. Mécanismes de socialisation professionnelle et organismes de coordination des questions éthiques . . . 253
Conclusion 259

Chapitre 10
Les réformes de gestion au gouvernement fédéral du Canada : un mouvement continu 263
Jacques Bourgault
1. Le destin des réformes 265
2. La dynamique 265
3. Rôle de l'État, finances, dépenses et transferts 267
   3.1. Examen des programmes (Revue de programmes) 267
   3.2. Examen continu des dépenses (Recyclage des fonds budgétaires) et revues stratégiques 269
   3.3. Les revues quinquennales 271
4. Les citoyens, l'organisation, les services et la reddition de comptes 271
   4.1. Les citoyens d'abord 272
   4.2. Organisation 273
   4.3. Livraison de services 277
   4.4. Reddition de comptes 281
5. Autonomie, contrôles de gestion et perspective intégrée de performance 283
   5.1. L'accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels (APRM) 283
   5.2. La fonction de contrôleur moderne 284
   5.3. Le Cadre de responsabilisation de gestion 286
   5.4. La vérification interne 288
   5.5. Les subventions et contributions 289
   5.6. L'évaluation du rendement 289
6. Ressources humaines 290
   6.1. La Relève 291
   6.2. Les sondages auprès de la fonction publique 292
   6.3. *Loi sur la modernisation de la fonction publique* (LMFP) 293
   6.4. Le comité consultatif sur la fonction publique 295

Conclusions 296
Références 299

Chapitre 11
Les municipalités canadiennes, agents de changement sociétal et étatique ? 307
Gérard Divay, avec la collaboration de Taulant Dedja
1. Rôle et importance relative des municipalités : de la comptabilité organisationnelle aux comptes collectifs locaux 309
   1.1. Importance relative des dépenses municipales 309
   1.2. La variété des « services » municipaux 312

1.3. Les modes d'action municipale 315
1.4. Les débats sur le « rôle » des municipalités 316
2. L'action municipale entre reproduction et transformation des modes de vie 319
2.1. Les sources de remise en question des modes de vie . . . 320
2.2. Municipalités et société de l'information 322
2.3. Municipalités et développement durable 323
2.4. Municipalités et inclusion sociale 325
2.5. Municipalités et santé 326
2.6. Municipalités et développement économique 327
3. Transformation des modes de vie et dilemmes de l'action publique 329
3.1. L'emprise de la sphère publique sur la sphère privée . . 329
3.2. La percolation de la vision dans l'action 329
3.3. Les contributions non publiques à la « valeur publique » 330
3.4. L'itération entre actions sur l'offre et la demande 331
3.5. La segmentation des cibles dans des stratégies holistiques 331
4. Les municipalités dans l'évolution de l'expérience locale de l'État 332
4.1. La dépendance des politiques centrales aux initiatives municipales 332
4.2. Les municipalités, aiguillons de citoyenneté 334
Conclusion : les municipalités, sous-valorisées ? 335

Chapitre 12
Propagande, information et communication gouvernementale au Canada : de l'origine à nos jours 339
Robert Bernier
1. La propagande au Québec (1869-1941) 343
2. L'âge d'or de la propagande (1939-1945) 343
3. Le gouvernement du Québec et l'information gouvernementale (1945-1960) 343
4. Le démantèlement de l'appareil de propagande canadien (1945-1960) 344
5. La réorganisation de l'Office national du film et la guerre psychologique 346
6. L'ONF et Radio-Canada 348
7. La composante francophone de l'ONF et la presse québécoise 349
8. La grève de Radio-Canada et son impact 350
9. L'ONF et le cinéma vérité 351

10. Ottawa et l'information gouvernementale (1960-1976). . . . 353
11. La Révolution tranquille (1961-1966) 355
12. Les communications gouvernementales de l'Union nationale (1966-1970) 356
13. Le marketing gouvernemental et politique des libéraux (1970-1976) 357
14. Le Parti québécois au pouvoir : propagande et marketing, une zone grise (1977-1985) 357
15. Bourassa 2 : retour à la décentralisation et à l'information administrative (1986-1994) 361
16. Le retour du Parti québécois au gouvernement (1994-2003) 362
17. Les libéraux de Jean Charest au pouvoir 364
18. Le gouvernement du Canada (1976-2010) 365
19. Le gouvernement conservateur (1984-1993) 367
20. Les libéraux fédéraux dans l'exercice de gouverne (1993-2000) 368
21. Harper et la nouvelle droite au pouvoir 370
Considérations générales 371
Références 372

Chapitre 13
L'arsenal de la démocratie : perspectives de changement au Canada et dans les provinces 373
Filip Palda
1. Le concept de concurrence politique 374
2. Les limites des dépenses, des contributions et des subventions utilisées comme obstacles à l'entrée en politique 377
2.1. Les limites des dépenses 377
2.2. Les limites aux contributions 385
2.3. Les subventions 388
3. L'absence de démocratie directe comme obstacle à l'entrée en politique 391
4. La décentralisation 395
Conclusion 399
Références 400

Chapitre 14
Les entreprises publiques du gouvernement du Canada 403
Luc Bernier et Luc Farinas
1. Une analyse des rapports annuels au parlement du Secrétariat du Conseil du Trésor concernant les entreprises publiques 408
1.1. Les messages des présidents 408
1.2. Les corps des rapports 410
2. Une analyse des rapports du vérificateur général du Canada concernant les sociétés d'État 415
3. Une analyse des rapports annuels de la Collectivité des organismes fédéraux 418
Conclusion 421
Références 423

PARTIE 5
Affaires étrangères et défense 427

Chapitre 15
La protection de l'Arctique : les Canadiens et les Québécois, même combat ? 429
Stéphane Roussel
1. L'opinion publique canadienne et québécoise face à l'Arctique : première esquisse 430
2. L'attachement à l'Arctique : une affaire de raison ? 436
3. La dimension identitaire et culturelle 440
Conclusion 444

Chapitre 16
La politique étrangère canadienne : mythes persistants et réalité confuse ? 447
Nelson Michaud
1. Les fondements historiques 450
2. Les tendances du dernier demi-siècle 455
3. L'image du Canada perçue à l'étranger : qu'en reste-t-il aux yeux des Canadiens ? 459
4. Multilatéralisme : aller aux toilettes lorsque la facture arrive ? 461
5. Défense : un pays pacifiste ? 464
6. Maintien de la paix : l'évolution des conflits vs la stagnation des esprits 466
7. L'aide internationale : loin des yeux, loin du cœur ? 469
8. Perspectives d'avenir 471

PARTIE 6
Les Québécois et le Canada 475

Chapitre 17
Les Québécois et l'espace canadien 477
Robert Bernier
1. Les Québécois et l'information sur les activités gouvernementales 478
2. Temps consacré par les Québécois à discuter de politique 481
3. L'influence du palier de gouvernement sur la vie quotidienne 482
4. Le niveau de vie des Québécois 483
5. Le taux de satisfaction à l'égard des services gouvernementaux fédéraux 484
6. Les Québécois et la reconnaissance des autochtones 485
7. La privatisation de Radio-Canada 486
8. La présence des forces canadiennes en Afghanistan 488
9. La souveraineté canadienne dans l'Arctique 489
10. Le transport de l'électricité vers l'ouest du Canada 490
11. Le Canada et l'aide internationale 491
12. La santé au Canada 496
13. La lutte à la pauvreté chez les enfants 501
14. Le vote aux élections fédérales 502
15. L'eau, une ressource stratégique 506
16. L'attribution des contrats gouvernementaux 507
17. L'état des routes au Québec 508

Conclusion 509

Considérations générales 513
Robert Bernier
1. Le commerce et l'économie 513
2. L'énergie et les transports 514
3. Santé et société 515
4. État et gouvernance 516
5. Affaires étrangères et défense 519
6. Les Québécois et la politique fédérale 520

Notices biographiques 523

Liste des figures

FIGURE 1.1
Évolution du prix de certains produits de base et d'exportation du Canada 20

FIGURE 2.1
Structure générale de la filière de production et de transformation des ressources naturelles. 36

FIGURE 2.2
Zones caractérisées par des pénuries locales d'eau 41

FIGURE 5.1
Détérioration temporelle d'une chaussée. 105

FIGURE 5.2
Réseau supérieur – Évolution de l'état des chaussées en pourcentage 109

FIGURE 5.3
Réseau supérieur – Évolution de l'état des structures en pourcentage 110

Liste des tableaux

Tableau 1.1
Le commerce mondial des marchandises par région et principaux pays 7

Tableau 1.2
Le commerce mondial des services par région et principaux pays . . 9

Tableau 1.3
Évolution de la balance des paiements du Canada, 1993-2005 (en milliards de dollars américains) 10

Tableau 1.4
État de la balance des paiements de certains pays, année 2007 (en milliards de dollars américains) 10

Tableau 1.5
Balance des opérations courantes en pourcentage du PIB 11

Tableau 1.6
Avantage comparatif révélé dans les industries manufacturières, année 1993 14

Tableau 1.7
Avantage comparatif révélé dans les industries manufacturières, année 2006 15

Tableau 1.8
Structure des exportations du Canada au niveau des groupes (position à trois chiffres) de la CTCI 18

Tableau 2.1
Ressources mondiales en eau douce renouvelable disponibles (20 premiers pays) 40

Tableau 2.2
Situation des ressources en eau renouvelable du Québec avec celle de quelques pays 42

Tableau 2.3
Activités économiques nécessitant un apport d'eau en quantité ou qualité suffisante 44

Tableau 2.4
Consommation d'eau estimée dans la fabrication de différents produits 45

Tableau 2.5
Utilisation de l'eau au Canada par secteurs et régions 47

Tableau 2.6
Principales industries consommatrices d'eau au Québec 49

Tableau 2.7
Principaux pays exportateurs et importateurs d'eau virtuelle pour la période 1997-2001. 51

Tableau 2.8
Coût de l'eau en fonction de la méthode de prélèvement, de traitement et de distribution. 53

Tableau 2.9
Principaux projets d'exportation d'eau du Canada 59

Tableau 4.1
Production d'énergie primaire. 85

Tableau 4.2
Échanges internationaux d'énergie 86

Tableau 4.3
Demande finale d'énergie. 88

Tableau 4.4
Comparaisons internationales, 2006 89

Tableau 4.5
Production provinciale d'énergie en 2007 92

Tableau 4.6
Émissions de GES dans les provinces en 1990 et en 2006 94

Tableau 5.1
Évolution de la structure tarifaire de l'autoroute 407 113

TABLEAU 5.2
Les coûts socioéconomiques annuels attribuables à la congestion récurrente sur les autoroutes et les artères, 2003 (en M$) 114

TABLEAU 5.3
Les recettes de l'industrie du transport en autocar selon le type de service, 1996-2006 122

TABLEAU 5.4
La performance d'Air Canada et de Westjet 123

TABLEAU 5.5
La performance du Port Metro Vancouver 128

TABLEAU 5.6
La performance du port d'Halifax 129

TABLEAU 5.7
La performance du port de Montréal 131

TABLEAU 5.8a
La performance de l'aéroport de Vancouver 133

TABLEAU 5.8b
La performance de l'aéroport de Toronto 133

TABLEAU 5.8c
La performance de l'aéroport de Montréal 134

TABLEAU 5.8d
La performance de l'aéroport de Calgary 134

TABLEAU 10.1
CRG 287

TABLEAU 10.2
Certains effets des réformes : perceptions des fonctionnaires 293

TABLEAU 11.1
Dimensions d'intérêt pour l'action municipale 321

TABLEAU 14.1
Sociétés d'État (liste partielle) 407

TABLEAU 17.1
Niveau d'information des Québécois sur les activités du gouvernement du Canada 478

TABLEAU 17.2
Niveau d'information des Québécois sur les activités du gouvernement du Québec 479

Tableau 17.3
Niveau d'information des Québécois sur les activités de leur conseil municipal 480

Tableau 17.4
Temps consacré à discuter de politique (par semaine) 481

Tableau 17.5
Le palier de gouvernement ayant le plus d'influence sur la vie quotidienne des Québécois 482

Tableau 17.6
Amélioration/détérioration du niveau de vie des Québécois 483

Tableau 17.7
La satisfaction des Québécois à l'égard des services gouvernementaux fédéraux 484

Tableau 17.8
Taux d'appui à la reconnaissance par le gouvernement canadien de l'autonomie gouvernementale des Autochtones 485

Tableau 17.9
Taux d'appui à la privatisation de la SRC 486

Tableau 17.10
Taux d'appui à la présence des Forces armées canadiennes en Afghanistan 488

Tableau 17.11
Taux d'appui à la politique canadienne de défense de sa souveraineté dans l'Arctique 489

Tableau 17.12
Taux d'appui au subventionnement fédéral d'un réseau de transport d'électricité entre l'est et l'ouest du Canada 490

Tableau 17.13
Contribution du Canada à l'aide internationale 491

Tableau 17.14
Position du Canada en tant qu'acteur économique influent 492

Tableau 17.15
Contribution du Canada aux opérations de paix 493

Tableau 17.16
L'image du Canada à l'étranger 494

Tableau 17.17
Contribution du Canada aux travaux de l'ONU 495

Tableau 17.18
Accroissement des transferts fiscaux aux provinces en matière de santé 496

Tableau 17.19
Élargissement du rôle du gouvernement fédéral pour couvrir les médicaments 497

Tableau 17.20
Élargissement du rôle du gouvernement fédéral pour couvrir les soins à domicile 498

Tableau 17.21
Intervention plus vigoureuse du fédéral pour combattre la privatisation des soins de santé 499

Tableau 17.22
Retrait du fédéral de la santé 500

Tableau 17.23
Argent fédéral consacré à la lutte à la pauvreté chez les enfants 501

Tableau 17.24
Vote du 14 octobre 2008 502

Tableau 17.25
Intention de vote 503

Tableau 17.26
Répartition des indécis 504

Tableau 17.27
Intention de vote après répartition des indécis (vote long) 504

Tableau 17.28
Intention de vote après répartition (vote court) 505

Tableau 17.29
Taux d'appui à la vente de l'eau potable québécoise 506

Tableau 17.30
L'attribution des contrats gouvernementaux 507

Tableau 17.31
Taux d'appui à une commission d'enquête sur les allégations de collusion (construction/municipalités) 508

Tableau 17.32
Perception de l'état des routes québécoises 508

Introduction

Robert Bernier, Ph.D.
Professeur titulaire, École nationale d'administration publique

Les Québécois sont d'importants contributeurs au Canada et au gouvernement fédéral, qui les représentent dans plusieurs facettes de leur vie quotidienne. Cet ouvrage est le fruit de la collaboration entre plusieurs universitaires qui vise à mieux connaître l'évolution de certaines de ses activités, les contraintes qu'elles soulèvent et les perceptions des Québécois à son égard.

Le premier chapitre de la première partie porte sur le commerce et l'économie, et traite de l'effet de la mondialisation des marchés sur les exportations canadiennes (Nyahoho). Le second chapitre traite de l'importance stratégique des ressources en eau pour le Québec (Nyahoho et Stapinsky). Le dernier chapitre de cette section est consacré à certaines contraintes qui affectent le Québec dans son développement économique (Migué et Bélanger).

La seconde section, qui porte sur l'énergie et les transports, comporte deux chapitres : l'un qui analyse la politique énergétique du gouvernement canadien et ses effets sur la fédération (Bernard), l'autre qui évalue la performance des transports canadiens et leur efficacité dans l'économie mondiale (Boucher). La troisième partie de l'ouvrage s'attarde à décortiquer l'évolution des rôles entre le gouvernement fédéral et les provinces en matière de santé, ainsi que la perception des Québécois à l'égard de la contribution fédérale en santé (Prémont). Le chapitre qui suit met en relief le phénomène de la pauvreté des enfants au Canada (Goyette, Grenier et Coupet).

Le quatrième volet de l'ouvrage jette un regard sur l'État et la gouvernance. L'espace constitutionnel autochtone se décline autour de ses revendications territoriales et l'espace qu'il occupe dans la réalité canadienne. Cet énoncé constitue l'essence de ce chapitre (Savard). La gestion de l'éthique des comportements au gouvernement fédéral représente l'ossature du chapitre 9 (Jutras et Boisvert). Le chapitre 10 est consacré aux réformes de gestion dans l'administration fédérale (Bourgault). Cette section comprend aussi une analyse en profondeur des municipalités comme

agent de changement (Divay et Dedja), de l'évolution des communications gouvernementales au Canada et au Québec (Bernier), ainsi qu'une évaluation originale de la représentation électorale au Canada (Palda). La dernière contribution de cette section va se concentrer sur les sociétés d'État, leur pertinence et la perception de la population québécoise à l'égard de certaines d'entre elles (Bernier et Farinas).

Le cinquième volet de l'ouvrage concentre son attention sur la défense de l'Arctique canadien, sur l'intérêt que lui accorde la population canadienne et québécoise dans une perspective d'opinion publique (Roussel). Il sera complété par une évaluation du rôle et de la place qu'occupe le Canada dans le monde et de la perception de la population québécoise à son endroit (Michaud).

Le dernier volet de l'ouvrage présente et analyse les résultats d'une enquête quantitative sur le terrain qui a été réalisée par la maison de sondage CROP de Montréal, et qui porte sur la perception des Québécois à l'égard du gouvernement fédéral, de ses programmes et de ses politiciens (Bernier).

PARTIE 1

LE COMMERCE ET L'ÉCONOMIE

CHAPITRE

1

LE COMMERCE INTERNATIONAL DU CANADA

Emmanuel Nyahoho, Ph.D.
Professeur titulaire, École nationale d'administration publique

En 1994, le marché nord-américain se met en place avec l'ALENA, dont l'objectif est de stimuler la libre circulation des biens et services, de promouvoir la concurrence et de relancer la croissance économique. En même temps, les négociations multilatérales du GATT à l'Uruguay Round se concrétisent pour donner lieu à la création de l'OMC, désormais perçue comme un arbitre formel du commerce international. Les deux traités se traduisent, pour le Canada ainsi que pour ses principaux partenaires, par le démantèlement, voire l'élimination dans certains cas des barrières tarifaires et non tarifaires. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles l'actualité économique est marquée par la référence fréquente au mot « globalisation » ou « mondialisation ». Si l'on en croit les estimations de l'OMC, tout au long des années 1990, le taux annuel moyen de croissance des exportations mondiales de marchandises et de services a oscillé entre 6 % et 7 %, pour ensuite légèrement baisser en 2001. Poussé à nouveau au-delà de 3 % en 2002, ce taux ne cesse depuis d'afficher des niveaux élevés. Ainsi, les exportations mondiales de marchandises évaluées à 3 734 milliards de dollars en 1993 s'élèvent à 16 070 milliards de dollars en 2008, soit un facteur de près de 4,3 fois en l'espace d'une quinzaine d'années. Dans cet échange de plus en plus mondialisé, il est naturel de s'interroger sur la place qu'occupe le Canada.

Nous chercherons à savoir dans les pages qui suivent si, en tant que pays signataire de l'ALENA et membre actif de l'OMC, le Canada a pu tirer parti de cette ouverture grandissante des marchés. Plus précisément, notre analyse sera centrée sur les créneaux de performance à l'exportation du Canada, autant dans leur ampleur que dans leur évolution. Pour ce faire, ce chapitre est structuré en deux parties distinctes. La première situe le Canada dans l'échange mondial à partir de quelques indicateurs économiques et vis-à-vis de ses principaux partenaires commerciaux. La deuxième examine les avantages comparatifs révélés du Canada et débouche sur l'analyse des facteurs explicatifs de sa performance à l'exportation. En guise de conclusion, des considérations de politiques d'adaptation sont fournies.

1. LE CANADA DANS LE COMMERCE MONDIAL

1.1. UN POIDS IMPORTANT MAIS LÉGÈREMENT EN DÉCLIN

L'importance croissante des échanges internationaux, confirmée par diverses sources statistiques, donne lieu à une géographie du monde dans laquelle la triade formée de l'Union européenne (UE), de l'Amérique du Nord (États-Unis, Canada) et du Japon reste dominante. L'Union européenne, qui couvre la quasi-totalité de l'Europe occidentale, apparaît aujourd'hui comme l'entité économique la plus importante du monde[1]. À elle seule, elle accapare en 2008 un peu plus de 36 % des exportations mondiales de marchandises (tableau 1.1).

Quant au Canada, sa part dans les exportations mondiales de marchandises a oscillé autour de 4 % tout au long des années 1990, pour ensuite connaître une baisse régulière dès le début de l'an 2000 et se retrouver à un chiffre de 2,8 % en 2008. Plus que ces disparités régionales, ce qui attire l'attention, c'est la chute persistante de la part des États-Unis dans les exportations mondiales de marchandises, qui s'élevaient à 21,7 % en 1948, et se retrouvent maintenant à moins de 10 % (8,0 % en 2008). À l'inverse, le miracle chinois est aussi digne de mention. Sa part d'à peine 1 % en 1983 vient par la suite enregistrer une nette inflexion à la hausse, au point où la Chine constitue aujourd'hui la principale exportatrice de marchandises. De fait, longtemps fermée, la Chine s'est ouverte ces dernières années, ce qui a provoqué une remontée spectaculaire autant dans ses exportations que dans ses importations. Ainsi, les données relatives à l'année calendaire 2009 et début 2010 placent déjà la Chine au premier rang des exportateurs mondiaux de marchandises, dépassant les économies industrialisées de l'Allemagne et des États-Unis.

1. Ne fait pas partie de l'Union cette partie de l'Europe de l'Ouest composée de la Suisse, de la Norvège et des micro-États que sont l'Andorre, Monaco, Saint-Martin, le Vatican et le Liechtenstein.

Tableau 1.1

Le commerce mondial des marchandises par région et principaux pays

Pays	Exportations					Importations				
	Rang 2008	1983	1993	2003	2008	Rang 2008	1983	1993	2003	2008
		En valeur (en milliards de dollars US)					En valeur (en milliards de dollars US)			
Monde		1 840	3 734	7 586	16 070		1 889	3 840	7 865	16 422
		En %					En %			
Union européenne*		31,3	37,4	41,5	36,7		33,2	35,5	40,8	38,1
Allemagne	1	9,2	10,2	9,9	9,1	2	8,1	8,9	7,7	7,3
France	6	5,1	5,6	5,2	3,8	5	5,6	5,2	5,0	4,3
Pays-Bas	5	3,5	3,7	3,9	3,9	7	3,2	3,3	3,3	3,5
Royaume-Uni	10	5,0	4,9	4,0	2,9	6	5,3	5,3	5,1	3,9
Italie	7	3,9	4,8	3,9	3,3	8	4,2	4,0	3,8	3,4
États-Unis	3	11,2	12,4	9,6	8,0	1	14,3	15,6	16,6	13,2
Canada	11	4,2	4,0	3,6	2,8	11	3,4	3,6	3,1	2,5
Japon	4	8,0	9,7	6,2	4,9	4	6,6	6,2	4,8	4,6
Total ci-dessus		54,7	63,5	60,9	52,4		57,2	60,9	65,3	58,4
Autres pays		45,3	36,5	39,1	47,6		42,5	39,1	34,7	41,6
Chine	2	1,2	2,5	5,8	8,9	3	1,1	2,7	5,2	6,9
Russie	9	4,9	1,5	1,8	2,9	17	4,2	1,1	1,0	1,8
Mexique	16	1,4	1,4	2,1	1,9	14	0,6	2,7	2,3	2,0
Monde		100,0	100,0	100,0	100,0		100,0	100,0	100,0	100,0

* Les chiffres concernent la CE (10) en 1983, l'UE (12) en 1993, l'UE (27) en 2003 et 2008.
Source: Organisation mondiale du commerce, *International Trade Statistics*, divers numéros, Genève, OMC.

Un regard sur les transactions mondiales de services indique qu'elles présentent des disparités régionales encore plus prononcées. En effet, la triade constituée de l'UE, de l'Amérique du Nord et du Japon rassemble maintenant plus de 65 % des exportations mondiales. Alors que les États-Unis tendent à consolider, voire parfois à renforcer leur dominance au fil du temps, le poids du Canada dans les exportations mondiales de services stagne aux environs de 2 % (tableau 1.2). Là aussi, la percée de la Chine ne passe pas inaperçue.

En résumé, bien que la triade domine encore les échanges mondiaux, les pays du Sud, dont la Chine, prennent de plus en plus d'importance. Cette permutation des rapports de force ne manque pas d'exercer une pression sur la conduite des politiques commerciales et sur l'avenir même de l'OMC. En effet, dès le déclenchement du cycle de Doha, les pays du Sud revendiquent des règles qui leur soient plus avantageuses, d'où l'appellation « cycle de Doha pour le développement ». De leur côté, les pays industrialisés qui voient leur suprématie menacée deviennent plus attentifs au chant des sirènes protectionnistes. On ne se surprend guère que le cycle du millénaire tarde encore à se concrétiser, dans la mesure où les pays participants, nombreux et divergents quant à leur stade de développement, se montrent moins conciliants. Par ailleurs, la persistance des déséquilibres commerciaux entre pays ne fait qu'accroître ce climat de tension dans les relations commerciales. Arrêtons-nous quelques instants sur ce sujet et relevons les particularités du Canada.

1.2. Un compte courant de plus en plus excédentaire et tiré par le flux des marchandises

La situation de compétitivité internationale d'un pays peut être appréciée à partir de l'état de la balance de paiements, laquelle est une mesure comptable d'enregistrement des transactions entre les résidents d'un pays et ceux du reste du monde au cours d'une année. À ce sujet et pour des fins comparatives, référons-nous aux données du Fonds monétaire international (FMI).

Un des points positifs qui ressort de la balance de paiements du Canada est que sa situation déficitaire du compte courant des années 1990 s'est résorbée, pour devenir nettement excédentaire dès le début de l'an 2000 (tableaux 1.3 et 1.4)[2]. Ce revirement de la conjoncture révèle un certain

2. Le compte de la balance commerciale est la différence entre les exportations et les importations de marchandises. Le compte courant est la somme de la balance commerciale, des exportations nettes de services, du revenu net d'investissement et des transferts nets courants du secteur privé et public et ne faisant pas intervenir un transfert de propriété.

Tableau 1.2

Le commerce mondial des services par région et principaux pays

Pays	Exportations					Importations				
	Rang 2008	1983	1993	2003	2008	Rang 2008	1983	1993	2003	2008
		En valeur (en milliards de dollars US)					En valeur (en milliards de dollars US)			
Monde		391	3 010	1 832	3 780		384	980	1 781	3 490
		En %					En %			
Union européenne*		40,4	38,8	48,0	46,1		36,7	39,6	46,4	43,3
Allemagne	3	7,0	6,0	6,3	6,4	2	10,7	10,9	9,5	8,1
France	4	9,0	8,6	5,3	4,2	6	7,1	7,0	4,5	4,0
Royaume-Uni	2	6,9	5,2	6,3	7,5	3	5,4	4,5	6,8	5,6
Espagne	7	2,9	3,2	4,0	3,8	9	1,3	1,9	2,6	3,0
Italie	8	4,9	5,5	3,8	3,2	7	3,6	5,8	4,0	3,8
Pays-Bas	10	3,7	3,6	3,3	2,7	11	3,6	3,6	3,4	2,6
Irlande	11	0,3	0,3	2,2	2,6	8	0,3	0,5	3,0	3,0
Autriche	21	2,4	2,9	2,3	1,6	25	1,4	2,1	2,2	1,2
États-Unis	1	12,4	16,5	15,5	13,8	1	10,4	11,4	12,3	10,5
Canada	20	2,0	1,7	2,3	1,7	12	2,9	2,7	2,8	2,5
Japon	6	5,0	5,2	4,1	3,9	4	8,8	10,0	6,0	4,8
Total ci-dessus		59,8	62,2	69,9	65,8		58,8	63,7	67,5	61,1
Autres pays		40,2	37,8	30,1	34,2		41,2	36,3	32,5	38,9
Chine	5	0,6	1,1	2,5	3,9	5	0,5	1,1	3,0	4,5
Russie	22	–	–	0,8	1,3	16	–	–	1,5	2,1
Mexique	39	1,1	0,9	0,6	0,5	33	1,1	1,2	0,9	0,7
Inde	9	0,8	0,5	1,2	2,7	13	0,9	–	1,4	2,4
Monde		100,0	100,0	100,0	100,0		100,0	100,0	100,0	100,0

* Les chiffres concernent la CE (10) en 1983, l'UE (12) en 1993, l'UE (27) en 2003 et 2008.
Source: Organisation mondiale du commerce, *International Trade Statistics*, divers numéros, Genève, OMC.

Tableau 1.3
Évolution de la balance des paiements du Canada, 1993-2005
(en milliards de dollars américains)

	1993	1995	1998	1999	2000	2003	2004	2005	2006	2007
Compte courant	–21,8	–4,3	–7,8	17,0	19,6	10,7	22,9	22,2	17,8	12,6
Balance commerciale	10,1	25,8	15,9	28,3	45,0	40,3	50,5	51,7	43,5	44,4
Compte capital	8,2	4,9	3,3	3,4	3,6	3,0	3,4	4,8	3,6	3,9
Compte financier	19,5	–1,2	4,9	–5,9	–14,5	–14,8	–28,7	–27,0	–18,8	–19,7
Erreurs et omissions	–5,0	3,3	4,5	6,7	–4,9	1,1	2,9	–0,1	–2,7	3,2
Balance globale	0,9	2,7	4,9	5,9	3,7	–3,2	–2,8	1,3	0,82	3,9
Variation des réserves	–0,9	–2,7	–4,9	–5,9	–3,7	3,2	2,8	–1,3	–0,82	–3,9

Source : Fonds monétaire international, *Balance of Payments Statistics Yearbook*, diverses années, Washington, D.C., FMI. Les données sont arrondies.

Tableau 1.4
État de la balance des paiements de certains pays, année 2007
(en milliards de dollars américains)

	Canada	États-Unis	Mexique	Zone euro	Japon	Chine
Compte courant	12,6	–731,2	–5,5	38,5	210,5	371,8
Balance commerciale	53,8	–815,3	–10,1	83,1	104,7	315,4
Compte capital	3,9	–1,8	–	19,1	–4,0	3,1
Compte financier	–19,7	774,5	18,3	123,3	–187,2	70,4
Erreurs et omissions	3,2	10,4	–2,5	–174,9	17,3	16,3
Balance globale	3,9	0,13	10,3	5,9	36,5	461,7
Variation des réserves	–3,9	–0,13	–10,3	–5,9	–36,5	–461,7

Source : Fonds monétaire international, *Balance of Payments Statistics Yearbook*, diverses années, Washington, D.C., FMI. Les données sont arrondies.

paradoxe. En effet, l'amplitude de la balance commerciale (positive en tout temps) ne semble pas être liée à l'évolution de la devise canadienne. On voit bien que cette balance commerciale est nettement plus accentuée concurremment à la brusque remontée du dollar canadien des cinq dernières années[3]. C'est davantage la hausse du prix des matières premières qui explique cette performance commerciale, comme nous le verrons un peu plus loin. N'eut été la situation déficitaire des transactions des invisibles (services, revenus de placement), le compte courant désormais

3. La valeur du dollar canadien (à l'incertain) s'est constamment dépréciée entre 1997 et 2002, passant de 1,29 à 1,57, alors qu'elle s'est appréciée par la suite en passant d'un seuil de 1,40 en 2003 à la parité au début de 2008.

excédentaire du Canada aurait été encore plus élevé. L'avantage compétitif canadien est donc fortement concentré dans l'échange des marchandises, d'où l'intérêt de situer la spécialisation industrielle du pays.

Un autre aspect digne de mention sur l'état de la balance des paiements est le compte financier, dont l'évolution est à l'opposé de celle du compte courant, c'est-à-dire déficitaire pour le Canada, surtout à partir de la fin des années 1990. Théoriquement, l'évolution contrastée entre, d'une part, le compte courant et, d'autre part, le compte capital et financier répond aux exigences de la comptabilité à double écriture de la balance des paiements. Cependant, chacune de ces trois catégories de compte est comptabilisée séparément, donnant ainsi lieu à des divergences statistiques, dénommées erreurs et omissions, d'autant plus que les réserves des banques centrales sont bien connues des autorités. En conséquence, le compte capital et financier devient de plus en plus autonome en raison même de la complexité de ses transactions.

Le déficit financier du Canada est surtout causé par le décalage entre la vigueur des investissements directs canadiens à l'étranger et la médiocrité de l'investissement direct étranger (IDE) au Canada. Si, pendant longtemps, le Canada a pu compter sur l'IDE pour développer son économie, il semble de plus en plus clair que la tendance s'est inversée. En effet, en plus de l'internationalisation des sociétés canadiennes œuvrant dans le secteur manufacturier ou des ressources naturelles telles Bombardier, RIM (Research In Motion), Northern Telecom ou Alcan, pour ne citer que celles-là, on remarque que les institutions bancaires canadiennes investissent de plus en plus à l'étranger. La Banque TD vient d'acquérir l'institution américaine South Financial Group pour une valeur de 192 M$ américains.

Dans une perspective comparative, le déficit des paiements courants des États-Unis, s'élevant à près de 730 milliards en 2007, est le plus aigu de l'économie mondiale, soit 5,3 % du PIB (tableau 1.5).

Tableau 1.5
Balance des opérations courantes en pourcentage du PIB

	1993	1998	2000	2004	2005	2006	2007
Canada	–3,9	–1,2	2,7	2,3	2,0	1,6	0,9
France	0,6	2,6	1,7	0,5	–0,9	–1,2	–1,2
Allemagne	–1,0	–0,8	–1,8	4,6	5,2	6,1	7,7
Japon	3,0	3,1	2,5	3,7	3,7	3,9	4,8
Mexique	–5,8	–3,8	–3,2	–1,0	–0,7	–0,3	–0,8
Royaume-Uni	–1,8	–0,4	–2,6	–1,6	–2,5	–3,9	–4,2
États-Unis	–1,3	–2,5	–4,3	–5,5	–6,1	–6,2	–5,3
Zone euro	0,2	0,8	–0,6	1,2	0,4	0,2	0,2

Source : Organisation de coopération et de développement économiques (2008). *Perspectives économiques de l'OCDE*, Paris, OCDE, tableau 51, p. 307.

Malgré la dépréciation persistante du dollar américain par rapport aux principales devises du monde, la dégradation du compte courant des États-Unis semble s'éterniser. Contrairement à la situation canadienne, le déficit des paiements courants américains est la résultante d'une balance commerciale et du compte des transferts fortement déficitaire, alors que celui des services reste légèrement excédentaire (tableau 1.5). C'est donc dire que la demande intérieure de la société américaine pour les marchandises en provenance de l'étranger surclasse de loin sa capacité d'exportation. Cette faiblesse de l'économie américaine est néanmoins presque compensée par un compte financier largement excédentaire. En effet, les États-Unis ne cessent de dégager un surplus dans l'investissement de portefeuille (actions, dettes, obligations). Pour la période allant de 1993 à 2007, l'investissement de portefeuille réalisé par les étrangers aux États-Unis a régulièrement augmenté pour passer de 111 milliards à 1 145 milliards de dollars. Pendant ce temps, le portefeuille détenu par les Américains à l'étranger n'a guère dépassé le seuil de 200 milliards par an sur toute la période de 1993 à 2004. Aussi, les États-Unis accueillent une bonne partie de l'IDE du monde, ce qui permet aux consommateurs américains d'acheter des produits importés à un prix élevé (compte tenu de la dépréciation de sa devise à l'égard des principales devises du monde) à même le crédit fourni par les étrangers.

Quant à la zone euro, elle témoigne d'une excellente capacité marchande, en plus d'attirer sur son territoire de l'investissement de portefeuille. Bien qu'elle soit réputée pour attirer les IDE, elle a aussi tendance à plus investir à l'étranger. En fait, l'Union européenne présente des atouts industriels, à l'image même de sa diversité, notamment : automobile, chimie, ingénierie, mécanique (Allemagne), pharmacie, biotechnologie (Royaume-Uni), aérospatiale, biens de luxe (France), agroalimentaire, textile, vêtement (Italie, Portugal, Grèce) et téléphonie (Finlande), pour ne citer que ceux-là[4]. Enfin, comme l'indique le tableau 1.5, la performance commerciale du Japon, et surtout de la Chine, s'apprécie à travers leur compte courant largement excédentaire. Le Japon a tendance à investir (portefeuille, IDE) davantage à l'étranger qu'il n'attire sur son territoire, contrairement à la Chine, qui se distingue par des entrées nettes de capitaux.

Pour résumer, l'analyse de la balance des paiements révèle de profonds déséquilibres commerciaux, lesquels renseignent sur la spécialisation sectorielle des pays dans leur volonté d'échanger avec le reste du monde. Ainsi, la performance canadienne à l'exportation est fortement concentrée

4. L'euro, presque à parité avec le dollar américain dès son lancement en 1998, a d'abord légèrement perdu de sa valeur, pour aussitôt surpasser la devise américaine dès l'an 2003.

dans le flux des marchandises là où justement la demande américaine demeure élevée. C'est également la situation du Japon et de la Chine, qui ne cessent d'accumuler un compte courant excédentaire. La question maintenant est d'appréhender davantage les diverses catégories de marchandises dans lesquelles le Canada se distingue particulièrement.

2. LES AVANTAGES COMPARATIFS DU CANADA

2.1. Les industries les plus performantes à l'exportation

Conformément à la théorie ricardienne de l'avantage comparatif et de dotation factorielle d'Heckscher-Ohlin, l'intensification des échanges mondiaux devrait contribuer à la spécialisation industrielle des différents pays. Dans les pages qui suivent, nous chercherons à savoir jusqu'à quel point cet énoncé se vérifie pour un pays comme le Canada. Plus précisément, nous identifierons les créneaux de performance à l'exportation du Canada, ainsi que leur évolution intertemporelle et en rapport avec ceux de ses partenaires commerciaux. Nous déboucherons sur quelques facteurs explicatifs de cette spécialisation, ainsi que sur des enjeux majeurs auxquels l'économie canadienne est confrontée.

Pour ce faire, nous nous inspirerons des travaux de Balassa (1979) qui définit la performance relative d'un pays à l'exportation d'un bien comme étant le ratio de la part de ce pays dans les exportations mondiales du bien sur sa part dans les exportations mondiales de tous les biens[5]. Ce ratio est dénommé, pour les circonstances, Avantage comparatif révélé (ACR). Un ACR inférieur à 1 témoigne d'un désavantage comparatif par rapport aux autres pays pour ce qui est de l'exportation du produit, alors qu'un ACR supérieur à 1 signifie un avantage comparatif pour l'exportation du produit. En général, plus cet indice est élevé, plus grande est la performance à l'exportation du pays. Pour des fins d'estimation, nous utilisons les données de l'OMC, basées sur le système de Classification type pour le commerce international (CTCI), lequel facilite les comparaisons entre pays.

Les tableaux 1.6 et 1.7 présentent les résultats d'estimation d'ACR pour l'année 2006, ainsi que pour l'année 1993 (soit un an avant l'entrée en vigueur de l'accord de l'Uruguay Round et le début de l'ALENA). On voit qu'en 1993, les avantages comparatifs du Canada se situent principalement dans trois groupes d'industries : les matières premières agricoles,

5. L'indice de performance à l'exportation est exprimé par xij = (Xij/XiM)/(Xj/X) où Xij = exportation du bien i par le pays j; Xj = exportations totales du pays j; XiM = exportations mondiales du bien i; X = exportations mondiales de tous les biens.

Tableau 1.6
Avantage comparatif révélé dans les industries manufacturières, année 1993

	Canada	États-Unis	Europe-12	Japon
Produits agricoles	1,41	1,13	1,06	0,09
Produits alimentaires	0,86	1,08	1,18	0,06
Matières premières	3,46	1,30	0,58	0,20
Produits des industries extractives	1,42	0,36	0,49	0,12
Minerais et autres minéraux	1,91	0,86	0,63	0,12
Combustibles	1,22	0,24	0,40	0,06
Métaux non ferreux	2,09	0,56	0,85	0,39
Produits manufacturés	0,83	1,05	1,06	1,31
Fer et acier	0,63	0,27	1,10	1,40
Produits chimiques	0,58	1,11	1,40	0,63
Autres produits semi-manufacturés	1,22	0,70	1,14	0,58
Machines et matériel de transport	1,04	1,28	1,00	1,90
Produits de l'industrie automobile	2,60	1,00	1,13	2,31
Machines de bureau et équipement de télécommunication	0,49	1,34	0,64	2,22
Autre machine et matériel de transport	0,15	0,48	0,23	0,35
Textile	0,22	0,42	1,03	0,60
Vêtements	0,13	0,30	0,78	0,05
Autres biens de consommation	0,45	1,09	1,07	0,85

les industries extractives et les machines et matériel de transport. Inversement, le Canada présente un désavantage comparatif dans le reste des industries, en particulier le textile, le vêtement, les produits chimiques et de façon générale dans le grand groupe des produits manufacturés. Une douzaine d'années plus tard, soit en 2006, les avantages comparatifs du Canada se retrouvent dans les mêmes industries : matières premières agricoles, industries extractives et matériel de transport. On note cependant une amélioration substantielle de l'avantage du Canada dans les produits chimiques, et le secteur du textile et le vêtement, bien que l'indice d'ACR demeure toujours inférieur à 1 dans ces industries.

Par comparaison, les États-Unis et toute l'Union européenne présentent une performance à l'exportation relativement élevée dans un grand nombre d'industries. En général, le États-Unis excellent à l'exportation des biens bénéficiant d'économies d'échelle et de haute technologie. Comme l'explique assez bien l'organisme IMD (2004, p. 735-737), misant sur une approche qualifiée de « modèle anglo-saxon » et articulée sur une déréglementation, une flexibilité du marché du travail et une prise de risque, les États-Unis encouragent fortement les innovations. Selon les statistiques de l'OCDE, les États-Unis ont un taux d'exportation des industries de haute technologie très élevé, soit 36,4 % en 2002, en comparaison d'une

Tableau 1.7
Avantage comparatif révélé dans les industries manufacturières, année 2006

	Canada	États-Unis	Europe-25	Japon
Produits agricoles	1,42	1,11	1,12	0,12
Produits alimentaires	1,09	1,04	1,16	0,08
Poisson	1,34	0,59	0,63	0,31
Autres produits alimentaires	1,06	1,10	1,23	0,05
Matières premières	2,74	1,41	0,93	0,32
Combustibles et produits des industries extractives	1,42	0,35	0,47	0,16
Minerais et autres minéraux	1,51	1,07	0,63	0,41
Combustibles	1,33	0,22	0,39	0,06
Métaux non ferreux	1,85	0,63	0,86	0,59
Produits manufacturés	0,79	1,14	1,14	1,29
Fer et acier	0,51	0,39	1,13	1,46
Produits chimiques	0,72	1,23	1,42	0,84
Produits pharmaceutiques	0,46	1,06	1,79	0,19
Autres produits chimiques	0,80	1,29	1,29	1,06
Autres produits semi-manufacturés	1,23	0,87	1,27	0,63
Machines et matériel de transport	0,86	1,29	1,09	1,72
Équipement de bureau et de télécommunication	0,31	1,07	0,75	1,25
Machines de bureau et de traitement de l'information	0,23	1,08	0,81	0,85
Équipement de télécommunication	0,48	0,72	0,93	1,13
Circuits intégrés	0,17	1,54	0,41	1,94
Matériel de transport	1,64	1,39	1,32	2,18
Produits de l'industrie automobile	1,98	1,07	1,37	2,50
Autre matériel de transport	0,86	2,13	1,20	1,45
Autres machines	0,62	1,40	1,21	1,73
Textile	0,33	0,66	0,85	0,58
Vêtements	0,18	0,18	0,70	0,03
Autres produits manufacturés	0,65	1,29	1,10	1,00
Effets personnels et articles de ménage	0,93	0,42	1,16	0,09
Instruments scientifiques et de contrôle	0,51	2,07	0,95	1,50
Articles manufacturés divers	0,60	1,26	1,14	1,12

moyenne de 25,4 % pour l'ensemble des pays de l'OCDE, et de seulement 12,2 % pour le Canada (OCDE, 2005, p. 131)[6]. En 2005, sur un nombre total de 52 864 brevets déposés dans le monde, près de 31 % proviennent des États-Unis, 28,8 % du Japon, 28,4 % de l'Union européenne et 1,5 % seulement

6. Il s'agit de la valeur des exportations des industries de haute technologie en pourcentage des exportations totales de produits manufacturés. Un secteur industriel est considéré de haute technologie en fonction de son intensité de R-D globale (directe et indirecte). L'intensité de R-D directe réfère aux dépenses en R-D encourues dans le secteur, tandis que l'intensité indirecte comprend les dépenses de R-D incorporées dans les biens intermédiaires et dans les équipements achetés.

du Canada (OCDE, 2008, p. 162-163). Les États-Unis présentent aussi un ratio de dépenses en recherche et développement (R-D) par rapport au PIB des plus élevés, soit 2,62 % en 2005, en comparaison d'une moyenne de 2,25 % pour l'ensemble des pays de l'OCDE, 3,33 % pour le Japon et à peine 1,98 % pour le Canada. Bref, autant d'indicateurs qui montrent la dominance américaine sur le plan de la R-D et de l'investissement dans le savoir.

L'Europe est tout aussi engagée dans cette course d'innovation et performe dans toute une série d'industries. En fait, ce continent présente deux modèles de valeur managériale : celui du Nord et celui du Sud (IMD, 2004, p. 735-736). Le modèle nord-européen épouse une vision stratégique à long terme, un consensus avec les partenaires économiques (syndicats, employeurs, gouvernement) et une stabilité des acquis sur le marché du travail. C'est ce que l'on observe en Allemagne, aux Pays-Bas, en Autriche et en Suisse. Les exportations des Pays-Bas et de la Suisse sont tirées par des biens de haute technologie, alors que l'Allemagne présente une spécialisation stable dans les secteurs bénéficiant d'économies d'échelle (automobile, équipements de transport, chimie, ingénierie mécanique) (Dupuch et Mouhoud, 2004, p. 141).

Ajoutons que la spécialisation internationale de l'Allemagne, tout comme celle du Japon, est nettement accentuée dans des biens d'équipements et de matériel de transport, dont le marché est en forte croissance. Artus (2005, p. 19) relève d'ailleurs que ces deux pays partagent une caractéristique commune, à savoir une spécialisation internationale favorisant une bonne performance à l'exportation et une demande intérieure relativement faible. Quant au modèle propre à l'Europe du Sud, il se caractérise par de faibles coûts de main-d'œuvre, une prépondérance de l'économie parallèle et une structure plus ou moins organisée que l'on retrouve en Italie, au Portugal, en Espagne et qui ont tendance à se spécialiser dans les industries intensives en travail. Selon l'organisme IMD, alors que le Japon adopte le modèle nord-européen tout en incorporant certains principes du *confucianisme*, le Canada se rapproche davantage du modèle anglo-saxon, bien que la structure de ses exportations soit différente de celle des États-Unis[7].

7. D'autres auteurs se sont penchés sur le lien entre religion et croissance. Après analyse de ce sujet, Niall Ferguson (2005, p. 10-14) aboutit à cette conclusion : « Quel que soit le rôle que joue la religion sur l'économie de nos jours, on est obligé de prendre au sérieux les théories que Weber a esquissées avec autant de brio dans l'*Éthique protestante*, ne serait-ce que pour le caractère prémonitoire stupéfiant de cet ouvrage. » Gérard Donnadieu (2005, p. 15-20) explique que la combinaison du confucianisme et du bouddhisme a été favorable au développement du Japon de l'ère Meiji et des dragons de l'Asie ainsi que de la Chine et du Viêtnam.

Essayons maintenant d'identifier au niveau de trois chiffres les industries les plus représentatives de chacun des trois groupes où le Canada détient un avantage comparatif marqué à l'exportation. En l'absence de telles données suffisamment désagrégées dans les publications de l'OMC, nous nous référons au *Manuel de statistiques* de la CNUCED.

Le tableau 1.8 fournit la liste des 10 produits les plus exportés par le Canada par ordre décroissant. On y observe qu'en 1993-1994, le groupe de véhicules pour passagers est au premier rang, immédiatement suivi de l'industrie du bois. Dans cette liste :

- les groupes 781 (voitures pour passagers), 782 (voitures pour marchandises) et 784 (pièces auto) font partie du matériel de transport[8] ;
- les groupes 333 (pétrole) et 341 (gaz naturel) se classifient comme combustibles ;
- les groupes 248 (bois), 251 (pâtes et papiers) sont des matières brutes non combustibles (ressources naturelles).

Bref, la liste des 10 produits les plus exportés de la CNUCED pour l'année 1993-1994 renvoie aux trois groupes d'industrie de l'OMC auparavant identifiés : produits agricoles, industries extractives et matériel de transport, auxquels s'ajoutent deux secteurs du manufacturier (papiers et cartons, aluminium). Au cours de la dernière décennie, on observe que la liste des principaux produits exportés par le Canada et selon les compilations de la CNUCED n'a pas véritablement changé (tableau 1.8). Mais la permutation de position de ces produits devient de plus en plus significative. Ainsi, en 2005-2006, le pétrole brut occupe le deuxième rang des produits les plus exportés, immédiatement suivi du gaz naturel. C'est notamment la hausse du prix du pétrole dès la deuxième moitié des années 2000 qui explique l'importance relative qu'a prise ce produit dans l'exportation canadienne. Les produits de l'aéronautique attirent également l'attention, en figurant maintenant dans la liste des produits les plus exportés.

En résumé, autant les données de l'OMC que celles de la CNUCED confirment que la spécialisation industrielle du Canada demeure relativement stable au cours des douze dernières années et s'articule autour des créneaux suivants :

- produits agricoles et de ressources (bois, pâtes et papiers) ;
- combustibles (pétrole brut, gaz naturel, etc.) ;

8. Le numéro réfère au code du système de classification type pour le commerce international.

Tableau 1.8

Structure des exportations du Canada au niveau des groupes (position à trois chiffres) de la CTCI

1993-1994				2000-2001				2005-2006			
Rang et code	**Industrie**	**% du pays**	**% monde**	**Rang et code**	**Industrie**	**% du pays**	**% monde**	**Rang et code**	**Industrie**	**% du pays**	**% monde**
1/781	Voitures pass.	13,67	10,97	1/781	Voiture pass.	12,38	11,00	1/781	Voiture pass.	10,0	7,39
2/248	Bois	5,19	34,05	2/341	Gaz naturel	6,17	20,13	2/333	Pétrole brut	7,8	3,47
3/641	Papiers et cartons	4,88	14,80	3/931	Transactions spéciales	5,90	8,51	3/341	Gaz naturel	7,2	15,36
4/782	Voitures, marchandises	4,77	18,93	4/333	Pétrole brut	4,37	3,46	4/784	Pièces auto	3,7	5,57
5/784	Pièces auto	4,67	7,47	5/784	Pièces auto	3,91	7,57	5/641	Papiers et cartons	2,9	10,74
6/931	Transactions spéciales	4,27	8,52	6/641	Papiers et cartons	3,88	13,92	6/334	Produits	2,7	2,46
7/341	Gaz naturel	3,73	17,22	7/782	Véhicules, marchandises	3,53	16,64	7/782	Voitures, marchandises	0,6	10,18
8/333	Pétrole brut	3,47	2,99	8/764	Télécommunication	3,22	4,36	8/248	Bois	2,3	23,82
9/251	Pâtes et papiers	2,76	29,80	9/248	Bois	3,03	33,73	9/792	Aéronautique	2,2	5,77
10/684	Aluminium	2,04	10,21	10/792	Aéronautique	2,84	6,85	10/684	Aluminium	2,1	8,97
Sous-total		49,45			**Sous-total**	49,24			**Sous-total**	43,7	

Source: CNUCED, *Manuel de statistiques*, divers numéros, New York et Genève, Nations unies.

– matériel de transport (automobile, aéronautique) ;
– autres secteurs manufacturiers (papiers et cartons, équipement de télécommunication, aluminium).

On note également une grande dispersion des exportations canadiennes sur les autres industries (chacune ayant une part inférieure à 2,1 %). Si, par valeur des exportations, la liste des principales industries est à peu près semblable d'une période à une autre, des différences significatives apparaissent au niveau de leur classement. Toujours en tête de l'industrie exportatrice, le secteur des véhicules pour personnes est loin de céder sa place au secteur du pétrole brut, dont l'évolution reste liée aux prix. La vigueur des produits agricoles exportés est aussi tirée par le mouvement à la hausse de leurs prix (figure 1.1). Attardons-nous à présent sur quelques particularités de ces industries, afin de souligner les avantages compétitifs du Canada.

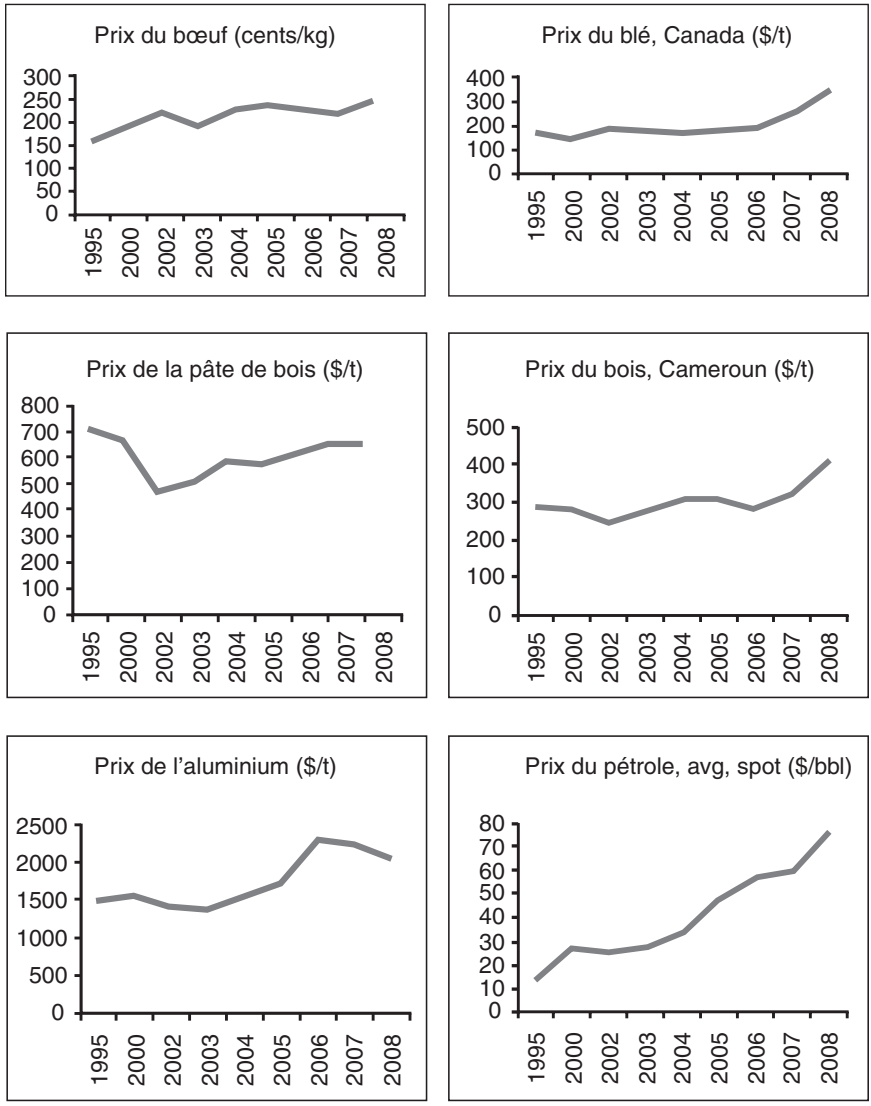
2.2. Les enjeux, défis et facteurs explicatifs de performance à l'exportation du Canada

Plus qu'un mécanisme fortuit, il faut admettre que les émergences industrielles, procédant de longues incubations, peuvent être appréciées par un retour à l'histoire et aux particularités géographiques d'un pays. Certes, l'esquisse d'un bilan exhaustif sur le démarrage et le développement des industries exportatrices au Canada aurait été utile, mais une telle étude est quasi irréalisable. Nous nous limitons donc, dans le cadre de cette analyse, aux industries préalablement visées et où le Canada détient des avantages comparatifs marqués, à savoir : le bois, les pâtes et papiers, le pétrole, l'automobile et l'aluminium. Considérons à tour de rôle chacune de ces industries afin de souligner certaines perspectives de leur développement au cours des prochaines années, ainsi que la position compétitive des firmes canadiennes.

Le **marché des bois tempérés et tropicaux** réagit fortement aux facteurs macroéconomiques. En effet, le bois est un intrant majeur dans la construction résidentielle et non résidentielle, les travaux civils et dans les meubles. Tous ces secteurs d'activité évoluent au gré de la conjoncture économique. Ainsi, divers facteurs s'allient pour influencer la demande du bois, dont notamment : les taux d'intérêt, les mises en chantier et la croissance économique. Par ailleurs, et comme le relate fort bien la revue *Cyclope* (2007, p. 368) :

> L'une des singularités de l'évolution du marché est l'utilisation croissante des sources d'énergie renouvelables à la suite de la hausse du coût de l'énergie. Il s'en est suivi une expansion de la demande du

Figure 1.1
Évolution du prix de certains produits de base et d'exportation du Canada



Source : Les données proviennent de la Banque mondiale (2009). *World Development Indicators*, tableau 6.6, Washington, D.C., Banque mondiale.

bois utilisé comme combustible en particulier ; les produits combustibles transformés comme les palettes de bois ont fait du commerce international des biocombustibles une affaire très lucrative.

On peut voir que la présence d'autant de facteurs, à effet variable et parfois opposé, rend tout pronostic sur l'évolution de la demande de bois assez difficile. C'est davantage un marché à géométrie variable, à savoir conjoncturel, régional et segmenté selon les lignes de produit. À l'instar des autres marchés de matières premières, le cours du bois dépend de l'équilibre entre l'état de l'offre et de la demande ainsi que du stock disponible (les fondamentaux). Une légère pénurie résulte en une poussée des cours qui peut être exacerbée par la spéculation[9]. Comme le démontre la figure 1.1, le cours du bois tant au Canada qu'au Japon a connu une inflexion à la hausse au tout début des années 2000, pour ensuite accuser une tendance à la baisse dès l'année 2005, en raison de la surcapacité de production sur les marchés.

Le marché du bois est dominé à l'exportation par le Canada à la hauteur de près de 24 % en 2005-2006 (34 % en 1993-1994). Les avantages compétitifs de l'industrie canadienne sont à chercher dans :

- le renchérissement de l'euro (affaiblissant les industries européennes), qui concourt à une faiblesse du dollar canadien longtemps maintenue ;
- la proximité de grands marchés consommateurs que sont les États-Unis ;
- un cadre législatif favorisant un droit de coupe à meilleur marché ;
- une productivité relativement élevée en raison des efforts de modernisation déjà opérés.

Le désavantage principal des usines canadiennes de sciage se retrouve dans leur taille plus modeste limitant les économies d'échelle (Del Degan, Massé et Associés inc., 2001). En réalité, la performance à l'exportation du Canada dans le bois de sciage ne reflète que son abondance relative dans le principal intrant de ce produit (l'essence), ce que prédit la théorie du commerce international. Il en est de même de l'industrie des pâtes et papiers. Toutefois, cette industrie présente certaines particularités un peu complexes.

9. L'offre du bois est influencée par l'état de modernisation technique, le cadre législatif d'exploitation, la disponibilité de l'essence donnant lieu à divers produits et leur utilisation ainsi que la résurgence des épidémies.

En effet, si la conjoncture économique influence largement l'**industrie des pâtes et papiers**, celle-ci souffre aujourd'hui d'une surcapacité de production forçant des vagues de rationalisations. C'est ainsi que la compagnie américaine Weyerhauser (numéro deux mondial après International Paper, également des États-Unis) a pris le contrôle de la firme Domtar et que la firme canadienne Abitibi a fusionné avec l'américaine Bowater, laquelle éprouve de sérieuses difficultés financières, au moment où nous écrivons ces lignes. Selon la revue *Cyclope*, c'est ce mouvement de rationalisation qui explique la flambée du prix des pâtes et papiers du début des années 2000, en dépit de la surcapacité de production existante. Aussi, des observateurs soulignent la menace papetière chinoise, qui se trouve également dans une situation de surcapacité et qui profite de la faiblesse du yuan pour inonder les marchés asiatiques et américains (*Cyclope*, 2007, p. 608). Dans ce contexte, on remarque une chute de la part du Canada dans les exportations mondiales, passant de près de 30 % en 1993-1994 à à peine 10 % en 2005-2006. Outre la disponibilité à meilleur coût de la matière première, l'industrie des pâtes et papiers est conditionnée par d'autres facteurs tels l'abondance en capital physique, l'intensité de la R-D, les modes de gestion, la taille des usines et le coût de la main-d'œuvre. Bref, ce produit est de plus en plus soumis aux impératifs de la compétitivité du prix, dont les déterminants débordent la seule référence au coût de la matière première.

En ce qui concerne le **pétrole brut**, il s'est récemment hissé au deuxième rang des exportations canadiennes. L'élément qui attire d'abord l'attention est la fluctuation erratique du cours du pétrole. En effet, tout au long des années 1990, le prix du pétrole brut n'a fait que s'affaisser pour atteindre le seuil de 12,30 $ le baril en 1998 (en comparaison au niveau d'environ 30 $ dans les années 1980). Par la suite, les prix pétroliers ont augmenté pour atteindre des records absolus à plus de 140 $ le baril en juillet 2008 et redescendre à moins de 50 $ le baril en novembre 2008.

Parmi les facteurs explicatifs du prix du pétrole brut, on dénote, à l'instar des matières premières, le déséquilibre entre l'offre et la demande (en l'occurrence une demande assez forte tirée par la croissance des économies émergentes comme celles de la Chine et de l'Inde). Il y a aussi et surtout des facteurs politiques, dont la crise russo-ukrainienne sur le gaz naturel au début de 2006, les tensions autour du programme nucléaire de l'Iran, les troubles dans le delta du Niger et la situation peu reluisante de l'Irak. Quoi qu'il en soit, la fluctuation du prix du pétrole ne manque pas d'exercer de profondes répercussions sur le programme énergétique de divers pays dont le Canada.

C'est à la faveur des chocs pétroliers des années 1970 que la production du pétrole de l'Alberta s'est amplifiée. La production plus récente au large des côtes de Terre-Neuve n'a été possible qu'avec des seuils de prix de

pétrole permettant de compenser les coûts onéreux d'exploitation. En effet, on estime que l'exploitation des sables bitumineux n'est économiquement faisable qu'avec un prix du pétrole excédant 100 $ le baril. D'ores et déjà, la baisse du prix du pétrole au dernier trimestre de l'an 2008 ne fait que semer l'inquiétude dans la province de l'Alberta, productrice de pétrole. Le journal *Globe and Mail* (2008)[10] rapporte que les coûts élevés et les bas prix du pétrole brut forcent les entreprises pétrolières à abandonner leurs plans d'expansion. Par exemple, selon cette revue, « *Norwegian – based StatoilHydro ASA became the latest in a parade of companies to announce the delay or withdrawal of plans to build upgraders near Edmonton. Six months ago, there were as many as seven companies with such plan* […] *StatoilHydro blamed lower oil prices, continued high costs in Alberta and regulatory uncertain for its decision* ».

On peut tout de même tabler sur la vigueur de la production canadienne durant les prochaines années en réponse à une demande d'énergie presque insatiable venant de son voisin du Sud, lequel a un objectif de réduire sa dépendance aux produits provenant des pays du Golfe, et ce, en dépit des soubresauts à espérer sur l'évolution des prix pétroliers.

Le **marché mondial de l'automobile** présente le double défi d'être tiré par les économies émergentes d'Asie et d'Amérique du Sud, et d'être caractérisé par une vague de restructurations. Un bref rappel de certaines réalités historiques marquantes permet de mieux comprendre le diagnostic approprié sur les perspectives de l'industrie.

L'automobile, qui prend la route vers le début du XIX^e^ siècle en Europe, est d'abord de type artisanal et destinée à une clientèle très aisée de la société (Henri, 1996). L'entrepreneur américain Ford vient révolutionner l'industrie en introduisant un système de production en série (taylorisme) qui permettra de réaliser des économies d'échelle[11]. Dans son analyse sur le désir d'automobile, Cornubert (2008, p. 101) précise :

> C'est le coup de génie de Ford, aux États-Unis, que d'avoir réussi à réduire drastiquement ses coûts de production en appliquant, le premier, les principes de l'organisation taylorienne du travail pour accroître la productivité. Le prix de vente des voitures baissant, une population croissante y a eu accès. Simple, standardisée à l'extrême, la Ford T (1908) a connu un succès immédiat et inimaginable pour l'époque. Pour nombre d'Américains et d'autres acheteurs dans le monde, la T a été la première porte d'accès à l'automobile. Ce succès

10. *The Globe and Mail* (2008). Section B – Report on business, p. B1 et B5, lundi 8 décembre.
11. Apparemment, Henry Ford est reconnu pour sa passion à rechercher la productivité. Même à l'âge de 72 ans en 1934, il nourrit l'ambition de réduire sensiblement le coût de revient de sa voiture ; *The Globe and Mail*, 2008, p. B2, mercredi 10 décembre.

> reposait sur l'optimisation d'une équation technico-économique : fournir un produit qui, au prix le plus compétitif possible, répondrait aux besoins exprimés d'un groupe de consommateurs.

Apparemment et selon Bellu (2008, p. 20-23), la voiture mondiale est née avec le modèle Ford T qui est assemblé au Canada (1908), en Grande-Bretagne (1911), en France (1916), en Australie (1925)…

L'adoption de ce procédé de fabrication, combinée à une conjoncture économique favorable des années 1950 et 1960, ainsi qu'une politique de vulgarisation du produit (incitant les ouvriers à acheter les voitures qu'ils fabriquent) ont permis aux fabricants américains de dominer l'industrie. Mais alors, le marché de l'automobile va très tôt être segmenté en fonction même du concept du produit, de l'état des routes et du prix du carburant (Henri, 1996 ; Desbois, 1985). Ainsi, en Amérique, la vocation plus utilitaire de l'auto, un bon état routier et un meilleur prix du carburant ont laissé place à un produit ayant un moteur à plus grosse cylindrée face au modèle européen, de plus petite dimension et économe en énergie. Les chocs pétroliers des années 1970 viennent porter un coup dur à la domination américaine, d'autant plus que la production nipponne, littéralement construite derrière un mur protectionniste, se démarque par des produits de petite dimension économes en énergie et, faut-il le dire, de bonne qualité (Nyahoho et Proulx, 2006, p. 707-710)[12].

Dès le début des années 1980, on assiste alors à un positionnement des constructeurs face à une demande ainsi diversifiée (marché Premium, bas prix, VUS – véhicules utilitaires sport, minifourgonnettes, etc.). Selon la revue *Cyclope* (2007, p. 585), « les constructeurs américains, en se retirant peu à peu des segments inférieurs et des berlines pour investir sur les fameux SUV et autres *Pick-Up* désormais fort décriés et menacés par la hausse du prix des carburants, ont été pénalisés ». Par ailleurs, les constructeurs japonais, en particulier Toyota, récemment devenu leader mondial, bénéficient d'une avancée technologique (les hybrides thermique-électrique), de mesures de réduction des coûts par l'introduction des programmes dénommés « Kaizen » (la volonté que doivent avoir les employés de toujours mieux faire) ainsi que le programme « Juste à temps » (visant à éliminer les coûts de stockage).

L'avenir semble de plus en plus tourné vers les carburants verts (moteurs hybrides, biocarburants), secteur dans lequel les constructeurs européens (Volkswagen, Audi, BMW, Renault, Volvo) et les japonais

12. L'étude du groupe de travail sur l'industrie de l'automobile au Canada (Emploi et Immigration Canada, 1986, p. 7) rapporte que les véhicules japonais de petite dimension jouissent d'une réputation de qualité en raison d'un niveau élevé de productivité des travailleurs du Japon, d'un bas taux de salaire, d'un bas taux de taxation des entreprises et aussi d'un moindre coût des matériaux.

(Nissan, Toyota) semblent jouir d'atouts considérables. Parallèlement, le segment économique inférieur risque d'être grugé par des producteurs en provenance de l'Inde et de la Chine. Tata, un constructeur indien, lance sa voiture Nano à environ 2 200 $ US comme prix de base dès le mois de juillet 2009. Il faut également souligner que les producteurs américains sont confrontés à de sérieux problèmes au niveau des pensions de retraite, ainsi qu'à des conventions collectives jugées excessives par bien des observateurs. Un article récent de Taylor III (2008, p. 92-100), révèle assez bien l'incapacité de GM à suivre le courant du marché. Rapportons ici intégralement les propos de cet auteur, pour fixer les idées sur les causes des déboires de GM :

> *But in working for the largest company in the industry for so long, they became comfortable, insular, self-referential, and too wedded to the status quo – traits that persist even now, when GM is on the precipice* […]. *In many ways the story of General Motors since the 1960s is a tale of accelerating irrelevance. Customer preferences changed, competition tightened, technology made big leaps, and GM was always driving a lap behind.*

En fait, GM ne semble pas être en mesure de répondre correctement aux besoins des consommateurs. Taylor III en fournit la preuve par le fiasco de la voiture Azten, introduite par GM en 1999, suivi de l'échec de la marque Sequel (supposément économe en énergie) en septembre 2006 et du plan de la voiture électrique dénommée Chevy Volt, dont l'échéance est repoussée à novembre 2010. Par ailleurs, l'introduction des nouvelles technologies ou de nouveaux modèles de gestion ne se fait pas sans heurts chez GM. Taylor III observe que les idées innovatrices du dirigeant Smith sont soit inappropriées, soit mal exécutées. À la suite des chocs pétroliers, GM s'est lancé dans la production de modèles de petite dimension et vers le « *Front-Wheel drive* », mais en éprouvant de sérieuses difficultés d'ingénierie. Soucieux de faire des économies budgétaires, GM utilise les mêmes pièces dans divers modèles, lesquels deviennent alors similaires. GM se crée ainsi un sérieux problème d'image ou ce qu'on appelle « *Look-Alike cars* », soulevé par la revue *Fortune* en 1985 (Taylor III, 2008, p. 97). Enfin, le militantisme syndical n'a pas cessé de négocier des conditions de travail trop généreuses pour certains ou avant-gardistes pour d'autres ; d'où la référence fréquente à l'expression « *Generous Motor* ». Dans ce contexte, la survie de l'industrie américaine s'avère fort problématique, d'où les plans de sauvetage financier par le Congrès[13].

13. Il est ironique que le Congrès américain ait approuvé le plan d'aide financière aux trois entreprises en dépit de l'accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires. En fait, cette subvention permettra aux producteurs d'éviter la faillite et d'offrir leurs produits à un meilleur coût de revient, ce qui, de toute évidence, répond aux critères de spécificité et de préjudice sérieux retenus par l'Accord. D'un autre côté, cette

De son côté, l'industrie canadienne de l'automobile est à la croisée des chemins. Initialement, la production canadienne est assurée par les grands de Detroit en vertu du pacte de l'automobile signé en 1965, lequel est aujourd'hui incorporé dans l'ALENA. Mais très tôt, ces producteurs ont plus que dépassé les objectifs du pacte en produisant davantage au Canada. En quoi consistent les avantages compétitifs du Canada ? Rapportons les propos – qui semblent encore d'actualité – du Groupe de travail Canada de 1986 sur cette industrie (Emploi et Immigration Canada, 1986, p. 32-33) :

> *Growing Canadian competitiveness stems from several factors. Canadian hourly labour costs in the automotive industry remain about 70% of U.S. hourly labour costs because of the lower value of the Canadian dollar and the greater burden of health care and other indirect compensation costs borne by employers in the U.S.* […]. *In addition to a labour cost advantage, Canadian plants are known for their above-average quality and productivity. Internal comparisons at GM and Ford have shown most of their Canadian plants to be in the top half of all comparable North American plants in corporate quality audits. Canadian facilities of the major vehicle companies also register generally lower absenteeism than their American counterparts. Internal analyses at General Motors, Ford and Chrysler also indicate that overall labour productivity in their Canadian plants is generally equal to or greater than that of the comparable plants in the U.S, is competitive with European plants, and is superior to the productivity levels achieved in countries like Mexico and Brazil.*

L'analyse récente d'Industrie Canada (2003, p. 7) conclut dans le même sens en indiquant que la productivité canadienne des véhicules est en augmentation constante depuis dix ans, et que le Canada a l'avantage sur les États-Unis quant aux coûts de montage[14]. Tous ces éléments de compétitivité contribuent à augmenter la production canadienne, par rapport aux fabricants américains mais aussi japonais. En effet, au chapitre des véhicules automobiles, le nombre d'unités produites par le Canada est passé de 846 000 en 1965 à 1 374 000 en 1980 et à 2 629 000 en 2002. Parmi les fabricants du type de véhicules opérant au Canada, outre les trois grands américains (GM, Ford et Chrysler), on retrouve Honda à Alliston avec une capacité de 368 000 unités et Toyota à Cambridge, avec une capacité de 21 000 unités. L'industrie canadienne des pièces automobile est aussi fort compétitive. Son nombre d'emplois est passé de 31 900 en 1965 à 65 400 en 1991 et à 98 100 en 2002.

---

subvention, si elle est axée vers la R-D, est réputée acceptable en vertu des règles d'exceptions de l'Accord. On voit ici un exemple d'ambiguïté de l'Accord de l'OMC en matière de subvention, qui de toute façon ne peut que souffrir d'inefficacité tel qu'expliqué par Nyahoho (2004).

14. La productivité canadienne étant évaluée à 7,3% plus élevée que celle des États-Unis en ce qui concerne les heures de travail (<http://strategis.ic.gc.ca/auto>).

Comme on peut le constater, l'industrie canadienne de véhicules est dominée par les fabricants américains. La question reste donc de savoir jusqu'à quel point la production canadienne peut être assurée par des producteurs japonais et européens en cas de faillite des firmes américaines. Même dans le cas de sauvetage réussi de l'industrie américaine de l'automobile, la pression serait assez forte en dépit des dispositions de l'ALENA pour qu'elle limite la production à l'étranger, ce qui pourrait affaiblir le Canada. Il est donc difficile d'être très optimiste sur l'avenir de l'industrie canadienne de l'automobile, qui est confrontée à un mouvement de restructuration massif. Enfin, gardons à l'esprit et au dire du quotidien *La Presse* (2008) que le degré de restructuration, comparable à une roulette russe, est plus profond que ce que les gens croient. Se pose alors la question : « Qui va acheter une auto d'une entreprise en faillite[15] ? » Mais le retour à la rentabilité financière des producteurs américains déjà annoncé au début de l'année 2010 permet d'atténuer le scénario de faillites.

L'**aluminium** est un métal non ferreux, obtenu par un procédé de fabrication en deux étapes. La première consiste à transformer, par un procédé chimique, de la bauxite en alumine. La deuxième étape consiste à transformer l'alumine en aluminium par un procédé électrolytique. Les grands gisements de bauxite se trouvent en Amérique centrale, dans les Caraïbes (Jamaïque), au Brésil, en Afrique (surtout dans le golfe de Guinée et au Cameroun), en Australie, en Indonésie, en Inde et en Russie. On pourrait donc en déduire que les pays où la bauxite abonde sont les mieux placés pour produire et exporter l'aluminium. Or, il n'en est rien. Ces pays exportent effectivement de la bauxite et de l'alumine en abondance, mais pas d'aluminium. La production d'aluminium engendre une grande consommation d'énergie. On estime que 35 % des dépenses d'une aluminerie servent à assurer les coûts énergétiques d'opération (AAC, 2006 ; Carmine, 1994).

Historiquement, les plus grands pays producteurs d'aluminium ont d'abord été les pays industrialisés tels les États-Unis, le Canada, la Fédération de Russie et certains pays d'Europe comme la France. Par la suite, certains pays bénéficiant d'une énergie bon marché ou situés en périphérie des grandes zones de consommation ont fait leur apparition en tant que compétiteurs d'envergure sur la scène internationale. Tel est le cas pour l'Australie, le Brésil, le Venezuela, la Chine et l'Inde. Toutefois, depuis quelques années, on observe un changement notable de position sur la liste des principaux producteurs. Dès 2002, la Chine prend le peloton de tête des pays producteurs d'aluminium, suivie de loin par la Russie. La

15. *La Presse* (2008). Section affaires, p. 2, mardi 9 décembre.

part de marché de l'Australie (5,6 % en 2006) et des États-Unis (6,7 % en 2006) a considérablement chuté. Le Canada occupe la troisième position (avec une part de 9 % en 2006), dépassant ainsi les États-Unis.

La production canadienne est concentrée à 90 % au Québec et 10 % en Colombie-Britannique (Conseil national de recherches Canada, 2005). Cette répartition spatiale de l'industrie s'explique par le potentiel énergétique, soit l'hydroélectricité. D'autres éléments d'avantages compétitifs dignes de mention renvoient au capital financier, à la présence d'une expertise de haut niveau et d'une main-d'œuvre qualifiée, à la présence de voies fluviales qui favorisent l'approvisionnement en matières premières (la bauxite, l'alumine) et le transport du produit fini, ainsi que la proximité du marché américain. Cependant, la production d'aluminium a tendance à se déplacer vers des pays et des régions comme l'Islande (disposant de beaucoup d'énergie géothermique), l'Afrique, le Moyen-Orient et la Chine qui ont tendance à offrir des tarifs concurrentiels garantis à long terme en matière d'énergie à des groupes désireux de s'y établir. Ainsi, Alcoa est présent en Chine dès 2007 ; Alcan envisage une percée en Chine, à Oman, en Australie et en Afrique du Sud.

En somme, les entreprises canadiennes ont bénéficié pendant longtemps d'avantages compétitifs qui ont permis au Canada d'être très concurrentiel sur le marché mondial. Toutefois, d'autres pays sont en train de le rattraper, et même de le dépasser. Il s'agit donc d'améliorer le procédé de fabrication via la R-D en vue de diminuer sensiblement le coût d'énergie, et en même temps de diversifier les utilisations de l'aluminium. Même si l'aluminium est reconnu pour sa faible masse volumique (trois fois plus légère que celle de l'acier), sa haute conductibilité électrique, sa bonne résistance à la corrosion de l'air et de l'eau et son pouvoir réfléchissant élevé favorisant sa polyvalence d'usage, il subit de plus en plus la concurrence de divers produits dont l'acier à résistance améliorée à l'hydrogène, le magnésium, les plastiques, le verre, le vinyle et le linoléum. L'accès à une aluminerie à un meilleur coût demeure tout de même crucial.

CONCLUSION

Plusieurs sources statistiques démontrent que les échanges mondiaux se caractérisent par un changement de rapport de force. En effet, la part dominante de la triade formée de l'Amérique du Nord (États-Unis, Canada), de l'Union européenne et du Japon tend à baisser au profit des pays en développement. Cette évolution ne s'explique pas seulement par un renchérissement des prix des produits de base favorable aux pays du Sud, mais aussi par la logique de développement adoptée par ces derniers, notamment par les dragons asiatiques (Taiwan, Corée du Sud, Hong Kong,

Singapour), et par la suite par le Brésil, l'Inde et la Chine. En moins d'une décennie, la Chine est devenue le deuxième plus grand exportateur de marchandises au monde, juste après l'Allemagne et devançant les États-Unis. Au regard de cette croissance excellente, la Chine est maintenant parvenue à la tête des principaux pays exportateurs de marchandises au monde. Quant au Canada, son poids dans les échanges mondiaux a légèrement diminué au fil du temps. Cette évolution du rapport de force ne manque pas d'exercer des pressions sur de nouvelles règles du commerce international et rend d'actualité toute la question de la spécialisation internationale.

L'analyse indique que depuis au moins une douzaine d'années, les créneaux d'excellence à l'exportation du Canada n'ont pas véritablement évolué. En effet, les industries où le Canada présente un indice d'avantage comparatif élevé renvoient aux matières premières agricoles et de ressources (bois, pâtes et papiers), à l'énergie, au matériel de transport (automobile, aéronautique) et à l'aluminium. À l'exception du matériel de transport, la spécialisation du Canada dans ces diverses industries s'explique par l'hypothèse de son abondance dans les facteurs intensifs de leur production, conformément à la théorie du commerce international. Ces marchés sont aujourd'hui confrontés à une demande incertaine, en plus d'être soumis à une concurrence globale, autant par les entreprises des pays industrialisés que par celles des pays en développement. Dans ces conditions, les voies de préservation de la compétitivité du Canada dans ces marchés passent par l'innovation, autant sur les procédés de fabrication à meilleur coût de revient que sur les divers usages des produits ; d'où le rôle crucial des activités de R-D et de la disponibilité des travailleurs qualifiés.

Le cas de l'industrie de l'automobile est encore plus problématique. Jusqu'alors, le Canada connaissait du succès à l'exportation grâce à une série de facteurs qui lui sont favorables en comparaison des usines américaines, notamment une productivité élevée, un bas coût de main-d'œuvre, un taux de change relativement faible, ainsi qu'une bonne qualité de production. Cependant, la production canadienne de véhicules étant encore largement assurée par les trois grands constructeurs américains, les déboires actuels de ceux-ci augurent mal sur ses perspectives au cours des prochaines années. Déjà, la facture de sauvetage des trois grands constructeurs américains a augmenté, passant de 25 milliards de dollars en novembre 2008 à 34 milliards de dollars un mois après, soit en décembre 2008. Même si ces fabricants commencent par retrouver leur santé financière, on peut se demander s'ils ne seront pas de nouveau contraints d'avoir recours aux deniers publics ! On peut dès lors anticiper qu'outre ce besoin persistant de subventions publiques, la vitalité de l'industrie

canadienne de l'automobile ne peut être soutenue que par le maintien d'une compétitivité plus élevée, en l'occurrence une main-d'œuvre qualifiée et efficace. En résumé, quelle que soit l'industrie considérée, la spécialisation internationale du Canada commande des politiques axées sur la R-D et la formation professionnelle. Il convient aussi de veiller à ce que l'évolution des salaires soit en relation avec la productivité.

RÉFÉRENCES

Artus, Patrick (2005). « Japon-Allemagne : des caractéristiques communes », *Problèmes économiques*, nº 2.878, 22 juin, p. 19-23.

Association de l'Aluminium Canada – AAC (2006). Site : <www.aac.aluminium.qc.ca>.

Balassa, Bela (1979). « The changing pattern of comparative advantage in manufatured goods », *The Review of Economic and Statistics*, vol. 61, nº 2 (mai).

Bellu, Serge (2008). « Détroit 1908, Ford T Polyvalente et tous publics », *Science-vie*, Hors série, septembre.

Carmine, Nappi (1984). « Changements structurels dans l'industrie internationale de l'aluminium. Le cas du Canada », HEC, *Les cahiers du CETAI*, nº 84-04, 91 p.

Carmine, Nappi (1994). *L'Aluminium*, Paris, Édition Économie.

Conseil national de recherches Canada (2005). « Nouveau centre pour l'Industrie de l'Aluminium ». Site : <nrc-cnrc.gc.ca/highlights/2005/0502aluminium_html>.

Cornubert, Rémi (2008). « 100 ans de désir d'automobile », *Science-vie*, Hors série, septembre.

Cyclope (2007). *Les marchés mondiaux*, Paris, Economica.

Del Degan, Massé et Associés inc. (2001). « Le marché des bois sur pied de la forêt privée du Québec », mars. Disponible sur le site du ministère des Ressources naturelles et de la Faune du Québec : <www.mrnf.gouv.qc.ca>.

Desbois, Jacques (1985). « Automobile, Histoire », *Encyclopaedia Universalis Corpus*, tome 3, Paris.

Donnadieu, Gérard (2005). « Confucius et Bouddha : sources du développement asiatique », *Problèmes économiques*, nº 2.882, 14 septembre.

Dupuch, Sébastien et El Mouhoud Mouhoud (2004). « L'intégration européenne a-t-elle renforcé la spécialisation industrielle ? », dans Mario Dehove (dir.), *Le Nouvel État de l'Europe,* Paris, La Découverte.

Emploi et Immigration Canada (1986). *Étude des ressources humaines, industries de l'automobile : les gens avant tout*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada.

Ferguson, Niall (2005). « Religion et déclin économique de l'Europe : y aurait-il un lien ? », *Problèmes économiques*, nº 2.882, 14 septembre.

Henri, Daniel (1996). « L'automobile a un pays : la France », *L'Histoire*, nº 195, janvier.

International Institute for Management Development (2004). *The World Competitiveness Yearbook*, Lausanne, IMD.

Industrie Canada (2000). Canadian Aluminum Industry Technology Roadmap.

Industrie Canada (2003). « L'industrie automobile canadienne 2003 ». Site : <www.ic.gc.ca/autof>.

Nyahoho, Emmanuel (2004). « The limited effectiveness of the agreement on subsidies and countervailing measures (SCM) in WTO », *The Journal of Social, Political and Economic Studies*, vol. 29, nº 1, printemps.

Nyahoho, Emmanuel et Pierre-Paul Proulx (2006). « L'industrie de l'automobile », dans E. Nyahoho et P.-P. Proulx, *Le commerce international. Théories, politiques et perspectives industrielles*, 3e éd., Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 687-718.

Organisation de coopération et de développement économiques (2005). *Panorama des statistiques de l'OCDE 2005. Science et technologies, Recherches et développement*, Paris, OCDE.

Organisation de coopération et de développement économiques (2008). *Panorama des statistiques de l'OCDE 2008. Science et technologies, Recherches et développement*, Paris, OCDE.

Taylor, Alex (2008). « GM and Me », *Fortune*, décembre, p. 92-100.

CHAPITRE

2

L'EAU COMME RESSOURCE STRATÉGIQUE POUR LE QUÉBEC
Caractéristiques, enjeux et perspectives

Martin Stapinsky, Ph.D.
École nationale d'administration publique

Emmanuel Nyahoho, Ph.D.
Professeur titulaire, École nationale d'administration publique

L'importance accordée à certaines ressources naturelles plutôt qu'à d'autres dans l'économie mondiale variera périodiquement en fonction de phénomènes conjoncturels externes et internes (variation de la demande, diminution de la ressource, innovation technologique, etc.). Présentement, la demande élevée en produits de base, matières premières et énergétiques, par des pays dont l'économie est en croissance, favorise le développement d'industries du secteur des ressources naturelles des pays qui en sont pourvus. Lorsque ces ressources sont rares ou limitées par leur distribution géographique, et que leur utilisation dans l'économie est critique (défense nationale, principal produit d'exportation d'un pays, usage vital pour les besoins civils, sources d'approvisionnement limitées des industries nationales), elles peuvent alors être considérées comme stratégiques pour le développement du pays (Anderson et Anderson, 1998). La présence de

telles ressources au Canada suggère d'examiner les possibilités de leur développement et suggère aussi que des pressions sur leur partage pourraient surgir dans un futur rapproché.

Le Québec possède également des ressources naturelles stratégiques qui ont assuré historiquement son développement économique (bois, métaux, denrées agricoles). Dans le contexte actuel de compétitivité, il est essentiel pour le Québec d'évaluer quelles ressources naturelles stratégiques il possède et lesquelles il se doit de développer de la façon la plus efficace. Parmi ces ressources, on cite souvent l'eau, dont le Québec disposerait en abondance (Sasseville, 1998 ; MRI, 1999 ; Morin, 2004 ; Boyer, 2008 ; Gingras, 2009).

L'objet de ce chapitre est de vérifier quelques hypothèses sur l'utilisation des ressources naturelles comme aide au développement économique, en particulier celles voulant que les ressources en eau soient bien des ressources stratégiques pour le Québec. L'étude des caractéristiques des ressources en eau en tant que ressource naturelle ainsi que leur situation et statut est d'abord réalisée, puis elle est complétée par une analyse de leur place dans l'économie. Finalement, le caractère stratégique des ressources en eau et leur potentiel d'exploitation de façon durable sont examinés pour le cas spécifique du Québec.

1. EAU EN TANT QUE RESSOURCE NATURELLE

1.1. Définition et caractéristiques des ressources naturelles

La croissance des économies émergentes comme celles de la Chine, de l'Inde, du Brésil et de la Russie devrait assurer l'augmentation à long terme de la demande en produits finis, et conséquemment en matières premières pour les fabriquer. Ces pays s'industrialisant, ils auront également un grand besoin de ressources énergétiques et de denrées alimentaires. L'importation, l'exportation et la transformation des ressources par des industries nationales est par conséquent susceptible de favoriser l'augmentation du bien-être collectif de la population (nouveaux emplois, taxation, etc.). Les ressources naturelles sont donc destinées à occuper une place importante dans l'économie de plusieurs pays pour encore plusieurs années à venir (Hocquart et Samama, 2006).

La distribution géographique des ressources naturelles est variable et par conséquent, certains pays en possèdent plus que d'autres. Toutefois, ce ne sont pas nécessairement ces pays qui agissent comme principaux producteurs. Cette situation suggère que d'autres paramètres entrent en jeu pour expliquer le développement des ressources d'un pays. Ces paramètres sont liés non seulement aux caractéristiques de la ressource, mais

également au contexte politique, juridique, social, géographique, économique et énergétique dans les pays qui les possèdent. L'étude des ressources en eau en tant que ressource naturelle demande donc en premier lieu de préciser quelques concepts et caractéristiques propres aux ressources. Field (2005) définit les principales caractéristiques des ressources naturelles et les plus pertinentes concernant l'eau sont résumées sommairement ci-après.

On peut d'abord distinguer les ressources naturelles dites non renouvelables et renouvelables, ainsi que les ressources recyclables (surtout les métaux). L'eau est une ressource minérale considérée comme renouvelable sous des conditions où son exploitation est compensée totalement ou en partie par son renouvellement annuel à travers le cycle hydrologique naturel de précipitations et d'écoulement. Elle englobe l'écoulement des rivières, mais aussi l'écoulement de base des eaux souterraines qui font résurgence dans les rivières et les aquifères superficiels non drainés par les rivières. Ainsi, selon cette définition, les ressources en eau renouvelable n'incluent pas l'eau des lacs, ni l'eau souterraine emmagasinée dans les réservoirs profonds, ce qui sous-estime la quantité totale d'eau. En termes d'exploitation des ressources en eau, il est préférable d'utiliser la portion de l'eau qui est renouvelée sans entamer les réserves de base qui servent à maintenir l'équilibre hydrologique. Lorsque l'eau est exploitée jusqu'à épuisement, d'un point de vue économique (c'est-à-dire n'est pas renouvelée entièrement lors de son exploitation), on la considère comme une ressource non renouvelable.

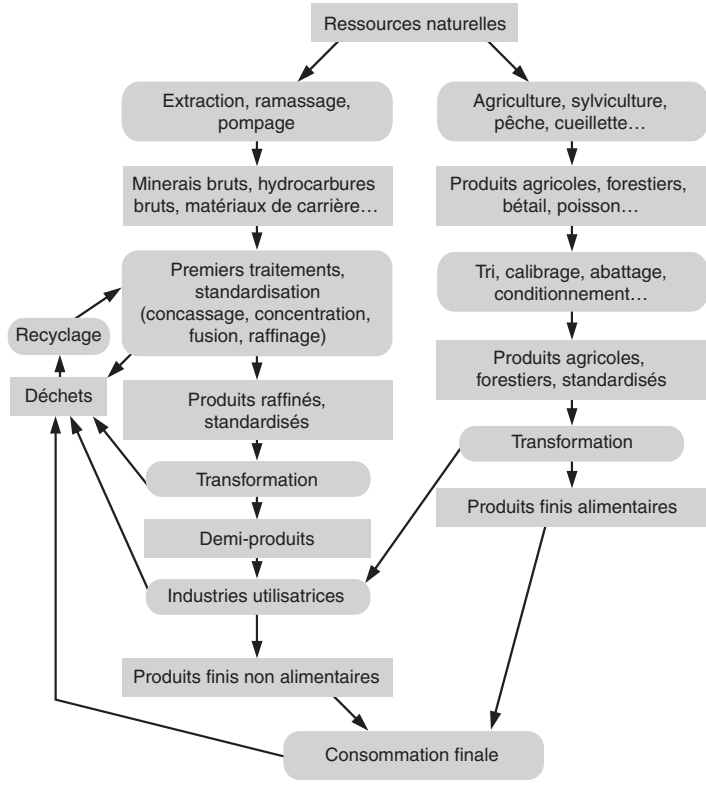
Les ressources en eau peuvent être subdivisées en quelques catégories. On considère d'abord les eaux de surface qui incluent les lacs, rivières, marais, étangs, etc. Viennent ensuite les eaux souterraines qui regroupent l'eau contenue sous la surface du sol dans les pores et les fractures des roches et des dépôts géologiques. Finalement, il y a l'eau des glaciers. Dans ces cas énumérés, il s'agit d'eau douce. L'eau de mer complète la liste, mais son utilisation est quant à elle plus limitée.

Pour les eaux de surface, on fait également référence au concept de bassin versant, soit une portion du territoire délimitée par les lignes de crêtes topographiques et où toutes les eaux s'écoulent vers le point le plus bas pour se rejoindre et former un cours d'eau ou un lac. Pour les eaux souterraines, on parlera d'aquifère, dont les limites peuvent parfois correspondre à celles du bassin versant. L'aquifère est défini comme une formation géologique qui possède un volume d'eau suffisant et exploitable économiquement pour l'approvisionnement.

Malgré des différences, l'étude de la filière des ressources en eau présente des similitudes avec l'étude des autres ressources naturelles (Field, 2005 ; Griffin, 2006). On y retrouve donc : des activités reliées au prélèvement

de l'eau par les villes, industries, exploitations agricoles, particuliers, etc., ou par des intermédiaires (sociétés de services et de distribution d'eau); des activités de transformation ou d'utilisation de l'eau (traitement de l'eau; production de jus, conserves, alcool; usage comme solvant, refroidisseur et production de vapeur); et des activités de distribution ou de vente pouvant inclure la vente directe d'eau au consommateur sous la forme d'un produit (eau embouteillée, eau en vrac) ou d'un service (à une ville à travers un réseau d'aqueduc privé). Bien que la filière de l'eau relève surtout du domaine public, elle comprend aussi des industries privées. La figure 2.1 présente schématiquement la structure générale de la filière de production et de transformation des ressources naturelles.

Figure 2.1
Structure générale de la filière de production et de transformation des ressources naturelles



Source: Calabre, 1997.

1.2. Statut particulier de l'eau comme ressource naturelle

Les ressources naturelles représentent souvent un symbole d'identité nationale. En ce sens, les populations expriment généralement le désir d'en garder le contrôle. La question du développement économique des ressources naturelles, en particulier l'eau, est donc un sujet bien d'actualité dans le monde et au Québec.

Au cours des siècles, les ressources naturelles ont démontré une importance qui a varié en fonction des fluctuations de l'offre et de la demande selon les différents cycles de croissance économique. Il existe donc des conditions politiques, économiques ou environnementales particulières (découvertes majeures, guerre, sécheresse, percée technologique, surexploitation) susceptibles d'augmenter l'intérêt envers certaines de ces ressources et de leur conférer un caractère stratégique. Le cas de l'eau présente de bons exemples à ce sujet (Sironneau, 1996 ; Lasserre et Descroix, 2002 ; Assouline et Assouline, 2007).

Gleick (2008) a répertorié historiquement plus d'une centaine de conflits depuis 3 000 av. J.-C., où les ressources en eau ont été un des éléments générateurs du conflit. La plupart de ces conflits tirent leur source du fait qu'il s'agit de cours d'eau et d'aquifères transfrontaliers où chaque pays traversé par le cours d'eau considère qu'il a certains droits sur cette eau.

Le Canada a aussi été touché, et l'est encore aujourd'hui, par des conflits frontaliers sur les ressources en eau avec les États-Unis (Schindler et Hurley, 2004). Les principaux différends concernent le Manitoba et le Dakota du Nord pour la préservation de la qualité de la rivière Rouge, qui se draine dans le lac Winnipeg ; la Saskatchewan, le Dakota du Nord et le Manitoba pour le partage de l'eau de la rivière Souris ; l'Alberta et le Montana pour le partage du faible débit des rivières Milk et Ste-Marie ; la Colombie-Britannique et l'État de Washington pour la rivière Columbia ; ainsi que l'usage des eaux des Grands Lacs. Il faut aussi ajouter la question du libre accès au *passage du nord-ouest* dans les eaux arctiques canadiennes à la suite de l'augmentation de la période d'accessibilité résultant du réchauffement climatique.

Cette situation de conflits potentiels pour l'usage des ressources en eau risque de se dégrader davantage. En effet, l'augmentation de la demande pour l'approvisionnement en eau potable ou industrielle de certains pays attribuable à l'accroissement démographique et au développement économique, ainsi que la diminution de leurs réserves à la suite de l'assèchement de rivières ou de la baisse de la nappe d'eau souterraine rendent les réserves en eau des pays qui en sont pourvues attrayantes pour les autres pays qui subissent des pénuries. Puisque la Commission mondiale sur l'eau estime qu'il y aura un accroissement de plus de 50 %

de la demande en eau durant les 30 prochaines années, cela porterait plus de quatre milliards d'individus à vivre avec d'énormes pressions sur leurs réserves en eau (Banque mondiale, 2004). La situation du Québec avec son potentiel hydrique important et sa proximité avec les États-Unis, qui deviennent de plus en plus assoiffés, présente donc un intérêt stratégique pour le développement de cette ressource.

En droit international, les ressources naturelles d'un pays sont considérées propriétés de ce dernier. Le pays peut donc décider de les exploiter lui-même ou d'en attribuer l'exploitation à un tiers sous différentes conditions. Contrairement aux ressources minérales, les ressources en eau ont un statut moins bien défini juridiquement (Paquerot, 2005) et qui varie selon les pays (Porto, 1998 ; Posta, 2002 ; Nowlan, 2005 ; De Vos *et al*., 2006). L'eau est souvent considérée comme un bien collectif, essentiel à la vie, qui ne devrait donc pas avoir de propriétaire. La place occupée par l'eau dans le commerce doit donc nécessairement tenir compte de la notion de propriété de l'eau.

Deux philosophies s'affrontent sur la question de la propriété de l'eau. Il y a d'abord celle qui donne les droits absolus d'utilisation de l'eau au propriétaire des terrains adjacents à la ressource. Ce dernier a directement accès à la source (rivière ou aquifère), où il peut puiser la quantité d'eau qu'il désire. L'autre approche réserve l'usage prioritaire des ressources en eau au premier utilisateur, même si ce dernier ne détient pas la propriété du terrain. Par exemple, un agriculteur qui s'approvisionne en eau, à partir d'une rivière par pipeline traversant un terrain qui ne lui appartient pas, aurait priorité sur les besoins du propriétaire du terrain adjacent à la rivière.

Au Canada, différentes approches juridiques sont utilisées pour déterminer la propriété de l'eau (Nowlan, 2005), soit : celle qui alloue les droits absolus d'utilisation de l'eau au propriétaire du terrain (Ontario et Maritimes) ; celle de première allocation par l'octroi d'un permis exclusif d'utilisation (Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan et Manitoba) ; celle d'une gestion publique par une autorité gouvernementale (Yukon, Nunavut et Territoires du Nord-Ouest) ; et celle du Code civil, qui permet l'exploitation au propriétaire terrien en autant qu'il ne porte pas préjudice aux voisins (Québec).

L'exploitation des ressources naturelles est principalement de compétence provinciale, mais les différents usages de l'eau relèvent quant à eux de différentes juridictions (Nowlan, 2005). Le gouvernement fédéral possède les pouvoirs législatifs sur la pêche, le transport maritime et la navigation, les infrastructures transfrontalières et transprovinciales (p. ex., canaux, pipelines), les bâtiments et infrastructures fédéraux ; les canaux, ports, rivières, lacs, écluses ; les terres amérindiennes. Le gouvernement

provincial, quant à lui, possède le contrôle sur la gestion des eaux. Mentionnons que bien que le Québec possède la pleine juridiction sur la gestion de ses ressources en eau, le gouvernement fédéral possède le champ de compétences du commerce international. Il est donc nécessaire de considérer ces deux paliers de gouvernement lorsqu'on désire discuter du commerce international de l'eau.

Dans le cas des eaux transfrontalières, la Commission mixte internationale est l'organisme qui a été mis en place pour régler les différends potentiels entre le Canada et les États-Unis. Elle a été créée en 1909 dans le cadre du *Traité relatif aux eaux limitrophes*. La Commission tente d'aider les gouvernements des deux pays à trouver des solutions aux problèmes concernant entre autres leurs eaux frontalières.

2. ÉCONOMIE DES RESSOURCES EN EAU

2.1. Situation mondiale des ressources en eau

Environ 70 % de la Terre est recouvert d'eau sous différentes formes. La majeure partie est constituée d'eau de mer salée (97,5 %), alors que le reste est constitué d'eau douce (2,5 %). Cette dernière consiste en l'eau contenue dans les glaciers et le couvert neigeux permanent (68,9 %), les eaux souterraines (30,8 %) et l'eau des lacs et des rivières (0,3 %). Malgré l'abondance des ressources en eau douce, seulement une infime partie est directement utilisable comme source d'approvisionnement ; l'eau des glaciers étant immobilisée sous forme de glace et certaines eaux souterraines se trouvant à de trop grandes profondeurs pour être pompées de façon économique.

La distribution géographique des ressources en eau douce est très variable. Certaines régions équatoriales sont très pluvieuses, alors que d'autres régions sont caractérisées par un climat aride avec peu ou pratiquement aucune précipitation durant de longues périodes. Le tableau 2.1 montre la situation des ressources en eau douce renouvelable dans le monde.

Les données présentées ici indiquent une abondance d'eau en Amérique du Sud (Brésil, Colombie, Pérou) et en Asie (Russie, Chine, Inde). L'Amérique du Nord vient au 3e rang (Canada, États-Unis). Par contre, en termes de potentiel d'eau disponible par habitant, le Gabon se situe en premier, suivi du Canada, de la Nouvelle-Zélande, de la Bolivie et du Pérou. Les États-Unis sont au 15e rang. Ainsi, la distribution géographique des ressources en eau étant différente de la répartition démographique, cette situation peut donc provoquer des pénuries locales, alors que dans d'autres régions il y a des excédents d'eau. La figure 2.2 présente les zones où des pénuries locales ont été rapportées.

Tableau 2.1

Ressources mondiales en eau douce renouvelable disponibles (20 premiers pays)

Pays	Surface en millions de km²	Population en millions	Ressources en eau km³/année						Disponibilité potentielle en eau (en 1000 m³/année)	
			Apports (eau de surface)			Local				
		1995	Moyenne	Max.	Min.	Moyenne	Max.	Min.	par km²	par capita
Brésil	8,51	159,00	1 900,00	2 350,0	1 600,0	6 220	7 640	5 200	730,0	45,20
Russie	17,08	148,00	222,00	330,0	144,0	4 053	4 513	3 533	237,0	28,10
Canada	9,98	28,00	130,00	166,0	99,4	3 287	3 760	2 910	329,0	120,00
États-Unis	9,36	262,00	148,00	178,0	107,0	2 930	3 864	2 058	313,0	11,50
Chine	9,60	1 209,00	0,00	0,0	0,0	2 701	3 455	2 015	281,0	2,23
Inde	3,27	919,00	581,00	697,0	508,0	1 456	1 794	1 065	445,0	1,90
Colombie	1,14	34,30	0,00	0,0	0,0	1 200	1 436	1 049	1 053,0	35,00
Pérou	1,28	23,30	144,00	204,0	119,0	1 100	1 526	911	859,0	50,30
Zaïre	2,34	42,60	313,00	420,0	248,0	989	1 328	786	423,0	26,90
Bolivie	1,10	7,20	155,00	209,0	120,0	361	487	279	328,0	60,90
Chili	0,76	14,00	0,00	0,0	0,0	354	515	266	466,0	25,30
Australie	7,68	17,90	0,00	0,0	0,0	352	701	228	45,8	19,70
Mexique	1,97	94,80	2,51	5,2	0,3	345	476	236	175,0	3,67
Nouvelle-Zélande	0,27	3,50	0,00	0,0	0,0	313	405	246	1 159,0	89,40
Nigeria	0,92	108,00	43,70	69,4	23,4	275	437	148	299,0	2,75
Argentine	2,78	34,20	623,00	1 410,0	343,0	270	610	149	97,1	17,00
Équateur	0,28	11,20	0,00	0,0	0,0	265	324	197	946,0	23,70
Gabon	0,27	1,28	15,60	21,0	10,3	205	272	133	759,0	166,00
Nicaragua	0,13	4,50	0,00	0,0	0,0	176	226	134	1 354,0	39,10
France	0,55	56,80	26,80	38,6	11,9	168	232	78,1	305,0	3,19
Monde	135,00	5 633,00				42 785	44 751 (max.)	39 775 (min.)	317,0	6,70

Source: Shiklomanov et Rodda, 1998.

La figure témoigne des pénuries d'eau dites physiques qui résultent d'un manque d'eau lié au peu de ressources disponibles sur le territoire du pays concerné, ou d'une surexploitation de ces dernières par rapport aux ressources disponibles dans le pays. Les pays qui pourraient être touchés de façon critique par des pénuries sont l'Afrique du Sud, certains pays du Maghreb et du Moyen-Orient, l'Inde, l'Australie et le Mexique. Les pays des régions plus nordiques (Canada, États-Unis, Europe et Russie) seraient typiquement moins touchés par des pénuries d'eau.

Figure 2.2
Zones caractérisées par des pénuries locales d'eau

Source : IWMI, 2003.

Le Canada étant un vaste pays, la distribution de ces ressources en eau varie grandement sur son territoire. Les provinces de l'Est (Maritimes), du centre (Québec et Ontario) et la Colombie-Britannique, où règne un climat plus tempéré avec de fortes précipitations, disposent en général de ressources en eau plus accessibles. Les Prairies (Alberta, Saskatchewan et Manitoba) sont typiquement plus arides.

Par conséquent, les pressions sur les ressources et la compétition entre les différents usagers varieront donc aussi grandement. Environ 25 % du territoire canadien est constitué de terres humides et près de 9 % est

recouvert d'eau douce (Environnement Canada, 2008). Cela donne au Canada la plus grande superficie de lacs au monde, soit près de 891 163 km². Près de 7 % de l'eau douce renouvelable est déversé chaque année par les rivières du territoire vers la mer. Environ 60 % de toute cette eau douce se draine vers le nord dans l'Arctique, alors que 85 % de la population est concentrée au sud du pays. Le Québec est également bien pourvu en ressources en eau douce. Le tableau 2.2 compare la situation des ressources en eau douce renouvelable du Québec, par rapport à celle du Canada et des autres pays comptant le plus d'eau douce.

Tableau 2.2
Situation des ressources en eau renouvelable du Québec avec celle de quelques pays

Rang mondial	Région	Ressources en eau renouvelable (km³/année)	
		Moyenne[3]	Pourcentage
	Situation mondiale[1]	42 785	100,0
1	Brésil[1]	8 120	19,0
2	Russie[1]	4 275	10,0
3	**Canada**[1]	3 417	8,0
4	États-Unis[1]	3 078	7,2
5	Chine[1]	2 701	6,3
6	Inde[1]	2 037	4,8
7	République démocratique du Congo[1]	1 302	3,0
8	Pérou[1]	1 244	2,9
9	Colombie[1]	1 200	2,8
10	**Québec**[2]	990	2,3
	Région sud (vallée du Saint-Laurent), 410 km³/année ; région nord de la vallée du Saint-Laurent, 580 km³/année		

Source : 1 : Shiklomanov et Rodda, 1998 ; 2 : Gouvernement du Québec, 2002 ; 3 : Total des valeurs moyennes des apports en eau de surface et locaux, tel que présenté au tableau 2.1.

Comme le tableau l'indique, le Québec disposerait de plus de 2,3 % (on cite souvent 3 %) des réserves d'eau douce renouvelable du monde (Gouvernement du Québec, 2002). Il n'est toutefois pas le seul territoire à être bien pourvu de ressources en eau (Brésil, Russie). Par rapport au reste du Canada, le Québec dispose de 28 % des ressources en eau douce. On note que la répartition des ressources en eau est légèrement différente entre le nord et le sud du Québec. La population est concentrée dans la vallée du Saint-Laurent, où plus de 40 % des eaux douces renouvelables du territoire se retrouvent. Les eaux de ce territoire sont issues du bassin transfrontalier du fleuve Saint-Laurent, qui draine en partie la région des Grands Lacs. En plus de ses réserves d'eau renouvelable de près de 4 500 rivières,

environ 10 % du territoire du Québec est recouvert d'eau (env. 500 000 lacs). De plus, des réserves d'eau souterraine, estimées à 2 000 km^3, dont 10 % sont en territoire habité, seraient également disponibles.

Par sa faible population en particulier, les conditions hydrauliques du territoire attribuent au Québec un pourcentage élevé d'eau par personne. La présence d'abondantes ressources en eau, accessibles et peu développées, pourrait donc constituer un avantage compétitif pour le Québec, notamment du fait de sa proximité avec les États-Unis, marché où la demande ne cesse d'augmenter.

2.2. Utilisation des ressources en eau dans l'économie et le commerce

Les ressources en eau sont utilisées à travers l'économie des pays pour différents usages. Environ 70 % des prélèvements d'eau sont effectués pour l'agriculture, alors que 20 % le sont pour les industries et 10 % pour l'approvisionnement en eau potable. Selon l'OCDE (2003), les besoins en eau ne cesseront pas d'augmenter, en particulier pour les besoins domestiques. La Banque mondiale (2004) estime un accroissement de plus de 50 % de la demande en eau pour les 30 prochaines années. Cette situation est attribuable à l'accroissement démographique et au développement économique, souvent conjugués à la diminution des réserves à la suite de l'assèchement de rivières ou de la baisse des nappes d'eau souterraine.

À l'exception des activités agricoles, l'utilisation des ressources en eau dans l'économie se fait souvent de façon indirecte et discrète. En effet, l'eau est utilisée fréquemment comme intermédiaire pour la production industrielle (procédé, chaleur, nettoyage, énergie), et elle est très souvent non comptabilisée. Bien que peu documentée, elle constitue néanmoins un des maillons critiques de la chaîne d'approvisionnement de nombreuses industries et d'activités reliées plus directement à l'usage de l'eau. Ces dernières années, un intérêt grandissant a été porté sur les risques financiers reliés à la disponibilité de l'eau dans les activités industrielles à la suite d'une augmentation de la pression sur les ressources qui a entravé certaines productions (Anheuser-Busch en Idaho, PepsiCo en Inde, DuPont en Floride[1]). Cet intérêt croissant a permis d'identifier de façon plus précise la place de l'eau au cœur de certaines activités commerciales et industrielles. Le tableau 2.3 présente certaines des activités considérées comme nécessitant un volume important d'eau.

1. Site Internet du WBCSW – Case studies.

Tableau 2.3
Activités économiques nécessitant un apport d'eau en quantité ou qualité suffisante

Secteur	Activité
Agriculture	Horticulture, vignobles, vergers Culture en terre Bétail, fermes laitières
Foresterie et coupes	Bois de construction et produits associés
Minier ; minéraux ; métaux primaires	Extraction à ciel ouvert ; acier ; fusion d'aluminium ; fusion métaux non ferreux ; récupération de métaux et recyclage
Énergie ; pétrole et gaz	Usine de production énergétique (conventionnelle) ; centrales hydro/nucléaires ; structures associées
Infrastructures d'eau	Traitement et distribution d'eau potable (pipeline/réseaux) ; collecte et traitement des eaux usées ; désalinisation ; protection incendies
Manufacturier	Pâtes et papiers ; moulin à papier ; semi-conducteurs Produits chimiques Produits pharmaceutiques Électrodéposition Aliments et breuvages Tannerie et travail du cuir Galvanisation et électrodéposition Plastique et caoutchouc Automobile Biens consommables durables Nettoyage de vêtements
Transport	Transport maritime
Construction	Développement du territoire
Vente au détail	Appareils et textiles Alimentation
Tourisme et loisirs	Écosystèmes Récréation Hôtellerie Golf ; piscines ; spas ; etc.

Source : UNEP Finance Initiative, 2007.

Dans le cas des usages moins directs de l'eau, on peut faire référence au concept d'eau virtuelle. Ce dernier est défini comme l'eau qui est contenue dans les marchandises, c'est-à-dire l'eau qui est utilisée à la production de biens agricoles et industriels ou de services. Il existe encore peu de données précises sur les quantités d'eau utilisées dans le cadre des activités industrielles. Les estimés les plus fiables concernent les produits agricoles (Dupont et Renzetti, 2001 ; Chapagain et Hoekstra, 2008 ; Roth et Warner, 2008). Le tableau 2.4 présente une estimation des quantités d'eau utilisées

Tableau 2.4
Consommation d'eau estimée dans la fabrication de différents produits

Catégorie	Produit	Quantité d'eau (litres)	Unité de production
Fruits et légumes	Noix de coco[1]	2 500	1 kg
	Pomme de terre[1]	900	1 kg
	Pomme[1]	70	1 pomme
	Orange[1]	50	1 orange
Produits alimentaires	Fromage[1]	5 000	1 kg
	Hamburger[1]	2 400	1 hamburger
	Sucre[1]	1 500	1 kg
	Lait[1]	1 000	1 litre
	Café[1]	140	1 tasse
	Vin[1]	120	1 verre
	Bière[1]	75	1 verre
	Pain[1]	40	1 tranche de blé entier
	Thé[1]	30	1 tasse
Viande et volaille	Bœuf[1]	15 500	1 kg
	Mouton[1]	6 100	1 kg
	Porc[1]	4 800	1 kg
	Agneau[1]	4 000	1 kg
	Poulet[1]	3 900	1 kg
	Œuf[1]	200	1 œuf
Culture	Millet[1]	5 000	1 kg
	Riz[1]	3 400	1 kg
	Sorgho[1]	2 800	1 kg
	Fève soya[1]	1 800	1 kg
	Blé[1]	1 300	1 kg
	Orge[1]	1 300	1 kg
	Maïs[1]	900	1 kg
Produits industriels	Cuir[1]	16 600	1 kg de cuir
	Coton[1]	2 700	1 chandail
	Papier[1]	10	1 feuille A4
	Acier[2]	50-100	1 kg
	Savon, détergent[2]	70-200	1 kg
	Automobile[3]	120 000	1 auto
	Produits industriels variés[1]	80	$/produit
	Énergie électrique (centrales à combustibles fossiles)[3]	140	1 kW/heure
	Énergie électrique (centrales nucléaires)[3]	205	1 kW/heure

Sources : 1 : Water Footprint Network, 2010 ; 2 : Miloradov et Marjanovic, 1998 ; 3 : Environnement Canada, 2008.

pour la fabrication de certains produits agricoles et industriels. Ces estimés font référence à un apport naturel d'eau (précipitations) ou artificiel (irrigation, pompage, arrosage, etc.).

Comme on le constate à la lecture du tableau 2.4, il existe des activités industrielles que l'on peut qualifier d'*hydrovores*, c'est-à-dire qui demandent énormément d'eau pour la production d'une unité de bien. Par exemple, la production de viande et quelques cultures (millet, riz, sorgho) sont des

activités nécessitant beaucoup d'eau. La fabrication du cuir, du papier et du textile consomme aussi beaucoup d'eau en fonction des petites quantités produites. *The Economist* (2008) rapporte qu'à eux seuls, les géants de l'alimentation et des boissons (Nestlé, Unilever, Coca-Cola, Anheuser-Busch et Danone) consomment annuellement près de 575 milliards de litres d'eau, soit une quantité suffisante pour satisfaire les besoins quotidiens de tous les individus sur terre. La production de biens très complexes, tels que les automobiles, requiert beaucoup d'eau (plus de 120 000 litres) en additionnant les besoins pour la production de chacune des composantes (acier, plastique, etc.). Autre exemple, la production d'une plaquette de semi-conducteur de 200 mm nécessiterait environ 13 000 litres d'eau (*The Economist*, 2008).

Ces chiffres suggèrent que les biens les plus sophistiqués (haute technologie, machinerie, etc.), qui sont en général plus complexes et plus dispendieux à produire, demandent de plus grandes quantités d'eau totale pour leur production. Il est donc probable que certaines de ces activités industrielles seront plus limitées dans des pays dans le cas de futures pénuries d'eau, si ces derniers ne peuvent mettre en place des procédés de production nécessitant moins d'eau.

L'utilisation de l'eau peut également se faire en vrac en tant que produit de commerce, au même titre que les autres ressources minérales. L'eau peut donc être vendue à ce titre en contenants de verre ou de plastique, et parfois par pipeline et canaux. Dans ce contexte, elle serait assujettie aux règles du commerce international (OMC et accords régionaux). La vente directe de l'eau dans le commerce ne fait pas l'objet d'un marché mondial réglementé, mais se fait le plus souvent par la vente et l'achat des droits d'exploitation de l'eau liés à la propriété des terrains ou de concessions d'exploitation. On n'identifie que quelques pays où l'on négocie des droits d'utilisation directe de l'eau dans des marchés plus ou moins bien organisés (Meinzen-Dick et Bakker, 2001 ; Whitford et Clark, 2007 ; Zekri et Al-Marshudi, 2008). Mentionnons le cas des États-Unis et de l'Australie, où le système fonctionnerait assez bien (Boyer, 2008).

Les transferts massifs d'eau pour l'hydroélectricité, l'approvisionnement en eau potable, l'irrigation, sont effectués en général par le secteur public, au niveau national principalement (interprovinciaux ou interétatiques), et rarement entre différents pays. Quelques exemples existent concernant la vente d'eau par l'entreprise privée (Mayrand *et al.*, 2002 ; Boyer, 2008), mais pour de plus petits volumes (bateau-citerne, sacs flottants, iceberg, eau embouteillée).

Le tableau 2.5 présente quelques statistiques sur l'utilisation de l'eau par région au Canada (Environnement Canada, 2008). Il s'agit de l'utilisation brute de l'eau, soit la quantité d'eau totale utilisée dans le cadre d'une activité. Il est à noter que la production d'énergie hydroélectrique

Tableau 2.5

Utilisation de l'eau au Canada par secteurs et régions

Région	Thermo-électricité	Industrie manufacturière	Industrie minière	Agriculture	Municipal	Rural	Total
	Millions de mètres cubes par année						
Maritimes	x	537,7	x	20,6	286,9	190,7	1 305,9
Québec	x	1 833,1	24,2	113,2	1 555,0	250,3	3 775,9
Ontario	26 647,9	3 486,8	42,7	174,1	1 536,4	176,3	32 064,2
Prairies	x	675,2	x	3 592,4	650,0	123,5	5 041,1
Colombie-Britannique et Nord	x	1 246,1	62,1	886,2	753,6	125,5	3 073,5
Total national	32 137,5	7 778,9	458,9	4 786,6	4 784,5	866,3	50 812,7
Pourcentage du total	63,25 %	15,31 %	0,90 %	9,42 %	9,42 %	1,70 %	100 %

Notes : x : indique que les données ne sont pas disponibles ; * : Les prélèvements ne peuvent être séparés de l'utilisation totale de l'eau. Les données indiquées au tableau représentent l'utilisation totale de l'eau ; ** : Certaines données régionales ne sont pas indiquées en raison de leur caractère confidentiel ou de problèmes au niveau des données. Il s'ensuit que le total national ne correspond pas à la somme des régions. Source initiale : Enquête sur l'eau potable et les eaux usées des municipalités 2004 d'Environnement Canada, Estimation de la quantité d'eau utilisée à des fins agricoles 2001 de Statistique Canada et Enquête sur l'utilisation industrielle de l'eau 2005 de Statistique Canada (2008).

Source : Environnement Canada, 2008.

est considérée comme une utilisation sur place de l'eau, difficilement quantifiable, car l'eau n'est pas retirée de son milieu naturel, contrairement aux autres utilisations par prélèvement. C'est pour cette raison que ces données ne sont pas incluses dans le tableau.

Malgré la présence de données confidentielles dans le tableau (indiquées par un x), les résultats permettent de dresser un portrait de la distribution des usages de l'eau au Canada. Les données manquantes concernent les secteurs de la production thermoélectrique (centrales thermiques classiques à énergie fossile et centrales à énergie nucléaire ; production hydroélectrique exclue) pour la majorité des régions et quelques-unes pour les mines.

Ainsi, selon le tableau 2.5, les ressources en eau sont utilisées au Canada principalement dans la production d'énergie thermoélectrique (centrales thermiques et nucléaires). Ensuite, elles sont utilisées dans l'industrie manufacturière (papier et produits connexes, métaux de base, produits chimiques, etc.), l'approvisionnement en eau potable municipal (urbain et rural), l'agriculture (irrigation et abreuvement du bétail), ainsi que par le secteur minier (séparation du minerai, refroidissement des foreuses, lavage du minerai, évacuation des résidus, etc.) qui, lui, recycle beaucoup ses eaux de procédés.

2.3. Place des ressources en eau au Québec

En plus de servir dans la production hydroélectrique, l'eau possède une place importante dans l'économie du Québec (Gouvernement du Québec, 2002). On en utilise de grandes quantités dans la production manufacturière de biens à travers les procédés de fabrication et dans des activités de nettoyage, de chauffage et de refroidissement. Les industries des pâtes et papiers (69 % de l'eau du secteur), de la métallurgie primaire (21 %), du pétrole et de la chimie organique et inorganique utilisent typiquement de grandes quantités d'eau. Les industries traitant la surface des produits manufacturés (peinture, chrome et autres) consomment également beaucoup d'eau.

Au même titre que le secteur manufacturier, le secteur de l'approvisionnement en eau municipal procède à des prélèvements d'eau élevés. Environ 45 % de la population est approvisionnée en eau potable par le fleuve Saint-Laurent, alors que 35 % le sont par les eaux des lacs et rivières et 20 % par les eaux souterraines. Ce secteur est aussi le fournisseur d'eau de nombreuses industries.

Les régions rurales ainsi que les secteurs agricole, agroalimentaire (jus, conserves, aliments préparés, piscicultures, etc.) et minier se partagent les pourcentages restants. L'agriculture québécoise requiert typiquement

peu d'irrigation et d'arrosage. On rapporte plutôt à certains endroits du territoire des problèmes de surplus d'eau qui nécessitent le drainage des terres. Parmi les entreprises du secteur agroalimentaire, les piscicultures sont d'importantes utilisatrices d'eau au Québec.

Malgré l'absence de statistiques détaillées sur les prélèvements d'eau au Québec, le tableau 2.6 présente des secteurs susceptibles de receler des entreprises *hydrovores*, en plus des autres secteurs ayant des activités reconnues comme nécessitant beaucoup d'eau.

Tableau 2.6
Principales industries consommatrices d'eau au Québec

Secteur	Usages et produits
Approvisionnement en eau potable	Matières premières (eau brute en vrac), services
Agriculture et agroalimentaire	Boissons, jus, eau embouteillée, bière, vin, aquaculture et pisciculture Viande animale Cultures (adaptées au climat du Québec) Produits transformés (fromage, lait, sucre)
Industriel	
Manufacturier	Matériel de transport (avion, train) Équipements et produits de pointe (télécommunication ; électronique ; médecine ; produits pharmaceutiques) Machinerie (industrielle d'usage général ; génératrices ; excavatrices et foreuses)
Forestier	Bois d'œuvre ; résineux ; demi-produits en bois ; papier journal et autre papier d'imprimerie ; imprimés ; carton
Pétrochimie	Dérivés du pétrole et du charbon ; produits chimiques organiques et inorganiques ; matière plastique ; caoutchouc synthétique
Minier	Exploitation et transformation des métaux (aluminium, cuivre, zinc et alliages ; minerai et concentrés de fer ; autres produits minéraux non métalliques de base)
Énergétique	Production électrique, géothermie

Puisqu'il existe actuellement d'autres pays qui exportent au Québec et ailleurs des produits issus d'industries *hydrovores*, il est donc essentiel d'examiner si cette concurrence et la situation peuvent changer dans le futur à l'avantage du Québec, notamment à la suite des changements climatiques. Il est également nécessaire d'examiner s'il y a d'autres critères à considérer pour l'établissement d'industries concurrentielles pour le développement des ressources en eau au bénéfice du Québec.

3. LES ÉCHANGES INTERNATIONAUX ET LES RESSOURCES EN EAU

3.1. Principaux pays exportateurs et importateurs d'eau

L'utilisation des ressources en eau dans le commerce et l'économie d'une nation pour la production de biens ou la vente d'eau directe dépendra de différents facteurs. En plus de la disponibilité de la ressource dans le pays, on peut citer la présence d'industries et de main-d'œuvre appropriées, de ressources financières internes, la proximité des marchés, les particularités climatiques ainsi que la disponibilité de sources énergétiques. Cette utilisation des ressources en eau nous ramène donc au concept déjà discuté d'eau virtuelle.

L'évaluation de l'eau virtuelle permet d'estimer l'utilisation réelle de l'eau à travers les différentes composantes de l'économie d'un pays, c'est-à-dire son empreinte sur l'eau (*water footprint*). Cette dernière est un indicateur témoignant de l'effet de la demande en eau des pays sur les ressources mondiales. Elle représente le total de la consommation du pays, plus ses importations et moins ses exportations d'eau virtuelle. En pratique, l'empreinte sur l'eau du pays est la quantité totale d'eau virtuelle dans l'ensemble des produits consommés dans le pays.

Le tableau 2.7 montre les principaux pays exportateurs et importateurs d'eau virtuelle pour la période de 1997 à 2001 (Chapagain et Hoekstra, 2004). On constate que plusieurs pays apparaissent dans les deux listes. Cela est sans doute attribuable à une certaine complémentarité entre les produits d'exportation et d'importation. En comparant les exportations et les importations d'eau virtuelle, le Canada est un des plus importants exportateurs net d'eau virtuelle avec une valeur de +59,9 Gm^3/année, par rapport aux États-Unis (+53,5 Gm^3/année), à la Chine (+9,9 Gm^3/année) et à la Russie (+1,6 Gm^3/année). Notons aussi la présence dans la liste d'autres grands pays exportateurs d'eau virtuelle, mais qui en importent très peu : l'Australie, le Brésil et l'Argentine.

Considérant ces faits, il existe un réseau dans le commerce international des produits issus de l'utilisation de l'eau virtuelle basé sur les avantages des pays (disponibilité, industries, climat, législation, etc.). On peut identifier une tendance dans les exportations mondiales nettes d'eau virtuelle, c'est-à-dire à partir des pays ayant un bilan positif net du ratio de leurs exportations et importations d'eau virtuelle, vers les pays ayant un bilan négatif. L'Amérique, l'Afrique et l'Océanie semblent exporter davantage de produits à contenu élevé d'eau virtuelle vers l'Europe et l'Asie (Russie, Chine et Inde).

Tableau 2.7
Principaux pays exportateurs et importateurs d'eau virtuelle pour la période 1997-2001

Rang	Principaux pays exportateurs d'eau virtuelle (exportation brute en Gm^3/année)		Principaux pays importateurs d'eau virtuelle (importation brute en Gm^3/année)	
1	États-Unis	229,3	États-Unis	175,8
2	Canada	95,3	Allemagne	105,6
3	France	78,5	Japon	98,2
4	Australie	73,0	Italie	89,0
5	Chine	73,0	France	72,2
6	Allemagne	70,5	Pays-Bas	68,8
7	Brésil	67,8	Royaume-Uni	64,2
8	Pays-Bas	57,6	Chine	63,1
9	Argentine	50,6	Mexique	50,1
10	Russie	47,7	Belgique-Luxembourg	47,1
11	Thaïlande	42,9	Russie	46,1
12	Inde	42,6	Espagne	45,0
13	Belgique-Luxembourg	42,2	Corée du Sud	39,2
14	Italie	38,2	Canada	35,4
15	Côte d'Ivoire	35,1	Indonésie	30,4

Source : Chapagain et Hoekstra, 2004.

Plusieurs des pays exportateurs nets d'eau virtuelle (États-Unis, France, Chine, Australie, Brésil, Russie, Mexique) seraient peu affectés par des pénuries d'eau à l'horizon 2025. Notons que les États-Unis, la Chine et le Mexique pourraient toutefois subir des pénuries régionales. Par contre, d'autres pays sont appelés à subir des pénuries récurrentes (Inde, Émirats arabes unis, Arabie Saoudite, Algérie). Ainsi, ces pays devront peut-être abandonner certains de leurs produits d'exportation ou de consommation pour le marché interne, et s'approvisionner dans des pays moins soumis à des pressions sur les ressources en eau.

3.2. Évaluation de la valeur de l'eau

Pour déterminer si l'utilisation de l'eau est concurrentielle, il est nécessaire d'aborder la question de sa valeur et de son coût d'extraction. La valeur économique de l'eau varie davantage que celles des autres ressources naturelles et dépend de facteurs qui lui sont propres, notamment de son statut de bien public. De plus, le coût réel de l'eau fait souvent l'objet de subventions par les pays. La question du coût de l'eau est donc très complexe à examiner et a été abordée de plusieurs manières (NRC, 1997 ; Um *et al.*, 2002 ; Le Gal *et al.*, 2003 ; Mbata, 2006 ; Griffin, 2006 ; Kumar *et al.*, 2008).

Lorsque vient le temps d'estimer la valeur de l'eau, certains types de coûts doivent être considérés dans l'analyse. Ces derniers sont : les coûts d'opportunités qui tiennent compte des différentes alternatives

d'utilisation de l'eau ; les coûts administratifs et des infrastructures ; les coût sociaux, qui comprennent les dépenses engendrées sur le bien-être de la collectivité et sur la propriété par la dégradation de l'eau à la suite d'une mauvaise utilisation ; et les coûts environnementaux, qui incluent entre autres les dépenses reliées à la dégradation d'écosystèmes, la décontamination d'une source, la subsidence des terrains, etc. Young (2005) rappelle qu'estimer la valeur de l'eau consiste en fait à évaluer l'importance du changement subi dans le bien-être de la collectivité à la suite de la mise en place de politiques produisant des modifications aux caractéristiques d'exploitation des ressources en eau.

Ainsi, il n'y a pas de valeur économique unique à l'eau et il existe de nombreuses façons d'estimer cette ressource. Toutefois, la tendance est en général vers une tentative de recouvrement de tous les coûts d'opération, ce qui est différent de l'évaluation totale du coût de l'eau (Katko, 1990 ; Alence, 2002 ; Smith et Hanson, 2003). En effet, il est plus facile d'établir le coût de l'eau en estimant le coût de son exploitation par les dépenses en capital et en opération pour les infrastructures d'approvisionnement, de traitement et de distribution d'eau (canaux, puits, pompes, électricité, entretien, etc.) ou en fonction du coût de remplacement d'une source d'approvisionnement, si cette dernière devait disparaître ou devenir inutilisable à la suite d'une contamination (nouveaux pipelines ou canaux, ou équipements de traitement).

Le tableau 2.8 présente un ordre de grandeur du coût de l'eau en fonction de sa source et du type d'activités qu'elle doit subir avant son utilisation, ainsi que quelques particularités. Les coûts tiennent compte de l'achat, de l'opération et de l'entretien des équipements, ainsi que du coût énergétique. Les coûts sont exprimés en dollars américains et selon des quantités différentes.

On constate en examinant le tableau que le coût d'extraction et d'utilisation de l'eau dépend de plusieurs variables. La qualité de l'eau à la source, la méthode de prélèvement et la distance de distribution sont des paramètres qui influenceront grandement le coût d'utilisation de l'eau. Les progrès technologiques font en sorte que les coûts de désalinisation deviennent plus compétitifs par rapport aux autres options disponibles pour l'approvisionnement, en particulier par rapport à la distance de transport de l'eau. Néanmoins, le coût pour la désalinisation de l'eau peut changer rapidement en fonction de la source d'énergie, notamment s'il s'agit de combustibles fossiles. Le coût de l'eau estimé est donc très variable et doit être examiné cas par cas.

Dans une situation d'abondance, tel que nous le vivons présentement au Québec, il a été peu justifié d'attribuer un coût de vente à l'eau. Par contre, dans les régions où l'eau est moins disponible, on rapporte la

Tableau 2.8
Coût de l'eau en fonction de la méthode de prélèvement, de traitement et de distribution

Méthode	Coût de production ($ US/m³)	Commentaires
Dessalement		
À partir de l'eau de mer[1]	0,75 à 0,85 sur 40 000 m³/j (Abu Dhabi et Chypre) 0,55 sur 100 000 m³/j (Tampa Bay) 3,00 sur 4 000 m³/j	Ressources immenses et coût en nette diminution
À partir d'eau saumâtre[1]	0,60 sur 4 000 m³/j 0,25 sur 40 000 m³/j	
Traitement de l'eau		
Recyclage des eaux usées[2]	0,07 à 1,80	Investissements élevés et ne convient pas à tous les usages
Désinfection (chlore)[3]	0,001 à 0,01	Investissements élevés
Désinfection (ozone)[3]	0,003 à 0,02	Investissements élevés
Traitement charbon activé[2]	150/acre	Eau contaminée par des composés organiques non volatils
Aération[2]	130/acre	Eau contaminée par des composés organiques volatils
Échanges ioniques[2]	130/acre	Eau contaminée par des nitrates (pollution agricole)
Osmose-inverse[2]	400/acre	Eau contaminée par métaux, sels et nitrates
Ensemencement de nuages	0,01/acre	Ressources immenses, faible coût, volume très variable et technologie peu développée
Transport		
Aqueduc (500 km)[1]	0,80 à 3,00	Large volume, mais coûts financiers et environnementaux élevés
Sacs de plastique[1]	0,55 à 1,35	Faibles volumes, technologie peu développée
Iceberg[1]	0,50 à 0,85	Abordable pour marché urbain, technologie peu développée
Aquatier[1]	1,25 à 3,00	Faibles volumes et coûts élevés
Méthode de prélèvement		
Eau gravitaire[1]	0,0075	Peu dispendieux si près de la source
Pompage d'eau à 100 m de profondeur[1]	0,30	Coûts d'énergie et des équipements augmentent avec la profondeur

Source : 1 : Lasserre et Descroix, 2002 ; 2 : NRC, 1997 ; Kawamura, 2000.

présence de divers mécanismes d'attribution ou de tarification, de même qu'un plus grand contrôle sur l'allocation des ressources (Hayes, 1987 ; Margoninsky, 2006). L'OCDE (1999) rapporte différents modes de tarification selon les pays, tels que les permis, des taxes spécifiques, etc., en fonction du volume utilisé. Au Québec, on parle actuellement de redevances, alors que d'autres types de tarification sont déjà en vigueur ailleurs au Canada (Nowlan, 2005).

Il revient donc en définitive que la méthode d'estimation du coût de l'eau est très subjective. En plus du coût associé à l'extraction et à la distribution de la ressource, la méthode retenue dépendra beaucoup de ce que les gens sont prêts à payer. Ainsi, la disponibilité des ressources en eau au Québec, si elle demeure à un coût abordable, pourrait représenter un avantage concurrentiel face aux autres nations, dans la perspective où la demande mondiale augmente dans le futur.

3.3. Possibilités d'exportation d'eau pour le Québec

L'aspect économique de l'eau peut être examiné selon la théorie du commerce international. L'analyse portera alors vers la détermination des avantages compétitifs que peuvent présenter les ressources ou industries d'un pays par rapport aux autres. Cette approche théorique implique qu'un pays a intérêt à se spécialiser dans des secteurs où il possède un avantage sur les facteurs de production (main-d'œuvre, ressources naturelles), ou dans des secteurs où il est moins désavantagé. Dans le cas présent, la présence d'abondantes ressources en eau sur le territoire pourrait constituer un avantage compétitif pour le Québec. Il s'agit donc d'examiner la validité de l'application des paramètres de cette théorie. Néanmoins, en absence d'une valeur monétaire reconnue et commune pour l'eau, l'approche est difficilement applicable et il faut alors se baser sur d'autres facteurs.

L'étude du potentiel commercial pour l'exportation de l'eau et de ses produits dérivés peut se faire en examinant l'environnement externe, soit les occasions et les menaces sur les activités d'exportation. En effet, quelques facteurs sont susceptibles d'influencer la disponibilité des ressources en eau et leur allocation, modifiant ainsi les rapports d'équilibre dans le commerce.

Les facteurs qui seraient susceptibles de fournir des occasions pour le Québec seraient : le réchauffement climatique provoquant des sécheresses ou des pénuries d'eau dans certaines régions ; la pollution de ressources en eau actuellement disponibles et leur surexploitation ailleurs ; la mise en place de réglementations plus sévères sur l'utilisation de la ressource ; une demande en eau aux États-Unis en croissance ; l'accroissement de la consommation en biens et services dans les pays en émergence nécessitant

une plus grande production (agricole, industrielle, énergétique) pouvant favoriser le développement d'industries *hydrovores* ; et la mise en place de règles internationales ou d'un marché régional de transactions sur l'eau.

À l'opposé, certaines menaces risqueraient de diminuer l'offre et la demande en eau. Ces dernières seraient : des percées technologiques dans certaines activités industrielles, agricoles ou domestiques réduisant de façon significative la demande en eau ; la compétition d'autres pays pourvus en ressources et plus près des marchés (p. ex. : Russie, Scandinavie) ; la mise en place de mesures d'économie d'eau réduisant la demande ; une opinion publique protectionniste et très défavorable à l'exportation des ressources en eau ; les limitations techniques et réglementaires au mode d'exportation d'eau (volume des sacs et contenants, résistance des matériaux) ; les revendications territoriales autochtones concernant les territoires où se trouvent les ressources en eau ; une diminution de nos propres ressources ou une mauvaise appréciation de leur état ; et une ouverture des marchés permettant l'établissement de compagnies étrangères concurrentes exploitant les ressources du Québec. Tous ces facteurs sont difficilement contrôlables et leurs effets sont également difficiles à prévoir, mais il semble par contre qu'ils pourraient engendrer à moyen terme des mesures ou des attitudes favorisant une utilisation optimale des ressources en eau.

Dans la perspective où des opportunités existent bel et bien pour le développement commercial des ressources en eau du Québec, il convient maintenant d'examiner l'environnement interne, soit les forces et faiblesses des industries du Québec. Cela permettra d'établir si le Québec possède réellement certains avantages susceptibles de favoriser le développement commercial de ses ressources en eau pour l'exportation.

Comme il a été démontré auparavant, le Québec possède entre 2 et 3 % des ressources mondiales en eau douce renouvelable, ce qui le placerait au 10e rang des pays bien pourvus en eau. Par rapport aux autres pays, les ressources en eau au Québec risquent de subir moins de pression dans le futur, compte tenu de la faible évolution démographique et possiblement des effets des changements climatiques, d'où une demande interne potentiellement moins grande. Cela assurerait donc au Québec une disponibilité à plus long terme des ressources, ainsi qu'une situation probable de surplus d'eau si elle est bien gérée.

Comme il a aussi été démontré, il n'existe pas de coût unique à l'eau et il faut examiner cet aspect cas par cas. Présentement, au Québec, le coût d'exploitation de l'eau est très faible. Seules quelques industries (eau embouteillée et grands utilisateurs d'eau) doivent assumer certains coûts d'exploitation. On parle toutefois de la mise en place prochaine d'une redevance pour le prélèvement d'eau. Comme il s'agit d'une nouvelle

mesure, il est probable que son coût ne reflétera pas la valeur réelle de l'eau et que son montant sera relativement faible afin de ne pas compromettre les activités économiques qui dépendent actuellement de l'utilisation de l'eau.

L'élément qui est le plus susceptible d'influencer le potentiel commercial d'une éventuelle exploitation des ressources en eau est le coût de la distribution, soit la distance entre le Québec et les clients potentiels (Sud des États-Unis, Afrique et Asie). En effet, il a été rapporté par le CIIA (2005) que lorsqu'il coûtait entre 620 $ et 830 $ ha/m pour irriguer les champs du sud-ouest américain, il était estimé à plus de 8 300 $ ha/m pour assumer ces mêmes besoins à partir d'eau provenant du Canada. Il semble donc que l'exportation massive d'eau ne pourrait être envisagée dans un contexte politique, technique et économique favorable que vers les États-Unis, où la demande en eau est forte et où plus de restrictions d'usage sont à anticiper dans le futur.

Par contre, l'utilisation des ressources en eau sur place par le biais d'industries *hydrovores* semblerait plus compétitive. L'aspect du coût de transport de l'eau n'interviendrait pas directement, mais ce dernier serait plutôt intégré au coût de transport du produit fini. C'est donc une demande élevée et la proximité des marchés pour ces produits, de même que leurs caractéristiques, qui détermineraient la compétitivité des industries *hydrovores*.

Dans le secteur commercial des ressources en eau, les principaux concurrents sont de deux ordres. D'abord, il y a le domaine public, composé des pays qui possèdent d'énormes ressources en eau (Brésil, Russie, Chine, Inde, République démocratique du Congo, Pérou et Colombie, etc.) et le domaine privé, dominé par des entreprises qui assurent le traitement et la distribution de l'eau, ainsi que les entreprises de vente d'eau embouteillée et de boissons dérivées (Nestlé, Danone, Coca-Cola, Pepsi, etc.). Il est difficile de statuer sur l'impact de chacun de ces concurrents potentiels. En effet, il faut considérer la distance entre ces derniers et les clients potentiels, l'impact du marketing, ainsi que les coûts associés aux alternatives d'exploitation de l'eau (pompage, traitement, désalinisation). Dans certaines circonstances, les ressources en eau du Québec pourraient s'avérer plus intéressantes face aux autres options disponibles ailleurs. Ainsi, malgré les limitations, il semble qu'il existe un potentiel d'exploitation des ressources en eau du Québec, notamment du fait du faible coût de la ressource, de sa grande disponibilité, de la présence d'un vaste marché potentiel à proximité. D'autres opportunités existent aussi pour l'établissement d'industries *hydrovores* sur le territoire.

4. CONTEXTE POLITICO-ÉCONOMIQUE DU COMMERCE DE L'EAU

4.1. Aspects reliés aux ressources en eau dans les blocs économiques régionaux

Les ressources naturelles occupent une place importante dans les accords commerciaux, où elles sont considérées comme produit de commerce et sont incluses dans les textes des accords (OMC et accords régionaux). Il y est mentionné qu'elles ne doivent être assujetties à aucune restriction à l'exportation (article XI.1 du GATT ; article 309 de l'ALENA). On note toutefois des exceptions dans le cas de risques environnementaux ou de sécurité nationale. Le traitement de l'eau comme produit de commerce dans les accords est par contre moins détaillé. Il est considéré que l'eau à son état naturel n'est pas un objet de commerce, mais qu'elle peut le devenir lorsqu'elle est mise en contenant, la plupart du temps en petits volumes d'eau. Par exemple, le commerce de l'eau est régi dans le cadre de l'ALENA pour l'eau mise en contenants de 20 litres et moins. Cette incertitude sur le statut commercial de l'eau a forcé les gouvernements fédéral[2] et provincial[3] à apporter des précisions pour mieux encadrer la question de l'eau dans ces accords.

Pour le moment, aucun projet d'exportation d'eau en vrac vers les États-Unis ne s'est concrétisé au Canada et au Québec, en grande partie à cause des coûts élevés de transport de l'eau par rapport aux coûts de traitement. On note toutefois plusieurs projets de transferts massifs d'eau interbassins au Canada et aux États-Unis pour des besoins de production hydroélectrique, d'eau potable et d'irrigation. Quelques projets transfrontaliers ont été répertoriés ailleurs, soit entre le Lesotho et l'Afrique du Sud, Israël et la Turquie, et la France et l'Espagne (Boyer, 2008).

4.2. Exemples de projets sur l'eau comme appui au développement économique

Ainsi, le commerce de l'eau comporte une dimension publique importante pour des enjeux de développement économique et de sécurité. Plusieurs pays (Chine, Lybie, États-Unis) ont décidé de développer à coûts très élevés des ressources en eau afin de favoriser d'autres activités économiques (Bakhbakhi et Salem, 1999 ; Hassan, 2003 ; Lasserre, 2005 ; Salameh, 2008 ; Tewari et Kushwaha, 2008). Il s'agissait surtout de projets de transferts massifs d'eau à l'intérieur des limites mêmes des pays.

2. Modifications à la *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales*, 2002.
3. *Loi visant la préservation des ressources en eau*, L.R.Q., chapitre P-18.1, 2001 ; Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection, 2009.

Lasserre (2005) a répertorié plus d'une soixantaine de projets, à partir du XVIe siècle, de transferts massifs d'eau qui ont été réalisés, qui sont en construction ou projetés, ou qui ont été abandonnés. Certains des projets dignes d'intérêt dont il discute plus en détail sont : les transferts massifs d'eau pour l'approvisionnement en eau potable des villes de Mexico, Dakar, Paris, Barcelone et Tokyo ; les projets pour favoriser le développement économique de régions particulières en Chine, en Espagne, au Portugal, à l'île de la Réunion et en Afrique du Sud ; des transferts d'eau transfrontaliers entre l'Albanie et l'Italie, la Thaïlande et la Birmanie ; le cas de la mer d'Aral ; et de vastes transferts interbassins pour réduire la sécheresse dans certaines régions à l'intérieur de l'Égypte et de l'Iran.

Au Canada, les projets d'exploitation massive des ressources en eau ont tous été effectués à l'intérieur des limites nationales, tandis que les projets continentaux ont été abandonnés, en particulier pour des raisons de coûts. Le tableau 2.9 décrit quelques projets continentaux de transferts massifs d'eau entre le Canada et les États-Unis.

Parmi ces projets d'importance, le seul concernant le Québec a été examiné dans les années 1970 et 1980. Il s'agit du projet GRAND Canal (Lasserre, 2005). Le projet visait à exploiter les ressources en eau de la baie James en construisant une digue à la limite nord de cette dernière afin de recueillir l'eau douce qui s'écoulait des rivières dans la mer en « pure perte ». Le projet visait à détourner le débit sortant à la mer de plus de 10 rivières du Québec et de l'Ontario, ce qui aurait diminué de 17 % l'eau douce rejetée de ces territoires. Cette eau devait ensuite être pompée par pipeline vers le sud. Le pompage nécessitant énormément d'énergie, jusqu'à 30 000 MW, cela aurait requis la construction de plusieurs centrales nucléaires. Le coût de construction du projet était estimé à l'époque à près de 100 milliards de dollars avec des coûts annuels d'opération de près de un milliard de dollars, ce qui constitua la principale raison de son abandon. Nul doute qu'aujourd'hui, des considérations environnementales viendraient aussi contrecarrer ce projet. Plus récemment, Gingras (2009) a proposé un projet plus modeste de détournement des eaux de crues de quelques rivières du nord du Québec vers la rivière des Outaouais afin de pallier d'éventuels prélèvements effectués dans les Grands Lacs.

Ces projets d'importance avaient donc comme premier objectif de favoriser le développement d'activités économiques (implantation d'industries, développement de l'agriculture, urbanisation), souvent à partir de vastes ressources en eau disponibles à proximité. En effet, les impacts sur les réserves d'eau, tels que des sécheresses, ont démontré historiquement des pertes économiques dans des régions par des baisses de productivité, notamment dans le sud de l'Afrique au cours des années 1990. Cela

Tableau 2.9
Principaux projets d'exportation d'eau du Canada

Projet	Source/destination	Volume dérivé (km^3/an)	Coût à la conception (milliards de $)
North American Water & Power Alliance (NAWAPA) (1952)	Bassins versants du Pacifique et de l'Arctique, Baie James / Grands Lacs, Mississipi et Californie	310,0	100
Grands Lacs (1953)	Colombie-Britannique, Alberta et Saskatchewan / Grands Lacs	142,0	Non disponible
Plan Magnum (1965)	Alberta / Midwest américain	31,0	Non disponible
Plan Kuiper (1967)	Alberta et Saskatchewan / Midwest américain	185,0	50
Central North American Water project (CENAWP) (1967)	Territoires du Nord-Ouest, Saskatchewan et Manitoba / Sud des États-Unis	185,0	30 à 50
Western State Water Augmentation (1968)	Territoires du Nord-Ouest et Alberta / États du centre et de l'Ouest des États-Unis	49,0	90
NAWAPA-MUSCHEC (1968)	Bassins versants du Pacifique et de l'Arctique, Baie James, bas-Mississipi, Sierra Madre / Grands Lacs, Mississipi, Californie, sud du Mexique	354,0	Non disponible
North American Water (1968)	Territoires du Nord-Ouest et Yukon, bassin versant de la Baie d'Hudson / Sud et Ouest des États-Unis	1 850,0	Non disponible
Ogallala Replenishment (1982)	Grands Lacs / Aquifère d'Ogallala	8,8	27
GRAND Canal (1983)	Baie James / Grands Lacs	347,0	100
Alaska Subsea Pipeline (1991)	Alaska / Californie	4,9	110

Source : Lasserre et Descroix, 2002 ; Lasserre, 2005.

contribue donc à démontrer l'importance stratégique pour le développement économique d'un territoire d'un accès facile, permanent et sécuritaire aux ressources en eau.

5. EAU COMME RESSOURCE STRATÉGIQUE POUR LE QUÉBEC

Selon les caractéristiques propres aux ressources stratégiques (Anderson et Anderson, 1998), l'eau peut être considérée pour le Québec comme une ressource stratégique. Le Québec pourrait potentiellement l'utiliser pour favoriser le développement de son économie et aussi pour certaines

considérations politiques. Toutefois, malgré ce potentiel intéressant, la plupart des pays vivant actuellement des pénuries d'eau ont adapté leur économie à cette situation (usage des sols en fonction des conditions locales ; désalinisation, recyclage ou traitement de l'eau ; etc.), ce qui en diminue leur dépendance externe. Néanmoins, la situation pourrait changer rapidement dans un contexte de changements climatiques et la mise en place de réglementations plus rigoureuses sur le contrôle de l'eau dans des pays ayant de grands besoins internes. Cela, bien entendu, dans la perspective où le Québec ne subirait pas lui aussi de pressions trop intenses sur ses propres ressources en eau.

En effet, malgré une abondance en eau, le Québec n'est pas à l'abri d'éventuels problèmes liés à l'exploitation de l'eau, et en a même déjà été affecté (baisse du débit de la rivière Saint-Charles pour l'approvisionnement de la ville de Québec ; contamination de l'eau souterraine à ville Mercier et Roxton Pond ; pollution extrême des rivières Yamaska et L'Assomption ; etc.). Certaines régions du Québec pourraient donc malgré tout subir un stress hydrique dans le futur.

Ainsi, il n'est pas évident que l'idée du commerce de l'eau soit facilement acceptable au Québec. Pour vérifier cette hypothèse, un sondage a été réalisé en 2009 par l'École nationale d'administration publique. La question demandée était : « Êtes-vous tout à fait favorable, plutôt favorable, plutôt opposé(e), ou tout à fait opposé(e) à ce que le Québec exporte son eau douce, c'est-à-dire, vende l'eau de nos lacs et rivières ? » Près de 68 % des répondants étaient plutôt ou tout à fait défavorables, contre 29 % tout à fait ou plutôt favorables, et 3 % indécis. Les opinions étaient significativement différentes pour quelques paramètres du sondage : contrairement à la région de Montréal, le reste du Québec manifestait une plus forte opposition. La situation était similaire pour les femmes et les ménages à revenus annuels entre 40 000 et 60 000 $. Il n'y avait pas de variation significative dans les réponses selon l'âge, le niveau de scolarité, la situation d'emploi, la langue et le temps consacré à la politique. Ces résultats appuient ceux d'un sondage réalisés par la revue *Commerce* (Noël, 2007), qui suggérait qu'une partie importante des citoyens pense que malgré l'abondance et la bonne qualité de l'eau au Québec, celle-ci ne devrait pas devenir un objet de commerce, notamment à cause du risque de l'épuiser ou de détériorer sa qualité.

En plus de la peur de manquer d'eau, un élément susceptible d'intervenir contre la volonté d'exploiter les ressources en eau au Québec est la méconnaissance de leur quantité. L'évaluation quantitative des ressources hydriques nécessite un grand nombre de données spatiales (superficie du bassin versant, topographie, type et propriétés des sols et du sous-sol, etc.) et historiques. L'analyse de ces données permet d'estimer les quantités

d'eau qui pourront être prélevées de façon sécuritaire. Si les conditions du milieu ne sont pas bien définies, les conséquences de prélèvements massifs d'eau peuvent s'avérer désastreuses pour les autres utilisateurs et pour les écosystèmes.

À la lumière des observations discutées ici, il semble que le Québec possède un avantage par rapport à d'autres pays du fait de sa grande disponibilité en eau sur le territoire et de la présence d'un important client potentiel à proximité (États-Unis). Il est alors justifié de vouloir développer le potentiel d'exportation de la ressource en eau, ou de ses produits dérivés, dans la perspective où cette activité serait rentable et durable pour le Québec.

Comme il a été mentionné, les ressources en eau sont déjà très utilisées dans la région sud, la plus habitée du Québec, pour l'approvisionnement en eau potable des résidents des villes, ainsi que pour les industries et l'agriculture. Par conséquent, tout projet de développement commercial intense des ressources en eau localement ou pour l'exportation serait plus acceptable à partir des ressources des régions moins sollicitées du nord du Québec. C'est d'ailleurs ces ressources qui ont fait l'objet des nombreux projets de transferts massifs d'eau à l'échelle continentale. Il faut toutefois rappeler les coûts de transport très élevés associés à cette option et le risque d'éventuelles revendications territoriales autochtones. Contrairement à d'autres pays, il semble que selon un des scénarios les plus probables (Bourque et Simonet, 2007), le Québec bénéficierait d'une pluviométrie plus élevée dans le secteur nord, mais d'un climat plus doux dans la portion sud du territoire, associé à l'apparition plus fréquente de phénomènes climatiques extrêmes (sécheresses, inondations, orages violents).

L'excédent de ces intempéries pourrait donc potentiellement être stocké, puis servir à des activités commerciales ou industrielles. Des méthodes de recharge d'aquifère par des surplus d'eau sont fréquemment utilisées aux États-Unis pour le stockage temporaire des volumes excédentaires (Bouwer, 2002 ; Eusuff et Lansey, 2004).

La présence de disparités régionales dans les ressources en eau et de pénuries locales au Québec même constituent un cadre intéressant pour développer les transferts d'eau à échelle plus réduite, possiblement plus rentables. Ces conditions pourraient engendrer la création d'un marché local ou régional des ressources en eau, qui favoriserait ultimement une meilleure gestion et une augmentation des connaissances sur l'état des ressources.

De plus, puisque la quantité d'eau utilisée dans la fabrication des produits industriels semble augmenter avec la valeur du produit (eau virtuelle), il y aurait donc une meilleure valeur ajoutée à la fabrication

locale de produits très développés et de haute technologie. Parmi les industries *hydrovores* qui ont été identifiées, quelques secteurs présentent une valeur certaine pour le Québec : transformation des métaux (métallurgie en général) ; pâtes et papiers ; produits de pointe (matériaux composites, semi-conducteurs, produits pharmaceutiques, etc.) ; produits pétroliers (plastique, dérivés du pétrole, etc.) ; agricole et agroalimentaire (bière, jus, pisciculture, élevage, etc.). Dans certains pays, ces industries pourraient se retrouver à risque dans une situation de pénurie des ressources (p. ex. : Silicon Valley) ou dans le cas où les règlements locaux d'utilisation de l'eau deviendraient plus stricts. Il s'agirait donc d'essayer d'attirer ces industries *hydrovores* au Québec en faisant la promotion d'un cadre compétitif, soit avec la présence d'autres matières premières disponibles à proximité ainsi que des coûts énergétiques faibles.

Bien que la demande ait explosé depuis plusieurs années, le commerce de l'eau embouteillée semble quant à lui démontrer des limitations pour l'exportation. L'expansion de cette industrie est intimement liée à la mise en marché du produit, au réseau de distribution et aussi à la concurrence locale. Beaucoup de pays (clients potentiels), même sous climat aride, offrent des eaux embouteillées locales, moins coûteuses, qui sont très populaires. Rappelons aussi qu'au Québec l'industrie de l'eau embouteillée a fait l'objet de vifs débats pour la limitation de la vente d'eau dans le commerce.

D'autres scénarios pourraient être examinés, tels que favoriser les investissements dans des activités visant la promotion de l'usage récréatif des ressources en eau, ou la protection, le stockage, l'amélioration de la qualité de l'eau (UNEP Finance Initiative, 2007) ; ou établir à l'aide d'une bourse un marché de transactions sur des volumes d'eau dans la foulée de possibles transferts massifs d'eau à l'intérieur du territoire même du Québec ou le long de ses frontières. Ce type de bourse est à caractère régional au niveau des bassins versants. Quelques exemples de ces bourses existent en Europe. Il s'agit surtout de transactions de crédits sur des quotas de pollution d'eau provenant des rejets des industries, et de marchés de transactions sur les échanges de droits d'utilisation de l'eau.

Il semble que le potentiel économique d'exploitation des ressources en eau deviendra plus intéressant dans le futur, au rythme où les ressources deviennent moins disponibles. En ce sens, il serait pertinent d'identifier dès que possible les façons de promouvoir et de développer les ressources en eau du Québec pour attirer et favoriser l'établissement de nouvelles industries utilisant ces ressources et aussi l'établissement d'un marché interne de l'eau. Il existe plusieurs façons d'exploiter de manière durable les ressources en eau pour les fins du commerce et des industries pour le bénéfice du Québec (Geng *et al.*, 2007 ; Chebbi *et al.*, 2008 ; Yang *et al.*, 2008).

Pour y arriver, il semble que la clé du succès pour rendre tout projet d'exploitation commerciale d'eau socialement acceptable est de mettre en place une gestion optimale de la ressource dans un cadre de transparence et d'équité.

CONCLUSION

Le présent chapitre avait pour objectif d'examiner le potentiel des ressources en eau du Québec comme instrument pouvant servir à son développement économique en définissant les caractéristiques des ressources en eau du Québec et en identifiant les enjeux, risques et perspectives qui y sont associés. Il a permis d'estimer la disponibilité des ressources en eau du Québec par rapport à celles des autres pays et ainsi d'établir l'importance des ressources en eau dans l'activité économique mondiale et dans celle du Québec. Finalement, le chapitre avait aussi comme objectif d'évaluer l'importance réelle stratégique des ressources en eau du Québec et d'examiner certains mythes qui y sont attachés.

D'abord, il a été constaté que le Québec dispose de très vastes ressources en eau douce renouvelable, soit entre 2 et 3 % des ressources mondiales. Bien que leur état précis ne soit pas bien défini, les ressources en eau du Québec seraient sous-exploitées avec une utilisation principalement dans le sud du territoire. Il a également été constaté que l'eau possède une place importante dans l'économie du Québec. Elle sert de source d'approvisionnement en eau potable pour les populations urbaines et rurales, mais on en utilise aussi de grandes quantités dans la production de biens industriels à travers les procédés de fabrication et dans des activités de nettoyage, de chauffage et de refroidissement. On en utilise aussi des quantités significatives dans les secteurs agricole et agroalimentaire.

Dans un contexte de croissance démographique mondiale et de développement économique, la plus faible disponibilité de l'eau, et conséquemment les restrictions potentielles sur son allocation, risquent de susciter un intérêt pour nos ressources en eau et produits issus de son utilisation, notamment par notre voisin immédiat, les États-Unis. En ce sens, l'eau du Québec constitue donc une ressource stratégique qui pourrait servir dans un futur rapproché au développement économique. Ainsi, il semble qu'il existe bel et bien un potentiel d'exploitation des ressources en eau du Québec. À plus ou moins long terme, un potentiel d'exploitation des ressources en eau en vrac semble exister, mais à une échelle plus locale (Québec vs Canada et États-Unis), compte tenu de la limitation sur la rentabilité du commerce par les coûts de transport de l'eau. La présence de surplus en eau sur le territoire québécois ainsi que le faible risque de

pénurie globale dans le futur sont des éléments qui appuient cette hypothèse. À plus court terme, il semble que le commerce de l'eau virtuelle, soit l'eau utilisée dans les produits et procédés de fabrication dans les industries, présente un plus grand intérêt et une meilleure valeur ajoutée. La présence d'abondantes ressources en eau, de bonne qualité et faiblement exploitée, conférerait donc au Québec un certain avantage concurrentiel pour l'établissement d'industries *hydrovores* dans une perspective où la réglementation dans les autres pays deviendrait plus stricte et aussi dans le cas ou d'autres pays feraient face à des pénuries d'eau plus fréquentes.

En définitive, nous croyons que les conditions existent pour que les ressources en eau du Québec servent d'instrument intéressant pour favoriser le développement économique et l'amélioration du bien-être de tous les Québécois et Québécoises. Le succès semble passer par la gestion optimale des ressources en eau dans un esprit de développement durable et tous les outils pour y arriver existent. Il s'agit donc de bien vouloir les appliquer.

RÉFÉRENCES

Alence, Rod (2002). « Sources of successful cost recovery for water : Evidence from a national survey of South African municipalities ». *Development Southern Africa*, vol. 19, nº 5, p. 699-717.

Anderson, E.W. et L.D. Anderson (1998). *Strategic Minerals : Resource Geopolitics and Global Geo-Economics.* West Sussex, John Wiley & Sons Inc., 180 p.

Assouline, S. et J. Assouline (2007). *Géopolitique de l'eau,* Paris, Éditions Studyrama, 160 p.

Bakhbakhi, M. et O. Salem (1999). « Why the Great Man-made River Project ? », *IHP-V Technical Documents in Hydrology*, nº 42, Paris, UNESCO Publishing, p. 3-16.

Banque mondiale (2004). *Water Resources Sector Strategy : Strategic Directions for World Bank Engagement,* Washington, D.C., World Bank Publishing, 78 p.

Bourque, A. et G. Simonet (2007). « Québec », dans D.S. Lemmen, F.J. Warren, J. Lacroix et E. Bush (dir.), *Vivre avec les changements climatiques*, Ottawa, Gouvernement du Canada, p. 171-226.

Bouwer, Herman (2002). « Artificial recharge of groundwater : hydrogeology and engineering », *Hydrogeology Journal*, vol. 10, nº 1.

Boyer, Marcel (2008). *L'exportation de l'eau douce pour le développement de l'or bleu québécois*, Montréal, Institut économique de Montréal, 31 p.

Calabre, Serge (1997). *Filières nationales et marchés mondiaux de matières premières : veille stratégique et prospective*, PNUD Futurs Africains, Paris, Éditions Economica, 477 p.

Canadian Institute of International Affairs (CIIA) (2005). *The Transboundary Water Resources of Canada and the United States,* Toronto, CIIA, 28 p.

Chapagain, A.K. et A.Y. Hoekstra (2004). *Water Footprints of Nations – Volume 1: Main Report,* Value of water research report series nº 16. Delft, UNESCO-IHE, 76 p.

Chapagain, A.K. et A.Y. Hoekstra (2008). « The global component of freshwater demand and supply : An assessment of virtual water flows between nations as a result of trade in agricultural and industrial products », *Water International*, vol. 33, nº 1, p. 19-32.

Chebbi, A., M. Zammouri, M.C. Cunha, Y. Nazoumou, M. Besbes et Z. Bargaoui (2008). « Optimization of withdrawals from an aquifer : A case study of Kairouan (Tunisia) », *Water International*, vol. 33, nº 1, p. 100-115.

De Vos, H., R. Boelens et R. Bustamante (2006). « Formal law and local water control in the Andean Region : A fiercely contested field », *International Journal of Water Resources Development*, vol. 22, nº 1, p. 37-48.

Dupont, D.D. et S. Renzetti (2001). « The role of water in manufacturing », *Environmental and Resource Economics*, vol. 18, nº 4.

Economist, The (2008). « Business and water – Running dry », *The Economist*, vol. 388, nº 8584, Londres, *The Economist*, p. 53-54.

Environnement Canada (2008). *Site Web sur l'eau douce*, <www.ec.gc.ca/water/f_main.html>.

Eusuff, M.M. et K.E. Lansey (2004). « Optimal operation of artificial groundwater recharge systems considering water quality transformations », *Water Resources Management*, vol. 18, nº 4.

Field, B.C. (2005). *Natural Resource Economics : An Introduction*, 2e éd., Long Grove, Waveland Press Inc., 477 p.

Geng, Y., R. Côté et F. Tsuyoshi (2007). « A quantitative water resource planning and management model for an industrial park level », *Regional Environmental Change*, vol. 7, nº 3.

Gingras, F. Pierre (2009). *L'eau du Nord : Un projet réaliste, durable et rentable pour exploiter l'or bleu québécois*, Les notes économiques (hors série) de l'Institut économique de Montréal, Montréal, Institut économique de Montréal, 4 p.

Gleick, Peter (2008). *Water Conflict Chronology,* Pacific Institute for Studies in Development, Environment and Security, février, <www.worldwater.org/chronology.html>.

Gouvernement du Québec (2002). *Politique nationale de l'eau*, Québec, Gouvernement du Québec, 94 p.

Griffin, R.C. (2006). *Water Resource Economics : The Analysis of Scarcity, Policies and Projects,* Cambridge, MIT Press, 402 p.

Hassan, R.M. (2003). « Economy-wide benefits from water-intensive industries in South Africa : quasi-input-output analysis of the contribution of irrigation agriculture and cultivated plantations in the Crocodile River catchment », *Development Southern Africa*, vol. 20, nº 2, p. 171-195.

Hayes, K. (1987). « Cost structure of the water utility industry », *Applied Economics*, vol. 19, nº 3, p. 417-425.

Hocquart, C. et J.-C. Samama (2006). « Cycles et super-cycles dans le domaine des matières premières minérales. Analyse des risques et des comportements des acteurs », *Les techniques de l'industrie minérale*, nº 29, mars, Paris, Société de l'industrie minérale, p. 63-81.

International Water Management Institute (IWMI) (2003). *Annual Renewable Water Supply per Person by Basin for 1995 and Projections for 2025,* Water Resources eAtlas, <www.iwmi.cgiar.org/WAtlas/>.

Katko, Tapio S. (1990). « Cost recovery in water supply in developing countries », *International Journal of Water Resources Development*, vol. 6, nº 2, p. 86-94.

Kawamura, Susumu (2000). *Integrated Design and Operation of Water Treatment Facilities,* 2e éd., New York, John Wiley & Sons Inc., 691 p.

Kumar, M.D., D.A.K. Malla et S.K. Tripathy (2008). « Economic value of water in agriculture : Comparative analysis of a water-scarce and a water-rich region in India », *Water International*, vol. 33, nº 2, p. 214-230.

Lasserre, F. (dir.) (2005). *Transferts massifs d'eau, outils de développement ou instruments de pouvoir ?,* Québec, Presses de l'Université du Québec, 576 p., coll. « Géographie contemporaine ».

Lasserre, F. et L. Descroix (dir.) (2002). *Eaux et territoires : Tensions, coopérations et géopolitique de l'eau*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 478 p., coll. « Géographie contemporaine ».

Le Gal, P.-Y., T. Rieu et C. Fall (2003). « Water pricing and sustainability of self-governing irrigation schemes », *Irrigation and Drainage Systems*, vol. 17, nº 3.

Margoninsky, Y. (2006). « The political economy of rent seeking : The case of Israel's water sector », *Journal of Comparative Policy Analysis : Research and Practice*, vol. 8, nº 3, p. 259-270.

Mayrand, K., J.-F. Morin et M. Paquin (2002). *L'exportation d'eau en vrac : Survol des enjeux juridiques, socioéconomiques et environnementaux,* Montréal, Centre international *Unisfera*, 9 p.

Mbata, James N. (2006). « Estimating household willingness to pay for water services in a rural economy : The case of Kanye in southern Botswana », *Development Southern Africa*, vol. 23, nº 1, p. 29-43.

Meinzen-Dick, R. et M. Bakker (2001). « Water rights and multiple water uses – Framework and application to Kirindi Oya Irrigation System Sri Lanka », *Irrigation and Drainage Systems*, vol. 15, nº 2.

Miloradov, M. et P. Marjanovic (1998). *Guidelines for Conducting Water Resources Assessment,* Studies and reports in Hydrology nº 55. Paris, UNESCO Publishing, p. 3-16.

Ministère des Relations internationales, Direction générale de la planification et des politiques (1999). « Les marchés internationaux de l'eau : exportations d'eau douce et marché des infrastructures et services urbains », Série sur *Les enjeux internationaux de l'eau*, Québec, Gouvernement du Québec, 19 p.

Morin, J.-F. (2004). « L'exportation de l'eau : comment concilier les exigences du commerce international et du développement durable », *Revue des Sciences de l'Eau*, vol. 17, nº 1, p. 117-122.

National Research Council (NRC) (1997). *Valuing Ground Water : Economic concepts and Approaches,* Washington, D.C., National Academy Press, 189 p.

Noël, K. (2007). « Le Québec doit-il vendre son eau ? », *Commerce*, octobre, p. 20-28.

Nowlan, L. (2005). *Buried Treasure : Groundwater permitting and pricing in Canada,* Rapport préparé pour The Walter and Duncan Gordon Foundation, Toronto, Warren's Imaging and Dryography Inc., 104 p.

Organisation de coopération et de développement économiques (1999). *Le prix de l'eau : Les tendances dans les pays de l'OCDE*, Paris, Éditions OCDE, 205 p.

Organisation de coopération et de développement économiques (2003). *Environmental Performance Reviews, Water : Performance and Challenges in OECD Countries,* Paris, Éditions OCDE, 71 p.

Organisation météorologique mondiale (OMM) (1997). *Comprehensive Assessment of the Water Resources of the World.* Stockholm, WMO and Stockholm Environmental Institute.

Paquerot, S. (2005). *Eau douce, la nécessaire refondation du droit international,* Québec, Presses de l'Université du Québec, 246 p.

Porto, M. (1998). « The Brazilian water law : A new level of participation and decision making », *International Journal of Water Resources Development*, vol. 14, nº 2, p. 175-182.

Posta, A. (2002). « The evolution of water law and policy in Spain », *International Journal of Water Resources Development*, vol. 18, nº 2, p. 261-283.

Roth, D. et J. Warner (2008). « Virtual water : Virtuous impact ? The unsteady state of virtual water », *Agriculture and Human Values*, vol. 25, nº 2.

Salameh, Elias (2008). « Over-exploitation of groundwater resources and their environmental and socio-economic implications : the case of Jordan », *Water International*, vol. 33, nº 1, p. 55-68.

Sasseville, J.-L. (1998). *L'exportation des eaux de surface : incertitudes et potentialités,* Symposium sur la gestion de l'eau au Québec, décembre 1997, volume 1, Québec, INRS-Eau, p. 141-189.

Sasseville, J.-L. et A. Yezza (2005). *La rationalité des transferts massifs d'eau douces,* Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 55-80, coll. « Géographie contemporaine ».

Schindler, D.W. et A.M. Hurley (2004). *Rising Tensions : Canada/US Cross-Border Water Issues in the 21st Century,* Notes for remarks to the Centre for Global Studies Conference on Canada/US Relations, University of Victoria, Toronto, Munk Centre for International Studies, University of Toronto, 12 p.

Shiklomanov, I.A. et J.C. Rodda (dir.) (1998). *World Water Resources at the Beginning of the 21st Century,* New York, Cambridge University Press, 435 p.

Sironneau, J. (1996). *L'eau, nouvel enjeu stratégique mondial*, Paris, Éditions Economica, 111 p., coll. « Poche Géopolitique ».

Smith, L. et S. Hanson (2003). « Access to water for the urban poor in Cape Town : Where equity meets cost recovery », *Urban Studies*, vol. 40, nº 8, p. 1517-1548.

Statistique Canada (2008). *Utilisation industrielle de l'eau – 2005*, nº 16-401-X au catalogue, Ottawa, Gouvernement du Canada, 79 p.

Tewari, D.D. et R.L. Kushwaha (2008). « Socio-economics of groundwater management in Limpopo, South Africa : poverty reduction potential and resource management challenges », *Water International*, vol. 33, nº 1, p. 69-85.

Um, M.-J., S.-J. Kwak et T.-Y. Kim (2002). « Estimating willingness to pay for improved drinking water quality using averting behavior method with perception measure », *Environmental and Resource Economics*, vol. 21, nº 3.

United Nations Environmental Program (UNEP Finance Initiative) (2007). *Half Full or Half Empty,* Londres, ICF International, 80 p.

Water Footprint Network (2010). Site Web sur l'eau virtuelle, <www.waterfootprint.org/?page=files/productgallery>.

Whitford, A.B. et B.Y. Clark (2007). « Designing property rights for water : mediating market, government, and corporation failures ». *Policy Sciences*, vol. 40, nº 4.

Yang, C.-C., L.-C. Chang et C.-C. Ho (2008). « Application of system dynamics with impact analysis to solve the problem of water shortages in Taiwan », *Water Resources Management*, vol. 22, nº 11.

Young, R.A. (2005). *Determining the Economic Value of Water : Concepts and Methods*. Washington, D.C., RFF Press, 357 p.

Zekri, S. et A.S. Al-Marshudi (2008). « A millenarian water rights system and water markets in Oman », *Water International*, vol. 33, nº 3, p. 350-360.

CHAPITRE

3

LE QUÉBEC, PROVINCE À FAIBLE CROISSANCE MAIS À REVENU COMPARABLE
Le paradoxe résolu

Jean-Luc Migué
Senior Fellow, Institut Fraser et Institut Turgot, Paris

Gérard Bélanger
Professeur, Université Laval

La plupart des économistes canadiens concluent, à la lumière des données observables, que le Québec décline relativement au reste du Canada depuis de nombreuses décennies. Parce que la province retarde en matière de croissance globale, elle reculerait aussi en matière de revenu par habitant. Ainsi, parce que Terre-Neuve et la Saskatchewan sont devenues prospères, le premier ministre de l'Ontario et de nombreux économistes soutiennent que la péréquation est devenue un anachronisme. En contrepartie, nombre d'observateurs québécois, s'inspirant du même dossier empirique, montrent que le revenu par habitant québécois a récemment monté au moins aussi vite que dans les provinces à croissance rapide. La thèse avancée dans le présent écrit est que dans une économie intégrée comme l'est le Canada, les ajustements interrégionaux se réalisent par la mobilité de la population, non par l'élargissement des écarts de revenu ou de prix. En conséquence de la mobilité, les provinces retardataires affichent donc des revenus par

tête aussi élevés que les provinces prospères. Les données observables confirment cette prédiction. D'importants corollaires institutionnels découlent de la thèse.

1. DIVERGENCE INTERRÉGIONALE DE LA CROISSANCE ET CONVERGENCE DES NIVEAUX DE VIE

Le choix du lieu d'habitation découle essentiellement du niveau de vie qu'il offre. Supposé deux régions, dont l'une, pour une raison quelconque, connaît un taux de croissance supérieur à sa voisine. Les gens s'empresseront alors de se déplacer vers la première. L'ajustement se poursuivra aussi longtemps que les revenus réels par tête différeront entre les deux régions. En raison de ce principe, les revenus par habitant convergeront. Mais il arrive que l'afflux de population dans la région prospère suscite la hausse relative du prix du sol, seule ressource dont l'offre soit invariable. On dit alors que les différences de revenus monétaires sont entièrement capitalisées dans le prix du sol. Pourquoi dès lors les gens choisiraient-ils de rester dans la région retardataire ? Pour une raison et une raison seulement : cela coûte moins cher d'y vivre, de s'y loger en particulier. Ils aiment bien le revenu supérieur de la première, mais ils aiment aussi le bas coût de la vie de la seconde. Ultimement, dans le choix de leur lieu de résidence, ils deviendront indifférents entre les deux endroits. L'avantage des régions retardataires en matière de prix du sol compense entièrement leur revenu nominal inférieur.

Conclusion : en théorie économique, toutes les régions d'une économie intégrée deviennent également attrayantes à long terme, quel que soit leur taux de croissance globale respectif. Si tel n'était pas le cas, personne ne voudrait vivre ailleurs qu'à l'endroit au revenu le plus élevé. Mais, faute d'indice de prix régionaux et donc pour établir rigoureusement que les revenus par tête convergent, il importe d'ajuster les revenus régionaux moyens publiés (soit le PIB par tête) par un indice du coût de la vie, lui-même fondé pour une large part sur la valeur du sol, prix qui, en vertu de son offre invariable, varie selon les régions.

2. VALIDATION EMPIRIQUE AUX ÉTATS-UNIS, AU ROYAUME-UNI, EN FRANCE ET AU CANADA

Constatons qu'aux États-Unis, de 1920 à 2000, les écarts interrégionaux de revenu déclinent fortement, en dépit des mouvements prononcés de population. La part de l'Ouest (+14 unités de pourcentage) dans la population totale avait presque triplé, tandis que le Nord-Est (–9 unités) et le

Midwest (–10 unités) subissaient des déclins prononcés. Et pourtant, la dispersion des revenus réels par travailleur baissait et reste aujourd'hui minime. Si la moyenne nationale est fixée à 100, les variations interrégionales de revenu en 1980 se distribuent de 96 à 105 seulement[1]. Une étude du NBER sur les écarts de salaires réels entre les diplômés d'université et les autres travailleurs confirme la conclusion. Selon l'auteur, « … la moitié de la hausse du rendement de la formation universitaire observée entre 1980 et 2000 disparaît lorsque j'utilise les salaires réels[2] » (soit un indice des prix à la consommation qui prenne en compte les variations du coût du logement imputables au fait que les diplômés se concentrent dans les régions métropolitaines).

Une fois ajusté au coût de la vie, le revenu par habitant s'avère aussi semblable à travers les régions de l'Angleterre pour des occupations semblables[3]. Des analystes de l'INSEE énoncent la proposition suivante sur les niveaux de vie régionaux en France : « La différence globale de niveaux de prix entre la région parisienne (de 13 % supérieurs) et la province est du même ordre de grandeur que celle observée sur les niveaux de rémunération[4] ». Côté canadien, le ministère des Finances constatait dans son budget 2006 que les disparités régionales avaient beaucoup diminué au cours des 25 dernières années. Et la baisse de la dispersion se produisait à une époque où se réalisaient des mouvements prononcés de population : la part des provinces atlantiques et du Québec baissait, tandis qu'elle augmentait en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique. Le Québec était, des quatre grandes régions du Canada, celle dont la part dans la population du Canada connaissait la plus forte baisse de 1951 à 2005 (de 28,9 % du total à 23,5 %). En moyenne, la part du Québec baissait de 0,1 % par année. On n'en est pas à la désertification de la province, mais le tableau est sombre. La signification est claire : les ajustements régionaux aux variations de taux de croissance ont pris la forme, non pas de dispersion accrue des prix ou des revenus, mais de variations de la population.

---

1. Mitchener, K.J. et I.W. McLean (1999). « U.S. regional growth and convergence, 1880–1980 », *Journal of Economic History*, vol. 59, p. 1016-1042. Dans le même sens, Nordhaus démontre qu'aux États-Unis, les gains de productivité dans une industrie particulière sont transmis aux consommateurs de toute l'économie en prix uniformément réduits. De même, la rémunération des facteurs varie à peine entre les secteurs à forte croissance de la productivité et les autres. Le prix du sol par contre évolue différemment. Nordhaus, W.D. (2006). *Baumol's Diseases : A Macroeconomic Perspective*, Cambridge, National Bureau of Economic Research Working Paper No. 12218, p. 37-38.
2. Moretti, E. (2008). *Real Wage Inequality*, Working Paper 14370, Cambridge, NBER, septembre.
3. Smith, D.B. (2006). *Living with Leviathan*, Hobart Paper 158, Londres, Institute of Economic Affairs. Les ajustements au coût de la vie sont faits par Migué et Bélanger, *op. cit.*
4. Fesseau, M., V. Passeron et M. Vérone (2008). « Les prix sont plus élevés en Île-de-France qu'en province », *INSEE Première,* nº 1210, octobre, p. 1.

Les observateurs de la géographie économique mondiale auront compris que ce processus distingue les économies intégrées des économies isolées. Là où la mobilité internationale est faible, les habitants des pays prospères y gagnent en matière de revenu relatif par tête, alors que les gens immobiles des pays retardataires subissent un déclin relatif. Examinons de plus près l'évolution contemporaine particulière du Québec.

3. QUÉBEC, RÉGION TYPIQUE DE FAIBLE CROISSANCE, MAIS DE REVENU COMPARABLE

Au Québec, le consensus s'est implanté au sein de l'élite intellectuelle et politique sur l'état de l'économie. Selon cette vision, non seulement le Québec n'a pas perdu de terrain, mais il a aussi amélioré sa position vis-à-vis de l'Ontario et du reste du Canada. Le fait est que depuis la Deuxième Guerre mondiale, le PIB par habitant au Québec s'est rapproché de celui de l'Ontario. La perspective conventionnelle interprète cette évolution comme la conséquence de l'interventionnisme accru du gouvernement du Québec depuis la révolution tranquille[5]. En réalité, la convergence remonte à l'après-guerre et donc longtemps avant la Révolution tranquille. Ce que cette vue des choses démontre en fait, c'est que la théorie économique fonctionne, que le principe d'indifférence s'applique au Québec et donc que les ajustements interrégionaux ne se font pas par les revenus mais par la mobilité de la population. En dépit de l'écart défavorable et croissant du PIB québécois global vis-à-vis de l'Ontario, l'exode des travailleurs et le choix de leur lieu de résidence par les immigrants ont suscité l'égalisation du revenu par habitant entre les deux provinces.

Si on mesure l'écart grandissant entre le Québec et l'Ontario depuis un demi-siècle en matière de prix du sol, de croissance économique globale, de population, d'investissement et d'emploi, le recul relatif du Québec est incontestable. La période 1981-2004, étudiée systématiquement par Boyer[6], offre le portrait suivant. La croissance annuelle du PIB québécois s'établissait à 2,4 % contre 3,0 % dans le reste du Canada. L'emploi grimpait de 43,9 % dans le reste du pays (38,7 % aux États-Unis), de 32,8 % au Québec. Bien qu'il compte 23,5 % de la population canadienne en 2006, le Québec ne suscitait que 19,7 % des nouveaux emplois créés.

5. Le principal porte-parole de cette vue des choses est Fortin, P. (2001). « Has Quebec's Standard of Living Been Catching Up ? », dans P. Grady et A. Sharpe (dir.), *The State of Economics in Canada*, Montréal, McGill-Queen's University Press, p. 381-402.
6. Boyer, M. (2006). *La performance économique du Québec : constats et défis II*, Montréal, Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations, janvier.

Et pourtant, malgré cette évolution déprimante, le principe d'indifférence et la mobilité qui le sous-tend ont entraîné l'égalisation du revenu par tête. Au premier coup d'œil, le Québec est en déficit de 10 à 16 % vis-à-vis de l'Ontario en matière de PIB par tête, de revenu personnel disponible et de gains hebdomadaires moyens. Mais ces chiffres font abstraction du coût de la vie, parce qu'il n'existe pas de données provinciales en cette matière. Selon les chiffres de Statistique Canada d'octobre 2006, le coût de la vie s'inscrivait à Montréal à 14,7 % en dessous du niveau torontois ; le coût du logement, à 30-35 % plus bas. De son côté, Ressources humaines et Développement social Canada[7] fixait en 2004 le coût d'un panier identique de biens et services à 20,2 % en dessous de sa contrepartie torontoise. Le seul coût du logement expliquait 90 % de l'écart estimé à 5 796 $ par année.

Ces données confirment la thèse avancée dans ces lignes : la divergence des taux de croissance globale a été entièrement capitalisée dans le prix du sol. Le bas coût du logement à Montréal compense presque parfaitement le PIB par tête inférieur. Les Montréalais gagnent moins, mais cela leur coûte moins cher pour se loger et dans les mêmes proportions. Une fois ajusté par l'indice du coût d'un panier de provisions identique, même le taux de pauvreté ne diffère guère entre le Québec et l'Ontario. Il était de 1,7 % supérieur en Ontario en 1996, de 0,5 % supérieur au Québec en 2000 et de 2,1 % supérieur en Ontario en 2003. L'Ontario a manifestement vu sa situation se détériorer récemment. C'est malgré sa piètre évolution en matière de croissance (et de politiques), et donc malgré la Révolution tranquille (dans sa dimension politique), que le revenu par tête des Québécois s'est aligné sur celui du Canada, non pas en conséquence de ce mouvement étatiste.

4. CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES

En posant que les gens sont indifférents entre les régions, on suppose implicitement que tout le monde partage les mêmes préférences. Mais il arrive que certains aient des raisons spéciales de préférer une région à l'autre. Or, une préférence exceptionnelle est un peu comme le sol, c.-à-d. une ressource fixe ou invariable qui peut y gagner ou y perdre à l'évolution variable des taux de croissance. Il se trouve qu'au Québec, les Canadiens français s'avèrent moins mobiles. Pour certains d'entre eux, c'est une aubaine de pouvoir vivre dans un milieu francophone comme Montréal

7. Ressources humaines et Développement social Canada (2008). *Le faible revenu au Canada de 2000 à 2004 selon la mesure du panier de consommation,* Ottawa, Gouvernement du Canada, p. 80.

à loyer inférieur. Ils seraient prêts à sacrifier une part de revenu pour le bénéfice d'habiter dans un environnement francophone. Le paradoxe est que, grâce à la mobilité des autres résidents, la plupart d'entre eux n'ont même pas à faire ce sacrifice, puisque leur revenu réel converge vers le niveau national. Le nationalisme peut devenir une idéologie rentable dans une économie intégrée. Une exception à cette règle est à souligner. En 2000, le revenu moyen des francophones unilingues est en recul sur le reste de la population, mais de peu et moins qu'en 1970. Ils se révèlent donc disposés à sacrifier une part de revenu pour le bénéfice de vivre en milieu francophone. On peut assimiler leur position à celle d'une région particulière d'une économie non intégrée. Pour n'avoir pas investi dans la connaissance de l'anglais, ils témoignent de caractéristiques distinctes et se concentrent dans des occupations différentes.

Entre autres bénéficiaires de la croissance variable, on peut aussi identifier les syndiqués et les fonctionnaires des régions périphériques, qui jouissent de salaires imposés à l'échelle nationale ou provinciale. Leur emploi grassement rémunéré constitue, comme le sol, une ressource dont l'offre est fixée de l'extérieur. Leurs circonstances reflètent le fait que l'offre de travail s'avère supérieure à la demande à ces salaires supra concurrentiels. D'autre part, la pratique se traduit en longues queues à l'occasion d'offres d'emplois par les gouvernements et les entreprises syndiquées. La durée du chômage pour les candidats déboutés s'allonge aussi. Les vrais revenus réels par tête en viennent donc à converger quand même.

5. LA PÉRÉQUATION

Selon la mesure officielle du PIB par tête, le Québec affiche des conditions supposément moins favorables que l'Ontario et la moyenne des provinces. Il a donc touché 8 milliards de dollars au titre de la péréquation en 2008-2009, et zéro en Ontario. Et pourtant, les données présentées ci-dessus établissent qu'il n'existe pas d'écart observable entre le revenu par tête ajusté au coût de la vie entre les provinces retardataires et les plus prospères. Les paiements de péréquation devraient donc être les mêmes partout et vraisemblablement égaux à zéro.

La critique la plus universellement acceptée du programme de péréquation soutient que la formule a pour effet d'amplifier les disparités régionales de revenu, en dissuadant les travailleurs de se déplacer vers les emplois les plus productifs à l'extérieur de leur région à croissance lente. Il est vrai que la productivité subit les contrecoups de la péréquation, en ce que le programme réduit la mobilité des ressources, du capital humain en particulier. C'est donc en moins grand nombre que les gens

ont quitté le Québec et les provinces atlantiques pour se tailler une place dans les provinces plus prospères du Canada. Il s'ensuit une distribution sous-optimale de la population à travers le pays.

Par contre, la convergence des revenus réels à travers tout le Canada infirme la conclusion que les disparités régionales s'amplifient. Ce que la péréquation explicite, c'est le transfert à l'ensemble du pays du poids du retard des régions déclinantes. En l'absence de péréquation, il aurait résulté une croissance plus forte en Alberta, en Ontario et en Colombie-Britannique en conséquence d'une fiscalité allégée et d'une immigration plus forte. Les provinces à forte croissance sont donc les premières victimes de la péréquation. De leur côté, les gens des provinces retardataires n'ont rien gagné. Ils ont perdu en prix accrus du sol et donc en salaires réels inférieurs ce qu'ils ont gagné en subventions de péréquation. La péréquation constitue une pure perte. D'autant que les politiciens provinciaux des régions en déclin sont amenés par la péréquation à se montrer moins responsables et plus enclins au gaspillage.

Selon une deuxième thèse favorable à la péréquation, il se peut que les migrations interprovinciales se révèlent trop fortes. L'hypothèse avancée par Boadway et Flatters[8] repose sur le fait que certaines provinces comptent plus de gens riches qui, du fait qu'ils partagent leur richesse en finançant automatiquement les services publics, attirent dans leur province un surplus de population qui choisit la région uniquement pour participer à cette abondance. En l'absence de péréquation, l'immigration dans la province en question découlerait non pas de la plus grande productivité des nouveaux venus, mais de leur souci d'obtenir à peu de frais des services de qualité supérieure. Notons en contrepartie l'association étroite qu'on observe entre la concentration de gens riches dans une région et le taux de croissance globale. Le moins qu'on puisse dire est que le phénomène ne justifie pas l'ampleur des versements que la péréquation historique a prévus et prévoit encore. Parce qu'ils sont plus productifs eux-mêmes, les riches élèvent la productivité de leurs voisins. L'afflux d'immigrants des autres régions découle donc en partie de la plus haute productivité de ces derniers. Reconnaissons quand même qu'une émigration résiduelle excessive peut découler de ce processus.

Les adeptes de la péréquation soutiendront aussi que son impact bénéfique se réalise encore lorsque les écarts interprovinciaux de revenu découlent non pas de la productivité relative des régions, mais du partage des recettes tirées des ressources naturelles provinciales (du pétrole par

8. Boadway, R.W. et F.R. Flatters (1982). « Efficiency and equalization payments in a federal system of government : A synthesis and extension of recent results », *Revue canadienne d'économique*, vol. 15, nº 4, novembre, p. 613-633.

exemple) ou d'autres sources de recettes publiques indépendantes de la population provinciale. En un mot, le ralentissement des migrations imputables à la péréquation s'avère désirable lorsque les déplacements se font pour participer aux revenus de la province, mais déplorable si la productivité diffère d'une région à l'autre.

On découvre ainsi que le jugement favorable à la péréquation repose ultimement sur l'hypothèse que le gouvernement central adopte des politiques plus efficaces, des politiques dépourvues d'incidences régionales. Fondement fragile, on en conviendra, et contraire aux faits et aux enseignements de la théorie économique du fédéralisme. Rappelons à ce sujet qu'à différentes époques, la péréquation exclut spécifiquement du calcul des paiements les recettes tirées par les provinces de leurs ressources. Ainsi, son calcul ne repose que sur le revenu monétaire des provinces. Par exemple, Hydro-Québec (et les sociétés d'État d'autres provinces) pratique autant la redistribution d'une ressource naturelle que l'Alberta, en sous-tarifiant l'électricité plutôt que de l'écouler à prix fort vers d'autres territoires. La société d'État dissipe donc aussi la rente, mais d'une façon distincte de l'Alberta. Pourtant, cette forme de rente de ressource n'est pas incorporée au calcul de la péréquation parce qu'elle n'apparaît pas au budget du Québec.

D'ailleurs, la péréquation n'est qu'une des politiques retenues par le gouvernement fédéral et qui exercent des incidences régionales concentrées dans l'une ou l'autre des provinces. Les politiques de développement régional par exemple, ou l'octroi de subventions aux entreprises entraînent des effets différentiels sur des provinces spécifiques. Soit dit en passant, les politiques de développement régional ne font que maintenir les populations dans les régions retardataires… aussi longtemps qu'elles durent. L'émigration reprend ses droits dès qu'elles sont abandonnées. En même temps, elles ralentissent le progrès des régions dynamiques. De même, le régime d'assurance-emploi s'assigne spécifiquement pour but de dissuader les chômeurs de se déplacer vers les régions aux perspectives d'emploi plus favorables, en subventionnant davantage les chômeurs des régions moins prospères. Il en va de même des politiques natalistes. En insérant la démographie dans le contexte plus général de la faible croissance économique du Québec, on peut démontrer qu'en l'absence d'une forte croissance économique, la fécondité restaurée ne ferait que susciter une émigration ultérieure encore plus prononcée[9]. Nous rappellerons donc en conclusion que notre évaluation de la péréquation s'applique intégralement à tous ces programmes fédéraux.

9. Lire à ce sujet Migué, J.-L. et G. Bélanger (2007). « Un Québec à faible croissance », *Égards*, automne, p. 110-116.

En réalité, le problème des migrations inefficaces découle donc de ce que les provinces exproprient la rente de certaines ressources, dont le pétrole, pour la redistribuer par la suite suivant des critères politiques. Cette conséquence résulte de ce que, par leur fiscalité, les provinces ne tarifient pas les services publics qu'elles produisent. Dans cette même mesure, on peut dire que les ressources ainsi expropriées ne sont pas tarifiées à leur vrai prix.

Toutes sortes de ressources donnent lieu à des rentes par suite de leur localisation ou d'autres caractéristiques particulières. Le sol en général vaut plus cher dans les villes et les régions prospères qu'en périphérie. La Floride ensoleillée et chaude vaut aux détenteurs de son sol, surtout en bordure de la mer, des rentes supérieures au sol de la Gaspésie. La péréquation dans ce contexte implique que, sous prétexte qu'il s'agit d'une richesse naturelle, une province est en droit de prélever la rente, en totalité ou en partie, lorsque le prix est fort pour la faire partager par le reste des citoyens. Ce principe étatiste, s'il se défendait, s'appliquerait alors aux terres agricoles et urbaines, aux mines, à l'eau (p. ex., l'hydroélectricité), etc. Ce n'est pas parce que le mouvement des prix des ressources donne lieu à d'énormes transferts des consommateurs aux compagnies lorsque les prix sont forts (le pétrole en 1979-1985 et 2004-2007), des compagnies aux consommateurs lorsque les prix sont bas (1991-1999), que l'État doit redistribuer cette richesse. Techniquement, le pétrole albertain appartient à 100 % à la province ; celle-ci devrait-elle alors s'approprier 100 % de la rente et chasser ainsi les investisseurs privés qui font l'exploitation de la ressource ? Il n'existe pas dans une société libre de « *fair share* » d'une richesse d'autrui à redistribuer à l'ensemble. Il n'existe qu'un régime fiscal efficace ou pas.

Autre postulat louche de la péréquation : Voudrait-on signifier que le fédéralisme a pour fondement la correction par l'autorité centrale des inefficacités introduites par les gouvernements décentralisés ? L'enseignement de l'analyse orthodoxe veut plutôt que ce soit la responsabilité de la province d'adopter des politiques efficaces ou pas. La concurrence interprovinciale fera que les conséquences, bonnes ou mauvaises, lui seront en général imputées surtout par les mouvements de population.

6. THÉORIE ÉCONOMIQUE DU FÉDÉRALISME

Selon la théorie économique du fédéralisme, dans une économie intégrée, les erreurs des gouvernements fédérés se révèlent promptement. Les victimes de la croissance ralentie réagissent « avec les jambes » aux défaillances de leur gouvernement provincial et quittent le territoire. Cette concurrence intergouvernementale circonscrit le pouvoir fiscal et réglementaire des gouvernements locaux et provinciaux.

Ce que notre analyse établit, c'est que le fardeau des politiques provinciales est capitalisé dans le prix désormais plus bas du sol. Telle est la conséquence de l'exode accru des victimes de ces inefficacités. Telle est aussi la conséquence de l'immigration ralentie qui origine du reste du Canada et de l'étranger par la faute de la croissance ralentie de la province. En contrepartie et dans la mesure où les ajustements régionaux se font par la mobilité des gens, le revenu réel par tête de la province fautive n'en converge pas moins vers le niveau national. Il s'ensuit une distribution sous-optimale de la population à travers le pays, mais le niveau de vie n'en reste pas moins égal partout. C'est la croissance globale de la province qui en souffre, non le niveau de vie de ses habitants. Le Québec, comme les autres provinces retardataires, profite peut-être moins du fédéralisme que de son appartenance au marché commun national.

Dans la mesure où la population d'une province valorise la croissance de l'économie locale, les gouvernements provinciaux subissent de leurs administrés l'incitation à minimiser les inefficacités. Tel est le sens de la théorie économique du fédéralisme comme mécanisme de décentralisation politique. Par contre, dans la mesure où le revenu par tête n'est pas affecté par les défaillances de leur gouvernement provincial, les habitants de la province ne portent pas le coût intégral des lacunes de leur gouvernement. Même si son impact sur l'économie nationale reste marginal, ce coût est refilé à toutes les régions de la fédération par le principe d'indifférence et la mobilité qui l'expriment. Dans la même mesure, le votant médian n'est pas amené à résister aussi vigoureusement aux mesures provinciales qui le défavorisent. Ce travers explique peut-être pourquoi le dossier empirique est ambigu sur la contribution du fédéralisme au freinage de la croissance des gouvernements[10].

CONCLUSION

Nous avons proposé dans ces lignes, en même temps que son support empirique, une théorie économique pour expliquer comment dans une économie intégrée les ajustements interrégionaux prennent la forme de mobilité plutôt que de variations des prix et des revenus. À part le prix du sol, ressource à offre fixe, les prix et les salaires régionaux ne sont pas affectés différemment par les taux de croissance différentiels. C'est la taille de la population régionale qui subit le contrecoup des variations de taux de croissance.

10. Grossman, P.J. et E.G. West (1994). « Federalism and the growth of government revisited », *Public Choice*, vol. 79, p.19-32.

Peut-on renverser la tendance du dernier demi-siècle ? La croissance n'est pas le produit d'une seule cause. Mais on sait que les obstacles à la liberté de commercer découlant de la lourdeur du fisc et des régulations s'avèrent toujours fatales à la prospérité. Le Québec s'inscrit déjà au dernier rang des 10 provinces et des 50 États américains en matière de fiscalité et de régulations[11]. En fait, à l'exception de l'Alberta, toutes les provinces se regroupent au bas de l'échelle en matière de liberté économique et toutes connaissent de faibles niveaux de prospérité. Tout de même, l'Ontario, bien qu'au 47e rang de l'Amérique, reste la deuxième province du Canada en matière de liberté économique.

La piètre croissance du Québec est la recette infaillible pour garantir l'émigration de sa population, l'étiolement progressif du français et sa marginalisation ultime. Si le français est menacé, c'est parce que le milieu où s'exprime cette langue languit depuis les années 1960 et qu'il offre moins de possibilités aux Québécois. Si les immigrants font du Québec une simple escale et choisissent d'apprendre l'anglais, c'est en partie que, par la faute du carcan politico-bureaucratique, ils trouvent le reste du Canada plus propice à leur épanouissement et à leur enrichissement. Peut-on vraiment espérer que le français progresse dans une économie où, faute de dynamisme, la population stagne, où le marché de l'emploi est anémique et où la croissance s'inscrit en dessous des territoires qui nous entourent ? Toute tentative de balkaniser une société de petite taille au nom de l'identité culturelle ou du multiculturalisme est une menace à la culture qu'on prétend assister. Le fétiche souverainiste est l'expression ultime de cette vision protectionniste de la culture. Le salut et le rayonnement du français chez nous ne passent ni par l'État québécois, ni par l'État canadien. C'est vous et nous qui ferons l'essor de la culture, non pas la panacée étatiste.

11. Gwartney, J., R. Lawson et W. Easterly (2006). *Economic Freedom of the World, Annual Report*, Vancouver, The Fraser Institute.

PARTIE 2

L'ÉNERGIE ET LES TRANSPORTS

CHAPITRE

4

L'ÉNERGIE

Jean-Thomas Bernard
Professeur, Université Laval[1]

Selon le courant de l'histoire économique du Canada associé à Harold Innis (1957), le développement économique de ce pays peut être conçu comme l'exploitation séquentielle de ressources naturelles pour fins d'exportation : les pêcheries, les fourrures, le bois, le blé, les mines et depuis le début du XX[e] siècle, l'énergie sous différentes formes, c'est-à-dire charbon, gaz naturel, électricité et pétrole. Bien que les Canadiens bénéficient d'un niveau de revenu très élevé parmi les pays industrialisés, les statistiques sur le commerce international montrent que le Canada se spécialise encore aujourd'hui dans l'extraction et la transformation sommaire de ressources naturelles, particulièrement de l'énergie. Cette dernière occupe une place importante dans les administrations fédérale et provinciale ; en vertu de la constitution canadienne, les interventions du gouvernement fédéral dans ce secteur découlent de ses compétences à l'égard du commerce international et des impacts de projets impliquant plus d'une province alors que les gouvernements provinciaux sont actifs à titre de propriétaires de la plupart des ressources naturelles sur leur territoire. Les préoccupations croissantes à l'égard de la protection de l'environnement tant au niveau local qu'international ont accentué l'intérêt porté par les gouvernements à la production et à l'usage de l'énergie.

1. Je remercie mon collègue Gérard Bélanger pour ses commentaires et ses suggestions. Je demeure seul responsable des informations présentées et des opinions émises.

Deux objectifs sont visés dans l'élaboration de ce chapitre ; en premier lieu, il y a la présentation du Canada comme producteur, consommateur et fournisseur de produits énergétiques et, en second lieu, il y a la description et l'analyse de la politique énergétique du gouvernement canadien depuis la déréglementation de ce secteur qui a mis fin aux interventions massives du gouvernement fédéral dans le contexte de chocs pétroliers de 1973 et 1979. L'ordre de la présentation suit celui des deux objectifs visés.

1. LE CANADA COMME PRODUCTEUR, CONSOMMATEUR ET FOURNISSEUR DE PRODUITS ÉNERGÉTIQUES

Pour être à même d'apprécier l'importance de l'énergie pour le Canada, cette section introduit des informations quantitatives et qualitatives sur sa production, sa consommation et ses échanges internationaux d'énergie. Quelques comparaisons avec d'autres pays permettent de faire ressortir les rôles que jouent présentement les différentes formes d'énergie dans l'économie canadienne.

1.1. PRODUCTION, ÉCHANGE ET DEMANDE

Le tableau 4.1 montre la production d'énergie primaire[2] mesurée en pétajoules (PJ) au Canada en 1990, 2000 et 2007. Les énergies fossiles constituent environ 90 % de l'énergie primaire en 2007 ; le gaz naturel vient au premier rang avec 41,3 % et il est suivi du pétrole à 36,3 %. L'électricité occupe le troisième rang avec moins de 10 %. Les liquides de gaz naturel (LGN), le gaz naturel et le pétrole ont connu les taux de croissance les plus élevés entre 1990 et 2007, alors que le charbon a décliné[3] et que l'électricité a crû à un rythme annuel plus faible (1,3 %) que celui des énergies fossiles (3 %).

2. L'énergie primaire est l'énergie mesurée au niveau de la production avant toute autre transformation et perte. Par exemple, l'électricité primaire ne comprend que l'électricité de source hydraulique, nucléaire, éolienne et solaire mais exclut l'électricité produite à partir des énergies fossiles. L'électricité nucléaire est comptabilisée, mais non la production d'uranium ; le Canada a fourni 30 % de la production mondiale d'uranium en 2007.
3. La production d'électricité est le principal usage du charbon.

Tableau 4.1
Production d'énergie primaire

	1990 PJ (%)	2000 PJ (%)	2007 PJ (%)	Taux de croissance 1990-2007 (%)
Charbon	1 673 (14,6)	1 509 (9,7)	1 482 (8,8)	–0,7
Pétrole	3 765 (32,8)	5 000 (31,7)	6 154 (36,3)	2,9
Gaz naturel	4 184 (36,4)	7 062 (44,7)	7 012 (41,3)	3,0
LGN[a]	390 (3,4)	672 (4,2)	686 (4,0)	3,3
Électricité[b]	1 306 (11,4)	1 525 (9,7)	1 631 (9,6)	1,3
Vapeur	16 (0,2)	0	0	0,0
Total	11 495 (100,0)	15 768 (100,0)	16 965 (100,0)	2,3

Notes : [a] liquides de gaz naturel.
[b] électricité de source hydraulique et nucléaire.
Source : Statistique Canada, nº 57-601-X.

La partie supérieure du tableau 4.2 présente les quantités d'énergie échangées par le Canada avec les autres pays au cours des trois mêmes années. Il peut être constaté que le Canada est à la fois un exportateur et un importateur des différentes formes d'énergie, principalement à cause de sa grande étendue géographique et de sa localisation au nord des États-Unis. Les coûts de transport sont un des facteurs déterminant la direction des flux commerciaux d'énergie. Ainsi, le pétrole albertain est acheminé par pipelines aux raffineries de l'Ouest et du centre des États-Unis, alors que les raffineries du Québec et des provinces de l'Atlantique s'approvisionnent surtout en Mer du Nord et au Moyen-Orient par voie maritime. Les centrales thermiques en Ontario sont alimentées par du charbon de l'Est et du centre des États-Unis, alors que le charbon extrait en Colombie-Britannique est dirigé par mer vers l'Asie. Les principales interconnexions d'électricité des provinces canadiennes les relient à leurs voisins américains immédiats pour prendre avantage des différences de température entre les régions situées au nord par rapport aux régions plus au sud. Les pointes des réseaux électriques aux États-Unis surviennent en été à cause de la climatisation, alors que celles des réseaux des provinces canadiennes se produisent surtout en hiver pour répondre aux besoins de chauffage. Nous ne retrouvons pas ces variations dans l'axe est-ouest.

Tableau 4.2
Échanges internationaux d'énergie

		1990	2000	2007
Année			**(PJ)**	
Charbon	Exportation	943	831	779
	Importation	415	644	672
	Net	528	187	107
Pétrole brut	Exportation	1 473	3 146	3 930
	Importation	1 210	2 075	1 910
	Net	263	1 067	2 020
Gaz naturel	Exportation	1 567	3 846	4 189
	Importation	24	62	475
	Net	1 513	3 784	3 714
Liquides de gaz naturel	Exportation	180	325	211
	Importation	1	16	14
	Net	179	369	197
Électricité	Exportation	65	183	160
	Importation	64	55	70
	Net	1	128	90
Total	Exportation	4 196	8 327	9 265
	Importation	1 714	2 852	3 137
	Net	2 482	5 475	6 128
			(milliards $)	
Exportation		13,7	54,0	92,8
Importation		8,2	18,1	37,2
Net		5,5	35,9	55,6

Source : Statistique Canada, nº 57-601-X.

Les marchés du charbon et du pétrole sont d'envergure mondiale alors que le marché du gaz naturel est intégré à l'échelle nord-américaine seulement, malgré la présence de quelques ports méthaniers dont la capacité est insuffisante pour assurer un arbitrage des prix au niveau mondial. Les marchés de l'électricité ont encore une forte dimension régionale à cause des contraintes imposées par les capacités des interconnexions[4].

Selon l'information indiquée au tableau 4.2, les échanges canadiens d'énergie sont nettement dominés par le gaz naturel et le pétrole brut[5]. Les échanges nets sont positifs pour toutes les formes d'énergie ; cependant,

4. Par exemple, le Québec échange de l'électricité avec ses voisins qui sont le Nouveau-Brunswick, l'Ontario, New York et les États de la Nouvelle-Angleterre. Par contre, il n'y a pas d'échange entre le Québec et les provinces à l'ouest de l'Ontario.
5. Le Canada est aussi un exportateur net de produits pétroliers raffinés qui ne sont pas inclus dans ce tableau.

la balance commerciale du charbon a diminué au cours de cette période à la suite du déclin des exportations, alors que les importations progressent. À cause de l'influence de la température qui conditionne à la fois la demande d'électricité et sa production à partir des apports en eau dans les réservoirs hydroélectriques, les échanges d'électricité sont particulièrement variables d'une année à l'autre ; il demeure que le Canada a été un exportateur net d'électricité vers les États-Unis pour les trois années présentées dans ce texte. Cependant, le commerce de l'électricité est somme toute mineur par rapport aux échanges d'énergies fossiles.

La partie inférieure du tableau 4.2 montre les valeurs des échanges canadiens des produits énergétiques qui ont connu une progression constante depuis 1990. Les montants dépendent à la fois des quantités échangées et des prix qui leur sont associés. En 2007, l'énergie représentait 21 % des marchandises exportées par le Canada alors que les achats externes d'énergie constituaient 9 % des importations ; au total, il y a eu un apport net de 55,6 milliards de dollars à la balance commerciale du Canada. Ces informations illustrent le rôle du Canada comme un fournisseur de matières premières dans le commerce de marchandises avec les autres pays.

Le tableau 4.3 fournit les informations sur l'évolution de la demande finale d'énergie de 1990 à 2007. Cette demande est nettement dominée par les produits pétroliers (40 %), qui sont encore la principale source d'énergie pour tous les modes de transport ; le gaz naturel, qui sert surtout au chauffage de locaux, occupe le second rang (30 %) et l'électricité, dont l'usage est polyvalent, vient au troisième rang (24 %). À présent, la contribution du charbon à la demande finale d'énergie est très marginale, soit moins de 1 %. Nous observons très peu de changement dans la position relative des formes d'énergie consommées au cours de cette période ; le gaz naturel a connu une croissance un peu plus forte que les autres formes (1,6 %), alors que ce fut le contraire pour l'électricité (1,3 %). La demande totale a crû au rythme annuel de 1,4 %, alors que la production d'énergie primaire a augmenté au taux annuel de 2,3 %. Cet écart croissant entre la production et la demande implique que le rôle du Canada comme fournisseur de produits énergétiques pour les autres pays s'est accentué durant cette période.

La partie inférieure du tableau 4.3 présente deux indicateurs de l'intensité de l'usage de l'énergie, soit la demande finale d'énergie par personne et l'énergie utilisée par dollar constant (2002) de produit intérieur brut (PIB). Même si l'économie utilise de moins en moins d'énergie par dollar de production, il demeure que l'enrichissement graduel des Canadiens les amène à consommer de plus en plus d'énergie par personne.

Tableau 4.3
Demande finale d'énergie

	1990 PJ (%)	2000 PJ (%)	2007 PJ (%)	Taux annuel de croissance 1990-2007 (%)
Charbon	47 (0,7)	53 (0,7)	60 (0,8)	1,4
Produits pétroliers	2 527 (40,1)	2 894 (39,2)	3 194 (40,1)	1,4
Gaz naturel	1 911 (30,3)	2 347 (31,8)	2 495 (31,3)	1,6
Liquides de gaz naturel	98 (1,6)	100 (1,4)	123 (1,5)	1,3
Électricité	1 559 (24,7)	1 812 (24,6)	1 940 (24,4)	1,3
Total[a]	6 299 (100,0)	7 376 (100,0)	7 957 (100,0)	1,4
Énergie par personne	227	240	242	0,4
Énergie/PIB ($ de 2002)	7,6	6,7	6,1	–1,3

Note : [a] inclut également vapeur, coke et gaz de four à coke.
Source : Statistique Canada, nº 57-601-X.

1.2. QUELQUES COMPARAISONS INTERNATIONALES

Pour mieux apprécier la place occupée par l'énergie au Canada, quelques indicateurs permettant des comparaisons avec d'autres pays pour l'année 2006 sont présentés au tableau 4.4. La population du Canada formait alors une demie de un pourcent (0,5 %) de celle du monde entier ; par contre, son économie constituait 1,8 % de l'économie mondiale. Même si le revenu par habitant au Canada est plus faible que celui des États-Unis, il est un des plus élevés parmi les pays membres de l'OCDE, soit la plupart des pays industrialisés. La part mondiale de la production canadienne d'énergie (3,5 %) est sept fois plus grande que celle de sa population (0,5 %) et deux fois plus grande que celle de son économie (1,8 %). La production canadienne d'énergie s'élève à plus du quart de celle des États-Unis, alors que sa population et son économie sont plutôt de l'ordre d'un dixième par rapport à ce pays.

Avec une production de pétrole de 3,2 millions de barils/jour, le Canada a fourni 4 % de la production mondiale en 2008[6] et il occupait ainsi le 6e rang derrière l'Arabie Saoudite, la Russie, les États-Unis, l'Iran

6. Les informations présentées dans ce paragraphe sont tirées de *BP Statistical Review of World Energy* (juin 2009).

Tableau 4.4
Comparaisons internationales, 2006

	Monde	OCDE	É.-U.	Canada	Canada/ Monde (%)	Canada/ Pays de l'OCDE (%)	Canada/ États-Unis (%)
Population (millions)	6 536	1 178	300	33	0,5	2,8	11,0
PIB (milliards de dollars de 2000)	57 564	31 158	11 265	1 017	1,8	3,3	9,0
Production d'énergie (MTEP)	11 796	3 842	1 654	412	3,5	10,7	24,9
Consommation d'énergie par habitant (TEP/capita)	1,80	4,70	7,77	8,27	459,0	175,0	106,0
Consommation d'énergie par $ de PIB ($ de 2000)	0,20	0,18	0,21	0,27	135,0	150,0	129,0
Émissions de CO_2 (milliards de tonnes)	28 003	12 874	5 697	539	1,9	4,2	9,5
CO_2/habitant	4,28	10,93	19,00	16,52	385,0	51,0	87,0
CO_2/PIB ($ de 2000)	0,49	0,41	0,51	0,53	108,0	129,0	104,0

Notes : PIB mesuré selon la parité des pouvoirs d'achat.
TEP = tonne équivalente de pétrole.
Source : International Energy Agency (2008).

et la Chine. Si nous prenons en considération les réserves de pétrole des sables bitumineux évaluées à 150,7 milliards de barils, le Canada dispose au total de 179,3 milliards de barils en réserves connues, ce qui le place au second rang à ce chapitre à l'échelle mondiale derrière l'Arabie Saoudite (264,1 milliards de barils), mais en avant de l'Iran (137,6), de l'Irak (115,0) et du Koweït (101,5). Il devance grandement les États-Unis, qui n'ont que 30,5 milliards de barils de réserve, soit un sixième des réserves du Canada.

En 2008, le Canada a fourni 5,7 % de la production mondiale de gaz naturel et il occupait le troisième rang derrière la Russie (19,6 %) et les États-Unis (19,3 %). Par contre, ses réserves de gaz naturel ne constituent que 0,9 % de celles de la planète et elles paraissent mineures par rapport à celles de la Russie (23,4 %), de l'Iran (16,0 %) et du Qatar (13,8 %).

En ce qui concerne le charbon[7], le Canada, avec 1,1 % de la production mondiale en 2008, peut être considéré comme un petit producteur et il est devancé entre autres par la Chine (42,5 %), les États-Unis (18,0 %), l'Australie (6,6 %), l'Inde (5,8 %), la Russie (4,6 %) et l'Indonésie (4,2 %). De plus, ses

7. *Idem.*

réserves de charbon ne représentent que 0,8 % de celles de la planète, alors que les États-Unis disposent en réserves de 28,9 %, la Russie 19,0 %, la Chine 13,9 % et l'Australie 9,2 %.

Le Canada bénéficie d'une dotation exceptionnelle en ressources hydroélectriques et en 2008, sa production à ce chapitre (11,7 %) n'était devancée que par celle de la Chine (18,5 %) et elle précédait celle du Brésil (11,5 %), des États-Unis (7,9 %), de la Russie (5,3 %) et de la Norvège (4,4 %)[8]. Par contre, sa part d'électricité nucléaire, bien que significative, était beaucoup plus faible à 3,4 %, et elle était largement dépassée entre autres par celle des États-Unis (31,0 %), de la France (16,0 %) et du Japon (9,0 %).

Si nous revenons au tableau 4.4, il peut être constaté que la consommation d'énergie par habitant au Canada dépasse largement celle du monde par un facteur de 459 %, des pays membres de l'OCDE (175 %) et même des États-Unis (106 %). Il en est également ainsi pour l'usage de l'énergie par $ de PIB, soit respectivement 135 % par rapport au monde, 150 % pour les pays membres de l'OCDE et 129 % pour les États-Unis. L'usage intensif de l'énergie par les Canadiens est conditionné par des facteurs économiques comme le niveau élevé de leur revenu, mais aussi par les prix des formes d'énergie qui sont parmi les plus bas par rapport à l'ensemble des pays industrialisés. Nous retrouvons aussi l'influence de facteurs particuliers comme la faible densité de la population qui engendre des coûts de transport élevés et l'importance du chauffage des locaux associé à nos hivers relativement longs et froids.

Les niveaux élevés de production et de consommation des différentes sources d'énergie au Canada font que ses émissions de CO_2, un gaz contribuant à l'effet de serre causant le réchauffement climatique, sont relativement élevées (1,9 %) par rapport à sa population (0,5 %) et même son économie (1,8 %). Les émissions de CO_2 par habitant au Canada représentent 385 % fois celles du monde entier et 151 % fois celles des pays membres de l'OCDE. Par contre, elles sont plus faibles (87 %) que celles des États-Unis à cause de la forte contribution de l'hydroélectricité au Canada et de son remplacement par l'électricité fossile, surtout le charbon, chez les voisins du Sud[9]. Il demeure que les émissions canadiennes par dollar de PIB dépassent celles des autres régions, incluant les États-Unis.

8. *Idem*.
9. 50 % de l'électricité générée aux États-Unis provient de centrales thermiques alimentées au charbon.

1.3. La dimension provinciale

Le Canada a un régime fédéral et, selon sa constitution, la plupart des ressources naturelles sont la propriété des provinces. De plus, son aire géographique est très vaste. Il s'ensuit que la production d'énergie est très diversifiée selon les provinces. Le tableau 4.5 nous renseigne à ce sujet pour l'année 2007. Il peut être observé que la production des énergies fossiles se retrouve presque entièrement dans les trois provinces les plus à l'ouest[10] et que la position de l'Alberta est particulièrement dominante.

À cause de la nature provinciale des marchés de l'électricité au Canada, chaque province satisfait la majeure partie de ses besoins à partir de sa propre production[11]. Cependant, les filières de production varient beaucoup d'une province à l'autre. Ainsi, l'hydroélectricité, qui représente 60 % de la production électrique canadienne, se retrouve surtout au Québec[12], en Colombie-Britannique, en Ontario et au Manitoba. L'électricité nucléaire contribue à 50 % de la production en Ontario, alors qu'elle apporte une contribution mineure au Québec et un peu plus significative au Nouveau-Brunswick. Par contre, elle est totalement absente dans le reste du Canada. Plus de 95 % de l'électricité générée en Alberta provient des énergies fossiles et ces dernières apportent également des contributions importantes en Saskatchewan, en Ontario, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse. Au chapitre de l'électricité, les filières de production sont donc très différentes d'une province à l'autre.

La diversité des ressources énergétiques au niveau provincial, leur niveau de développement et les revenus variables que les provinces en tirent à titre de propriétaires créent des difficultés majeures dans l'application du programme canadien de péréquation[13]. Ce programme, financé par le gouvernement fédéral, vise à permettre aux gouvernements provinciaux d'offrir des services relativement comparables en appliquant des niveaux de taxe relativement comparables. La variabilité des prix des ressources énergétiques, les écarts interprovinciaux au chapitre de leurs disponibilités et les comportements stratégiques des gouvernements provinciaux rendent difficile l'administration de ce programme et ont été la source principale des modifications qu'il a subies depuis sa création en 1952.

---

10. La seule exception significative est la production de pétrole au large des côtes de Terre-Neuve et Labrador, soit 13 % de la production canadienne.
11. L'Île-du-Prince-Édouard, qui s'approvisionne au Nouveau-Brunswick, est une exception de nature marginale.
12. La production des chutes Churchill au Labrador, soit environ 30 TWh, est acheminée au Québec en vertu d'un contrat à long terme d'une durée de 65 ans.
13. Voir Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires (mai 2006).

Tableau 4.5
Production provinciale d'énergie en 2007

	Terre-Neuve–Labrador	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Canada
Charbon (millions de tonnes)	0	0	~	~	0	~	~	11	33	25	68
Pétrole (gigalitres)	21	0	1	0	0	~	1	25	109	2	161
Gaz naturel (téralitres)	1	0	4	0	0	~	~	9	140	29	184
LGN (gigalitres)	0	0	~	0	0	0	0	~	29	2	31
Électricité (TWh)											
Hydro	40	0	1	3	179	35	34	5	3	55	365
Nucléaire	0	0	0	4	4	80	0	0	0	0	88
Fossile	2	~	11	11	6	44	1	16	65	8	162
Total[a]	42	~	12	18	189	159	35	21	68	63	615

Notes : [a] inclut Yukon, Territoires du Nord-Ouest et Nunavut.
~ négligeable.
Source : Statistique Canada, nº 57-603-X.

Les sources d'énergie sont très différentes d'une province à l'autre ; il s'ensuit que les niveaux d'émissions de CO_2 sont également différents, comme l'illustre l'information fournie au tableau 4.6. L'Alberta produisait à elle seule le tiers des émissions canadiennes en 2006, alors que sa population constituait environ 10 % de celle du Canada. De plus, ses émissions ont crû de 37 % entre 1990, qui est l'année de base dans l'application du Protocole de Kyoto, et 2006. Cet accroissement représente près de 50 % de l'accroissement pour l'ensemble du Canada au cours de cette période. L'intensité des émissions par habitant et celle par dollar de PIB sont également très différentes d'une province à l'autre. Le Québec se démarque à ce chapitre à cause de l'apport de l'hydroélectricité. De plus, c'est la seule province qui a connu une baisse de ses émissions entre 1990 et 2006, alors que le Canada s'est engagé, comme signataire du Protocole de Kyoto, à réduire en moyenne ses émissions de 6 % par rapport au niveau de 1990 entre 2008 et 2012. La réalité est tout autre, puisque les émissions canadiennes excèdent de 27 % celles produites en 1990. La diversité des énergies produites par les provinces et leur intensité d'émissions de gaz à effet de serre amènent les provinces à adopter des positions différentes à l'égard des réductions à réaliser. C'est une source de tension entre les provinces et de difficulté pour le gouvernement fédéral.

En résumé, les informations présentées dans cette section montrent que le Canada bénéficie d'une dotation importante et diversifiée de ressources énergétiques et qu'il est aussi un fournisseur relativement important à l'échelle mondiale. Cependant, ses ressources énergétiques ne sont pas distribuées uniformément sur le territoire et celles auxquelles les provinces ont accès sont très différentes. Cette diversité pose des problèmes au chapitre de l'administration du programme fédéral de péréquation et de l'élaboration d'une politique visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre, qui contribuent au réchauffement climatique.

2. LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE CANADIENNE

Durant la période d'après-guerre, le gouvernement fédéral a joué un rôle actif pour faciliter le développement de l'industrie pétrolière naissante en Alberta en instituant la ligne Borden, qui limitait les importations du pétrole brut à la région située à l'est de la rivière des Outaouais ; cette politique visait à atténuer les effets de la politique protectionniste des États-Unis, qui appliquait un droit tarifaire aux importations de pétrole brut, alors que le marché naturel du pétrole albertain était l'Ouest américain.

Les crises pétrolières de 1973 et de 1979 ont chambardé cette situation pour les deux pays lorsque le prix du pétrole a quintuplé en 1973, et qu'il a doublé en 1979. De plus, les États-Unis ont été soumis à un embargo

Tableau 4.6
Émissions de GES dans les provinces en 1990 et en 2006

	Émissions de GES 1990 (Mt éq. CO_2)	Émissions de GES 2006 (Mt éq. CO_2)	Variation relative des émissions 1990-2006 (%)	Contribution relative à la croissance absolue des émissions 1990-2006 (%)	Part en 2006 (%)	Émissions de GES par habitant 2006 GHG (tonnes éq. CO_2/pers.)	Intensité de GES du PIB 2006 (kg éq. CO_2/$PIB)
Terre-Neuve–Labrador	9,39	9,39	0	0,0	1,3	18,4	666
Île-du-Prince-Édouard	1,96	2,05	5	0,1	0,2	14,9	640
Nouvelle-Écosse	19,00	19,60	3	0,5	2,8	21,0	828
Nouveau-Brunswick	15,90	17,90	13	2,0	2,5	23,9	907
Québec	82,70	81,70	–1	–0,8	11,5	10,7	362
Ontario	174,00	190,00	9	13,0	26,7	15,0	423
Manitoba	18,80	21,20	13	2,0	3,0	18,0	618
Saskatchewan	44,00	72,00	63	22,0	10,1	72,9	2 275
Alberta	172,00	234,00	37	49,0	32,9	69,5	1 609
Colombie-Britannique	48,90	62,30	28	10,0	8,8	14,4	458

Source: Environnement Canada (novembre 2008).

pétrolier de la part des pays du Moyen-Orient. Cela a donné lieu à ce qui a été appelé à juste titre le choc pétrolier, et l'objectif primordial de la plupart des pays industrialisés est devenu la sécurité énergétique.

C'est ainsi que le gouvernement fédéral a mis en place le *Programme énergétique national* en 1980[14], qui visait à isoler en partie l'économie canadienne du marché mondial du pétrole par les moyens suivants : premièrement, un prix du pétrole au Canada inférieur au prix mondial ; deuxièmement, l'élimination progressive des exportations de pétrole accompagnée d'une taxe dissuasive à l'exportation ; troisièmement, des subventions aux importations de pétrole pour combler l'écart entre le prix mondial et le prix interne au Canada et quatrièmement, canadianisation de l'industrie pétrolière par des programmes incitatifs destinés aux seuls producteurs canadiens et par la nationalisation partielle de producteurs étrangers[15]. Il y eut aussi des programmes visant à réduire la consommation des produits pétroliers. Pour financer cette intervention massive, le gouvernement fédéral s'accapara une part importante des revenus des ressources pétrolières et gazières. Cette politique a été accueillie avec hostilité non seulement par les entreprises pétrolières et gazières, qui étaient en majeure partie de propriété américaine, mais aussi par les provinces propriétaires des ressources pétrolières et gazières, qui se sont senties privées de leur droit de propriété par la vente du pétrole à un prix inférieur au prix du marché mondial et par les taxes spéciales prélevées par le gouvernement fédéral pour financer les importations de pétrole au profit des provinces de l'est du Canada.

Le choc pétrolier et les politiques appliquées pour en contrer les effets ont donné lieu sur le plan macroéconomique à une spirale de stagnation et d'inflation[16] accompagnée de déficits budgétaires croissants. Le gouvernement fédéral a mis une fin abrupte à cette intervention massive en signant, en mars 1985, l'Accord de l'Ouest, qui libéralisait les prix du pétrole et du gaz naturel et qui retirait les taxes et subventions spéciales à l'industrie pétrolière et gazière[17]. C'est cette politique qui perdure depuis près de 25 ans. Voici les grands principes directeurs de la politique actuelle, tel qu'énoncés sur le site de Ressources naturelles Canada[18] :

14. Énergie, Mines et Ressources Canada (1980) et (1982).
15. Cela a donné naissance à la société d'État appelée Petro-Canada.
16. Cela a reçu le nom de stagflation.
17. Les États-Unis avaient précédé le Canada à ce chapitre en libéralisant le prix du pétrole en 1981.
18. <www.nrcan.gc.ca/eneene/polpol/owevue-fra.php>.

La politique énergétique du Canada est guidée par une série de principes, d'ententes et d'accords. Ses grands principes directeurs sont les suivants :

- **Une orientation commerciale**
  Les marchés sont les mécanismes les plus efficaces pour déterminer l'offre, la demande, les prix et les échanges commerciaux tout en créant un système énergétique efficient, compétitif et innovateur, capable de répondre aux besoins énergétiques du Canada.
- **Le respect des compétences gouvernementales et du rôle des provinces**
  Les gouvernements provinciaux sont les gestionnaires directs de la plupart des ressources du Canada et ont compétence sur la gestion des ressources de leur territoire.
- **Au besoin, une intervention ciblée permettra d'atteindre des objectifs stratégiques précis par la réglementation ou d'autres moyens**
  Les questions de santé et de sécurité (p. ex., la réglementation des pipelines) et la durabilité de l'environnement sont au nombre de ces objectifs stratégiques.

En 1989, les États-Unis et le Canada ont signé l'Accord de libre-échange et l'énergie a été l'objet d'un chapitre particulier. Les éléments de cette entente reflètent les irritants perçus de part et d'autre de chaque côté de la frontière à l'égard des politiques énergétiques implantées lors du choc pétrolier récent. Il y a un engagement général de réduire le rôle du gouvernement dans le secteur de l'énergie et d'éliminer les prix et les taxes discriminatoires à l'exportation. Les interventions gouvernementales sont toujours possibles, mais elles sont bien encadrées pour des raisons spécifiques telles que *a*) la conservation des ressources épuisables, *b*) les ruptures d'offre, *c*) la stabilisation des prix et *d*) la sécurité nationale[19]. Si un gouvernement devait limiter l'offre d'un produit énergétique pour les raisons ci-haut mentionnées, cette intervention serait soumise à un test de proportionnalité : les consommateurs de l'autre pays devraient avoir un accès commercial à la proportion de la production totale représentée par leurs exportations avant l'intervention[20]. L'Accord qui comprend également un mécanisme de solutions des différends a été signé par les deux gouvernements nationaux, et les États américains et les provinces canadiennes sont invités à s'y conformer. Le chapitre sur l'énergie a été intégré sans grandes modifications à l'Accord de libre-échange nord-américain intervenu entre les États-Unis, le Canada et le Mexique en 1994. Cependant, plusieurs clauses ne s'appliquent pas à ce dernier pays en vertu de sa constitution.

19. Les interventions pour ce motif sont également encadrées.
20. Pour une interprétation de cette clause, voir Plourde (1991).

La libéralisation des échanges de produits énergétiques entre le Canada et les États-Unis et la longue période de croissance économique qui s'est étendue du début des années 1990 jusqu'à la récession actuelle ont permis le développement fulgurant de l'industrie pétrolière et gazière canadienne, axé sur l'exportation vers son voisin du Sud. En 2008, le Canada était le premier fournisseur de pétrole aux États-Unis, soit 2 459 barils/jour par rapport à des importations totales de 12 872 000 ou 19 %. Cela constituait 76 % de la production canadienne. Les exportations de gaz naturel du Canada vers les États-Unis représentaient 59 % de la production canadienne et 17 % de la consommation américaine. Cela a permis une croissance accélérée de l'économie du Canada et une appréciation de sa devise par rapport à la monnaie américaine. En contrepartie, le secteur manufacturier canadien, qui se retrouve surtout en Ontario et au Québec, a perdu son avantage comparatif.

Les émissions de gaz à effet de serre (GES) reliées à l'activité humaine sont reconnues comme un des facteurs principaux conduisant au réchauffement de la planète. C'est pourquoi, sous l'égide des Nations unies, les pays ont lancé des initiatives de concertation pour réduire de telles émissions qui sont fortement associées à la production, à la transformation et à la consommation d'énergie. Cet effort de concertation a donné lieu au Protocole de Kyoto en 1997. Le Canada a signé ce Protocole et l'a ratifié en 2002. Cependant, sa performance par rapport à ses engagements est dérisoire. Les États-Unis étaient également un des signataires du Protocole de Kyoto ; par contre, ils ne l'ont pas ratifié. La nouvelle administration Obama est favorable à une réduction des émissions de GES. Compte tenu de l'intégration des économies canadiennes et américaines, et surtout de l'importance des exportations canadiennes vers son voisin du Sud, le Canada est maintenant dans l'attente de la formulation de la politique américaine, qu'il devrait plus ou moins copier par la suite. Cela ne signifie pas pour autant que l'harmonie sur le plan énergétique régnant entre les deux pays depuis l'Accord de libre-échange ne sera pas soumise à des tensions. Ainsi, des clauses de la loi américaine de l'énergie adoptée en 2005 pourraient limiter les exportations canadiennes de pétrole à partir des sables bitumineux[21].

Le respect par le gouvernement fédéral de la compétence des provinces à l'égard de la propriété des ressources naturelles a laissé le champ libre à ces dernières pour prendre des initiatives provinciales et même internationales afin de mettre en valeur les ressources dont elles disposent. C'est

21. L'Alberta, qui serait particulièrement touchée par cette contrainte, a lancé un programme de subventions de 2 milliards de dollars visant à développer la technologie pour capter et entreposer le CO_2, qui est le principal gaz relié à l'effet de serre. De son côté, le gouvernement canadien a ajouté un milliard de dollars à cette initiative.

ainsi que quatre provinces qui possèdent la majeure partie des ressources hydroélectriques au Canada sont partie prenante de la Western Climate Initiative (WCI), qui est patronnée par la Californie et qui vise à mettre en place un marché de permis échangeables pour réduire les émissions de GES. La baisse des émissions de GES fera augmenter le prix de l'électricité dans les régions où cette énergie est produite principalement à partir des matières fossiles. La valeur des exportations d'électricité à partir du Canada s'en trouvera ainsi accrue ; la majeure partie des exportations canadiennes d'électricité provient des provinces bénéficiant de ressources hydroélectriques.

Un instrument que le gouvernement canadien considère utiliser pour réduire les émissions de GES est la mise en place d'un réseau national de transport de l'électricité[22]. Les objectifs visés par une telle politique sont les suivants : premièrement, permettre les échanges d'électricité entre les provinces riches en ressources hydroélectriques (Terre-Neuve et Labrador, Québec, Manitoba et Colombie-Britannique) et les provinces moins bien nanties qui utilisent de l'électricité de source fossile (surtout Ontario, Saskatchewan et Alberta) ; deuxièmement, accommoder une meilleure intégration de l'électricité produite par des énergies renouvelables, mais intermittentes comme l'éolien et le solaire ; troisièmement, remettre à niveau les réseaux de transport qui ont en général été négligés à la suite de la déréglementation des marchés de gros de l'électricité en Amérique du Nord à la fin des années 1990.

Malgré cette déréglementation, l'industrie canadienne d'électricité est encore essentiellement provinciale, puisque ce sont les provinces qui sont propriétaires des ressources sur lesquelles cette industrie s'appuie. Le gouvernement fédéral a le pouvoir d'intervenir dans le commerce interprovincial d'électricité, mais il ne l'a pas fait jusqu'à présent. Les échanges actuels d'électricité entre les provinces sont le résultat de leur collaboration à ce niveau. Les provinces, particulièrement le Québec, ont en général manifesté peu d'empressement à voir le gouvernement fédéral intervenir dans ce secteur.

La question 10 du sondage porte sur cet aspect : « Êtes-vous tout à fait favorable, plutôt favorable, plutôt opposé, ou tout à fait opposé à ce que le gouvernement fédéral subventionne la mise en place d'un réseau de transport de l'électricité (lignes électriques) entre l'est et l'ouest du Canada ? » En général, les Québécois sont tout à fait ou plutôt favorables (57 %) et non plutôt ou tout à fait opposés (27 %). C'est presque 2 contre 1

22. Environnement Canada (avril 2007).

en faveur d'une telle politique. Ce résultat est quand même surprenant, compte tenu de l'importance de l'électricité et de la société d'État Hydro-Québec dans l'économie québécoise.

Derrière cette réponse généralement favorable, il y a quelques différences significatives qui ne constituent pas vraiment des surprises : premièrement, les plus jeunes sont plus favorables que les plus âgés ; deuxièmement, les personnes avec scolarité plus avancée sont aussi plus favorables ; troisièmement, les personnes avec des revenus supérieurs supportent davantage une telle intervention fédérale ; quatrièmement, les non francophones sont plus favorables que les francophones et finalement, les partisans du Bloc québécois sont relativement moins enclins à supporter une telle orientation. Il est quand même étonnant de voir les Québécois être majoritairement favorables à une nouvelle intrusion du gouvernement fédéral dans un domaine qui est occupé exclusivement par les provinces.

CONCLUSION

Le Canada a accès à un éventail diversifié de ressources énergétiques qui peuvent être qualifiées d'abondantes eu égard à leur développement et aux réserves connues. De plus, le Canada a l'avantage d'être le voisin d'un pays riche qui a des besoins énergétiques immenses. La libéralisation des prix du pétrole et du gaz naturel en 1985, qui a mis un terme à l'interventionnisme du gouvernement fédéral dans ce secteur à la suite du choc pétrolier de 1973 et 1989, la reconnaissance du droit de propriété des ressources naturelles des provinces et la signature de l'Accord de libre-échange canado-américain en 1989 ont créé des conditions favorables à l'expansion du secteur énergétique canadien. Ces développements s'inscrivent dans le rôle historique du Canada comme fournisseur de ressources naturelles peu transformées à l'usage des autres pays.

La production et la consommation d'énergie font du Canada un pays dont les émissions de gaz à effet de serre sont importantes par rapport à son poids démographique et économique à l'échelle mondiale. La nouvelle administration américaine du président Obama est favorable à l'implantation d'une politique visant à diminuer de telles émissions. Compte tenu de l'intégration des économies canadienne et américaine, il sera tout à fait normal pour le Canada d'adopter une politique semblable à celle des États-Unis. Présentement, le Canada ouvre la porte à des critiques internationales méritées en ayant adopté des objectifs irréalistes de réduction des GES dans le cadre du Protocole de Kyoto. La diversité des ressources énergétiques au niveau des provinces a également contribué à rendre difficile l'implantation d'une politique canadienne à l'égard des émissions de GES.

Même si le Canada adopte une politique à l'égard de la réduction des gaz à effet de serre qui s'apparente à celle des États-Unis, des différends affectant le commerce des produits énergétiques pourraient surgir, comme en témoigne une mesure de la nouvelle politique énergétique américaine, qui vise en particulier les émissions provenant des sables bitumineux de l'Alberta. Les mécanismes incorporés dans l'Accord de libre-échange pourraient être utilisés pour solutionner les différends qui pourraient survenir. Cependant, le long conflit commercial concernant le bois d'œuvre qui perdure entre les deux pays depuis 1984 invite à la prudence quant à l'efficacité des mécanismes d'arbitrage lorsque des intérêts régionaux sont prédominants.

RÉFÉRENCES

Bradley, P.G. et C. Campbell Watkins (2003). « Canada and U.S. : A seamless energy border ? », Toronto, C.D. Howe Institute, Commentaire nº 178, avril.

British Petroleum (2009). *BP Statistical Review of World Energy*, juin, Londres, BP.

Énergie, Mines et Ressources Canada (1980). *Le programme énergétique national*, Ottawa, Gouvernement du Canada.

Énergie, Mines et Ressources Canada (1982). *Le programme énergétique national – mise à jour 1982*, Ottawa, Gouvernement du Canada.

Environnement Canada (2007). *Cadre réglementaire sur les émissions atmosphériques*, avril, Ottawa, Gouvernement du Canada.

Environnement Canada (2008). *Émissions de gaz à effet de serre au Canada : Comprendre les tendances, 1990-2006*, novembre, Ottawa, Gouvernement du Canada.

Gouvernement du Canada (1985). *L'Accord de l'Ouest, une entente entre le gouvernement du Canada, de l'Alberta, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique sur les prix et les taxes de pétrole et du gaz*, 28 mars, Ottawa, Gouvernement du Canada.

Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires (2006). *Pour réaliser un dessein national, Remettre la péréquation sur la bonne voie*, mai.

Innis, H. (1957). *Essays in Canadian Economic History*, Toronto, University of Toronto Press.

International Energy Agency (2004). *Energy Policies of IEA Countries, Canada, 2004 Review*, Paris, OECD/IEA.

International Energy Agency (2008). *Key World Energy Statistics*, Paris, OCDE.

Plourde, A. (1991). « The NEP meets the FTA », *Canadian Public Policy – Analyse de politiques*, vol. XVII, nº 1, p. 14-24.

Plourde, A. (2009). « Canada – US energy relations : Issues for new administrations, Chapter 11 in Carleton University Canada – US Project », *From Correct to Inspired : A Blueprint for Canada – US Engagement*, 19 janvier, p. 132-141.

Statistique Canada (2010). *Disponibilité et écoulement d'énergie au Canada*, nº 57-003-X.

Statistique Canada (2010). *Guide statistique de l'énergie*, nº 57-601-X.

CHAPITRE

5

LA PERFORMANCE DES TRANSPORTS CANADIENS ET LEUR EFFICACITÉ DANS L'ÉCONOMIE MONDIALE

Michel Boucher
Professeur, École nationale d'administration publique

L'objectif de ce chapitre est d'analyser la performance des principaux modes de transport. Il se divise en sept sous-parties. La première décrit la gestion du réseau routier québécois et les conséquences sur les usagers de toutes sortes et la société. Le deuxième thème d'analyse élabore les fondements d'une tarification optimale des voitures de toutes sortes et de ses effets sur le bien-être de tous les citoyens. Le troisième mode de transport considéré est le transport ferroviaire, dont la rationalisation des entreprises leur permet de devenir concurrentielles, même sur des parcours de courte distance. Le quatrième mode de transport regroupe le transport routier des marchandises et des autocars et leur comportement général est d'être stable depuis plusieurs années. Le cinquième mode étudié est le transport aérien, qui éprouve des problèmes périodiques avec le prix du pétrole. Le sixième mode analysé concerne le transport maritime en général qui est en ébullition, en raison de la croissance des porte-conteneurs géants et de l'avenir du nouveau canal de Panamá. Le septième mode de transport se réfère à la gestion des administrations aéroportuaires et de ses effets sur les voyageurs.

Le Canada transige beaucoup avec des pays dont certains sont très proches, par exemple les États-Unis, alors que d'autres sont fort éloignés, tout en étant aussi importants pour l'économie canadienne. Par ailleurs, il n'en demeure pas moins que l'économie canadienne ne peut aucunement se permettre d'être devancée par ses concurrents, puisque le bien-être de tous les Canadiens en souffrira. Les exigences que requiert une telle situation impliquent que les agents économiques, autant privés que publics, doivent prendre les bonnes décisions. Dans le secteur privé, les entrepreneurs qui prennent de mauvaises décisions en subissent les conséquences sous la forme d'une perte de richesse. En bref, ils sont responsables de leur incompétence. Dans le secteur public, les décisions prises par les politiciens diffèrent de celles du secteur privé, puisqu'ils ne sont que les détenteurs temporaires de l'ensemble des actifs gouvernementaux. Il en découle que tout parti politique au pouvoir prend des décisions qui favorisent son élection ou sa réélection. Les résultats que peuvent attendre les citoyens des décisions politiques sont généralement de peu d'importance en raison de la prédominance des groupes de pression qui accaparent la vie politique canadienne. Les électeurs-citoyens se sentent alors démunis et se replient en adoptant une forme d'apathie rationnelle. Dans une société libérale et démocratique, il existe toujours cette intégration d'acteurs économiques et politiques qui s'entrecroisent, s'unissent et se démantèlent en fonction de leurs intérêts respectifs.

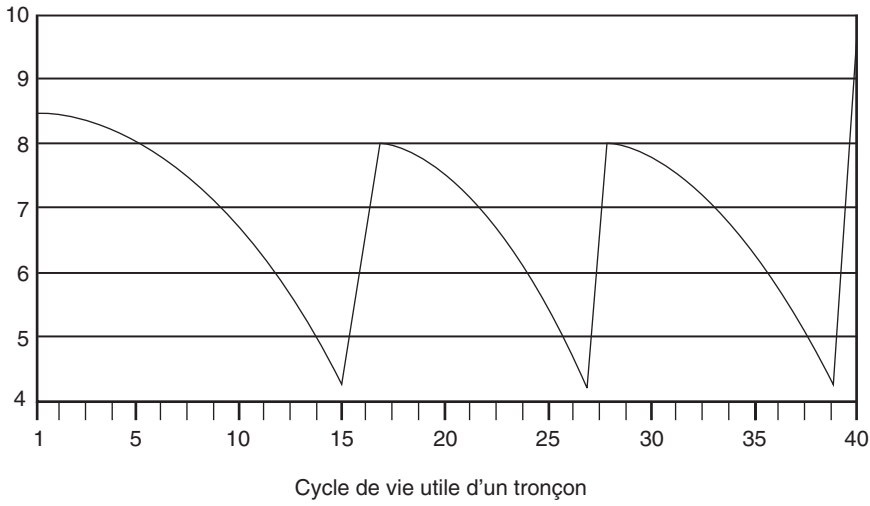
1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LES FONDEMENTS D'UN RÉSEAU ROUTIER

Il convient de s'intéresser, au préalable, aux grands principes de la construction d'une infrastructure routière quelconque par un ministère des Transports. Tout d'abord, il faut définir les caractéristiques physiques d'une route, soit une chaussée quelconque qui se compose d'une couche de fondation en gravier, d'une couche de base en grave et d'une couche de roulement en asphalte. Cette infrastructure routière est conçue pour avoir une certaine résistance qui dépendra en partie des charges attendues par essieu. Ces charges sont mesurées par un facteur d'équivalence de charge d'essieu simple (ECES) de 8 163 kg[1]. Pour connaître l'état de la chaussée, il faut mesurer sa déformation ; cela se fait généralement au moyen de l'indice de rugosité international (IRI), qui est une évaluation

1. C'est la « loi de la puissance quatre » qui permet de déterminer la valeur de la dégradation causée par le passage d'un camion. À titre d'illustration, une charge par essieu de 10 000 kilogrammes qui est autorisée dans certaines provinces fait 160 000 fois autant de dégâts sur une chaussée souple qu'un essieu d'automobile de 500 kilogrammes de charge.

subjective basée sur une échelle de 0 à 10, exprimée en m/km. La figure 5.1 montre l'évolution temporelle de la vie utile d'un tronçon routier. Comme ce cycle de vie est généralement d'une quarantaine d'années[2], les autorités provinciales doivent entreprendre des dépenses d'entretien et de réparation pour le maintenir en bon état.

Figure 5.1
Détérioration temporelle d'une chaussée



Lorsque l'indice de rugosité international atteint la valeur de 4,5, un point de dégradation inacceptable, en raison soit de son utilisation intensive par les usagers, du climat, de l'effet du déglaçage utilisé ou d'une prévision erronée du volume d'achalandage de la circulation, il faut refaire la surface pour retrouver un indice de rugosité international (IRI) acceptable, généralement une valeur supérieure à 8. Habituellement, on procède à cette mise à jour technique pour les chaussées souples deux fois au cours du cycle de la vie utile du tronçon ; puis le tronçon est réhabilité à neuf et le cycle de vie utile recommence.

2. Ce graphique est tiré de Nix, F.P., M. Boucher et B. Hutchinson (1992). « Le coût du réseau routier », *Directions*, Rapport final de la commission royale sur le transport des voyageurs au Canada, Ottawa, vol. 4, p. 1066.

Un indice de rugosité international faible, c'est-à-dire qui régresse vers la valeur de 4,5, suppose que l'état de la chaussée et possiblement de l'infrastructure sous-jacente se détériore à un rythme exponentiel. Les utilisateurs du réseau assument alors la totalité des frais occasionnés par l'absence gouvernementale de dépenses d'entretien et de réparation et des coûts de la détérioration accélérée de l'infrastructure de base. Les ornières, fissures et nids-de-poule sont les signes évidents d'une politique inefficace de gestion d'un réseau routier. Les automobiles et les semi-remorques se détériorent alors prématurément, puisque les pneus s'usent plus vite que prévu et que certaines pièces de la suspension et de la direction absorbent des chocs supplémentaires dans ces conditions. Par conséquent, les utilisateurs constatent une augmentation supplémentaire de leurs coûts privés d'entretien et de réparation de leurs véhicules, causée par la mauvaise qualité de la chaussée et possiblement de son infrastructure. Ce coût excédentaire, assumé par les usagers, croît aussi à un taux exponentiel. En outre, l'inconfort de la chaussée peut provoquer des accidents de toutes sortes, tout comme des déficiences structurales et géométriques d'un tronçon. Autrement dit, les coûts privés assumés par les utilisateurs du réseau routier en raison du piètre état de la chaussée sont plus élevés que les dépenses du ministère des Transports pour veiller à l'entretien et à la réparation du réseau routier.

Lorsque la chaussée est remise à neuf, le tronçon routier revient à un état jugé acceptable tel qu'il est mesuré par l'indice de rugosité international. Toutefois, les coûts de remise en bon état d'un tronçon fortement détérioré sont beaucoup plus élevés que ceux que le Ministère aurait engagés si les dépenses pour l'entretien et la réparation avaient été faites selon les règles de l'art pour maintenir le cycle de vie du tronçon. En résumé, les utilisateurs du réseau routier n'assument les coûts requis pour l'usage normal de leur véhicule motorisé que si un tronçon routier est bien entretenu.

1.1. Les infrastructures routières et leur durabilité temporelle

Au départ, l'objectif premier du ministère des Transports est de construire, entretenir et réparer les tronçons du réseau routier supérieur qui maximisent la différence entre les bénéfices actualisés reçus par les utilisateurs des différentes classes d'actifs et les divers coûts actualisés engagés par le gouvernement à partir du fonds consolidé de revenus ou d'emprunts. Les valeurs nettes présentes positives ainsi obtenues pour chacun des investissements doivent être ordonnancées en ordre descendant et le ministère des Transports les exécute pour améliorer le bien-être des voyageurs et

de la collectivité, selon les sommes à sa disposition. De nombreuses études[3] démontrent statistiquement que, pour minimiser le coût marginal escompté de longue période d'un tronçon, le Ministère doit considérer simultanément l'ensemble des composantes que sont la construction de l'infrastructure, l'entretien, la réparation et la réfection de la chaussée. L'aménagement des infrastructures initiales doit être plus résistant, ce qui implique des coûts plus élevés au départ. Le bénéfice à long terme prend la forme d'un prolongement de la durée de vie de la chaussée et retarde la pose d'une nouvelle couche de revêtement, de sorte que les coûts de réfection sont réduits d'autant. Cette minimisation du coût marginal actualisé de longue période engendre des économies importantes pour le gouvernement, tout en réduisant aussi le temps perdu par les utilisateurs du tronçon lors des travaux de réfection. Une telle conception de la construction d'infrastructures routières conduit à l'adoption d'une stratégie fondée sur un cycle utile d'un tronçon d'une quarantaine d'années.

1.2. La durée naturelle des autoroutes québécoises

Le cycle de vie utile des investissements du ministère des Transports est beaucoup plus court que celui prescrit par la nouvelle approche suggérée par les spécialistes en la matière. Selon le ministère des Transports, la durée de vie d'une chaussée souple est habituellement de 15 à 20 ans, alors que celle d'une chaussée rigide varie de 20 à 30 ans. Par ailleurs, la durée d'une nouvelle couche de revêtement souple est de l'ordre de 9 à 12 ans. Bien que la province de Québec soit située dans une région dont les écarts de température varient de –30 °C en hiver à 30 °C en été, il n'en demeure pas moins que d'autres provinces canadiennes investissent pourtant en infrastructures qui correspondent aux normes requises précédemment mentionnées.

La seule explication valable d'un tel comportement du gouvernement québécois se trouve dans les retombées économiques visibles et tangibles qu'il en retire et qui peuvent avoir un impact sur la probabilité de réélection des politiciens. En d'autres mots, les décisions d'entreprendre des investissements ne se fondent pas sur un accroissement de la richesse des Québécois, que révèle une valeur présente nette positive, mais visent plutôt à leur attirer des votes pour la prochaine élection. Les bénéficiaires de cette générosité gouvernementale sont généralement des groupes de pression bien organisés, alors que les citoyens ne peuvent voir les effets pervers

3. Nix, F.P., M. Boucher et B. Hutchinson (1992). *Op cit*. Small, K.A. et C. Winston (1988). « Optimal highway durability », *American Economic Review*, vol. 78, p. 560-569. Small, K.A., C. Winston et C.A. Evans (1989). *Road Work*, Washington, The Brooking Institution.

de cette action politique. En effet, la concentration des bénéfices à des groupes particuliers et la dispersion des coûts à l'ensemble de la population entraînent une mauvaise affection des ressources à court terme.

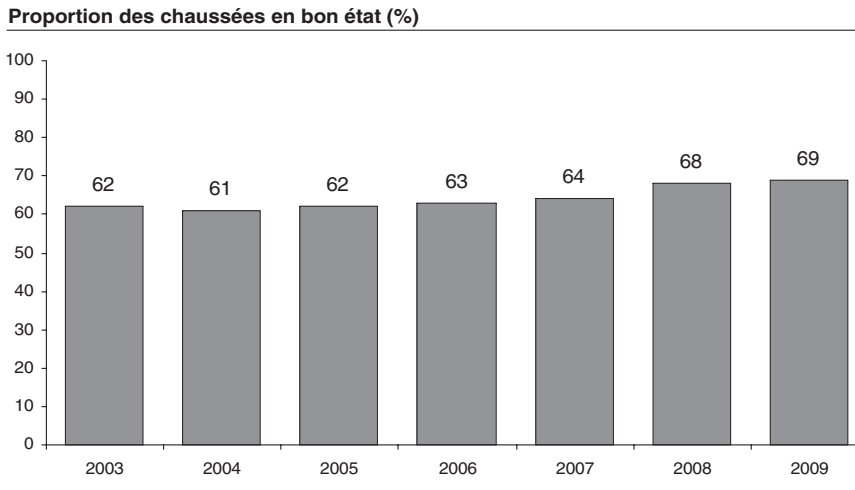
La même dynamique se reproduit aussi dans le temps. Comme les investissements ont une espérance de vie utile et que le gouvernement québécois ne se préoccupe guère de les entretenir et d'effectuer des réparations majeures au fil des ans, les générations futures en absorbent une très grande part. À titre d'exemple, la construction d'une autoroute à quatre voies séparées par un terre-plein qui reliera la ville de Québec à la ville de Saguenay est inefficace, puisque les bénéfices escomptés sont fort inférieurs aux coûts envisagés pour la produire. Les gouvernements fédéral et provincial n'ont pas fait l'exercice qui se nomme l'analyse bénéfice-coût. À cela s'ajoute le fait que sa durée de vie utile sera autour de 20 ans et que les deux gouvernements ne vont pas entretenir les infrastructures durant la période considérée, même si le gouvernement fédéral a accepté récemment de donner la somme requise. Le cas de la construction de l'autoroute 40 sur la rive nord du Saint-Laurent qui relie Québec à Montréal constitue un bel exemple d'un investissement inefficace, c'est-à-dire qu'elle n'aurait jamais dû être construite. L'autoroute n'est que peu achalandée depuis son ouverture, il y a plus de 25 ans. Ces sommes auraient pu être investies dans les segments du réseau routier supérieur, où la valeur nette présente aurait été positive et donc génératrice de richesse, ce que n'a absolument pas réalisé l'autoroute 40.

Plus exactement, les autoroutes québécoises sont construites pour avoir une durée de vie de 20 ans plutôt que de 40 ans, pour des avantages purement pécuniaires. En effet, il coûte plus cher de construire successivement deux autoroutes de 20 ans que de construire une autoroute de 40 ans. Les lobbys de la construction sont alors sûrs de recevoir plus de revenus tous les 20 ans que de les recevoir tous les 40 ans. Comme mentionné auparavant, ce sont toujours les citoyens qui en assument les coûts.

1.3. L'ÉTAT DE LA PERFORMANCE RÉCENTE

Les figures suivantes décrivent l'état de la situation actuelle et de son évolution au cours des sept dernières années. La deuxième figure présente l'évolution de l'état des chaussées du réseau supérieur de 2003 à 2009. On peut constater que le pourcentage des chaussées s'améliore très lentement au fil des ans, avec une croissance plus importante depuis les années 2008 et 2009. On en déduit donc que l'indice de rugosité international (IRI) est croissant, que la proportion des chaussées en déficience mineure diminue, et que la proportion des chaussées en déficience majeure se maintient à son état normal.

Figure 5.2
Réseau supérieur – Évolution de l'état des chaussées en pourcentage

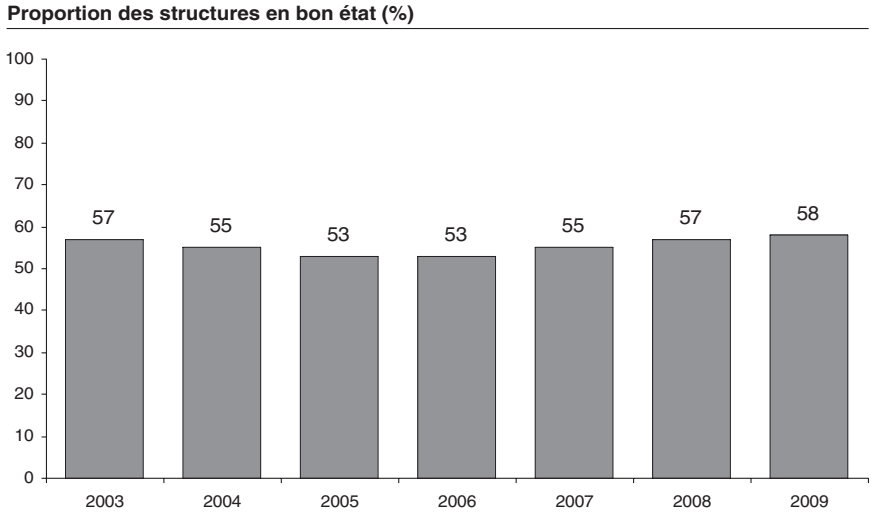


Source : Ministère des Transports.

La figure 5.3 décrit l'analyse de l'état des structures du réseau supérieur pour la même période. Elle révèle que le pourcentage des structures est stagnant pour la période 2003-2009, puisque la moyenne est de 55,4 %. En raison de l'utilisation intensive de ses structures au fil des ans sans aucune préoccupation de leur état physique, de l'absence de coordination interne quelconque et d'une gestion inefficace et négligente qui ne cesse de se détériorer plus rapidement que prévu, il s'ensuit des conséquences malheureuses comme l'effondrement d'une partie du viaduc de la Concorde en 2006, qui a causé la mort de cinq personnes et fait six blessés. Il faut un tel évènement pour que le ministère des Transports puisse s'organiser pour mieux surveiller un parc de 5 060 structures de toutes sortes, selon les règles de l'art. Le Ministère en profite alors pour démolir des ponts et des ponceaux comme ceux des viaducs de Blois, de Joliette et de Saint-Alphonse-de-Granby et construire de nouvelles structures, dont certaines sont en acier. Il est vraisemblablement possible que des ponts en acier prennent graduellement le dessus sur le béton, bien que le lobby du béton soit toujours dominant.

Finalement, il est regrettable et déplorable que la commission Johnson n'ose pas mettre le blâme sur les personnes qui sont réellement responsables des dégâts, à savoir les hommes politiques. On ne mentionne jamais que tous les premiers ministres du Québec préfèrent se préoccuper des

Figure 5.3
Réseau supérieur – Évolution de l'état des structures en pourcentage



Source : Ministère des Transports.

groupes de pression qui les soutiennent plutôt que de faire la promotion des intérêts des citoyens, comme le cas du viaduc de la Concorde. En un mot, personne n'est responsable au Québec, quelles que soient les circonstances. On tourne rapidement la page et on recommence comme si rien ne s'était passé.

2. UNE TARIFICATION OPTIMALE DES VÉHICULES

Les infrastructures routières sont toujours considérées comme des propriétés communes dont le propriétaire est le ministère des Transports. Les investissements en infrastructures routières mettent à la portée de tous des biens et services dont la fabrication est dispersée sur un territoire donné, tout en permettant aux usagers de se déplacer d'un point à un autre. Les utilisateurs que sont les transporteurs routiers des marchandises, les propriétaires d'autocars et les automobilistes profitent des investissements publics du gouvernement provincial en échange de redevances fort variées pour l'usage qu'ils en font. En effet, ils louent le service du réseau routier moyennant des droits d'immatriculation, des taxes et des permis. Toutefois, aucun utilisateur ne donne directement une somme quelconque lorsqu'il

se déplace et aucun n'assume les différents coûts sociaux que son véhicule entraîne. L'absence de prix véritables a pour conséquences les coûts sociaux de la congestion aux heures de pointe, de la pollution, du bruit, des gaz à effet de serre et de la détérioration de la chaussée. S'ajoute à ces derniers une demande sans cesse croissante de nouvelles autoroutes de la part des propriétaires de véhicules motorisés.

2.1. Le financement

La première solution consiste à faire contribuer tous les utilisateurs du réseau autoroutier. La tarification requise, communément appelée tarification non linéaire, se compose d'une charge fixe, de l'immatriculation et de redevances flexibles pour les véhicules motorisés qui circulent aux heures de pointe et qui produisent des coûts sociaux que sont les accidents, la congestion, la pollution atmosphérique, les émissions de gaz à effet de serre et le bruit. La charge fixe et les tarifs variables dépendent alors de la catégorie des véhicules que sont les automobiles, les camions, les semi-remorques et les autocars. Certes, la structure actuelle comprend l'immatriculation pour tous les véhicules motorisés, mais elle ne considère aucune des charges variables, principalement le tarif aux heures de pointe. Les automobiles et les chauffeurs de camions et d'autocars utilisent intensément les heures de pointe, puisqu'ils se préoccupent uniquement des coûts privés de leur décision d'emprunter la voie publique, et qu'ils ne se soucient pas des coûts sociaux que leur présence engendre.

La file d'attente, comme moyen d'affectation des ressources, est un mécanisme extrêmement coûteux en temps additionnel perdu et en coûts privés supplémentaires de toutes sortes. En effet, les coûts sociaux d'encombrement, une forme d'économies externes, s'élèvent d'une façon exponentielle à mesure que la densité du trafic s'accroît[4]. Un autre élément qu'il faut ajouter à cette proposition concerne bien entendu les coûts reliés à l'usure de la chaussée qui découlent des passages répétés des différents utilisateurs, ce dont nous avons déjà parlé dans la partie précédente. Les tarifs doivent correspondre aux dommages réels causés par les charges par essieu de tous les véhicules motorisés qui font usage du réseau autoroutier.

Il existe depuis plusieurs décennies des applications de cette tarification non linéaire dans le monde. Le cas classique est la ville de Singapour qui impose, depuis 1975, un tarif de 2,60 $ américains pour entrer dans le centre-ville aux heures de pointe. S'il y a plus de deux personnes dans la

4. Le lecteur intéressé peut trouver une démonstration de ces coûts dans Migué, J.L., G. Bélanger et M. Boucher (1978). *Le prix du transport au Québec*, Québec, La documentation québécoise, Éditeur officiel du Québec, p. 72-142.

voiture, c'est gratuit. La ville norvégienne de Trondheim a établi, à la fin des années 1980, 12 postes de péage autour de son centre-ville. La perception des tarifs est faite automatiquement par un lecteur électronique. La ville de Londres a introduit en 2003 un tarif d'embouteillage ou de congestion de 5 £ pour tout véhicule motorisé privé qui pénètre entre 7 h et 18 h 30 dans une zone de 20 km² située dans le centre de Londres. Résultat, la circulation automobile a chuté d'environ 16 %, la vitesse des autobus s'est accrue de 15 %, le temps d'attente des autobus a diminué de 23 % et l'achalandage des passagers a progressé de 14 % depuis son application. Par ailleurs, la vitesse des taxis a presque doublé et les chauffeurs transportent plus de clients qu'avant. Leurs revenus s'accroissent et leurs clients paient moins cher leurs déplacements dans un milieu moins encombré qu'auparavant. Les entreprises de transport qui approvisionnent les différentes entreprises de la zone circonscrite, comme les restaurants, les hôtels et les entreprises de services ont constaté une hausse de leurs recettes puisqu'elles transportent plus de marchandises qu'avant[5]. En plus, la méthode londonienne rend acceptable la tarification des véhicules motorisés, puisque les recettes servent à améliorer le transport en commun et le métro. Bref, les utilisateurs du réseau routier sont satisfaits du service et les usagers du transport en commun voient une amélioration de leur sort.

Finalement, la ville de Stockholm a testé, en 2006, un péage urbain d'une durée de six mois. Dix-huit péages automatisés cernent désormais la ville. Cela s'explique par le fait que la capitale est constituée d'une quinzaine d'îles. La taxe, flexible, est plafonnée à 60 couronnes (10 $CA) par jour. Son montant varie de 10 à 20 couronnes, (environ 1 $ à 3 $CA), selon les heures de passage. Les routes restent gratuites de 18 h 30 à 6 h 30 ainsi que durant le week-end. Les automobiles qui ne possèdent pas encore le boîtier qui permet un règlement automatisé peuvent payer dans certaines boutiques, après avoir noté l'heure de leur passage. Le système est contraignant, mais les caméras devaient décourager les fraudeurs. Lors du référendum en septembre, les Stockholmois ont adopté la solution du Parti des Verts. Selon les spécialistes, dans la zone concernée, la circulation a été réduite de 15 %, la vitesse a augmenté de 20 % et la vitesse des autobus de 7 %.

Il convient d'analyser la tarification de l'autoroute privée ontarienne 407, qui dépend des classes de véhicules déterminées par le poids léger (0-5 000 kg), lourd simple (5 000 kg et plus) et lourd multiple (semi-remorque), de la distance parcourue et de l'heure d'accès qui est segmentée en trois périodes : les heures de pointe, les heures creuses et la nuit.

5. Solomon, L. (2003). *London Unjammed*, Toronto, Urban Renaissance Institute, février, p. 1-4.

L'entreprise privée perçoit électroniquement les tarifs, soit par un transpondeur incorporé au véhicule, soit par l'identification de la plaque d'immatriculation. Dans ce dernier cas, le service ontarien de l'émission des plaques d'immatriculation se charge de percevoir les tarifs des véhicules occasionnels qui ne sont pas munis d'un transpondeur. Par ailleurs, les véhicules motorisés qui utilisent maintenant l'autoroute 407 réduisent l'achalandage sur l'autoroute concurrente, la 401, et sur les autres routes secondaires qui convergent vers la 401 et, par conséquent, sa chaussée se détériore moins rapidement.

Comme l'achalandage ne cesse de croître au fil des années, l'écart entre les tarifs des heures de pointe et celui des heures creuses se réduit de plus en plus. Il s'ensuit que la tarification différenciée devient de moins en moins pertinente. Cette constance reflète bien l'évaluation que fait la société privée de l'impact que les deux catégories d'utilisateurs ont sur la chaussée lors de leur passage répété sur l'autoroute. Ainsi, les semi-remorques détériorent tout près de trois fois plus la chaussée que les véhicules pesant moins de 5 000 kg.

Le tableau 5.1 donne l'évolution de la structure tarifaire de l'autoroute 407, pour les trois années suivantes : 1999, 2003 et 2009. L'achalandage fait que l'entreprise privée améliore sans cesse ses infrastructures pour mieux servir sa clientèle. Depuis 1999, elle a investi plus de 1,1 G$ pour assurer le bien-être de ses utilisateurs sous toutes ses formes. Un bel exemple est le suivant. L'entreprise permet à d'importants transporteurs routiers, qui ont une bonne réputation, de profiter de rabais durant la période de minuit à 6 h, du lundi au vendredi. Elle le fait aussi pour les week-ends, du samedi midi au lundi et, pour les hors pointe, de 10 h à 15 h et de 19 h jusqu'au lundi midi jusqu'au vendredi. Fait à noter, les rabais sont de 50 % pour les transporteurs de première classe et de 25 % pour ceux de la seconde classe. Bref, l'entreprise de la 407 utilise tous les moyens possibles pour rentabiliser ses infrastructures. Son idéal est, bien sûr, que l'autoroute 407

Tableau 5.1
Évolution de la structure tarifaire de l'autoroute 407

	1999			2003		2009	
	Pointe	Hors pointe	Nuit	Pointe	Hors pointe	Pointe	Hors pointe
Léger	10 ¢/km	7 ¢/km	4 ¢/km	12,95 ¢/km	12,10 ¢/km	19,85 ¢/km	18,00 ¢/km
Lourd simple	20 ¢/km	14 ¢/km	8 ¢/km	25,90 ¢/km	24,20 ¢/km	35,14 ¢/km	33,55 ¢/km
Lourd multiple	30 ¢/km	21 ¢/km	12 ¢/km	38,85 ¢/km	36,30 ¢/km	52,70 ¢/km	50,27 ¢/km

Source : Autoroute 407.

soit toujours bondée. En effet, les coûts fixes diminuent au fur et à mesure que l'achalandage s'accroît, d'où les efforts de toutes sortes faits par la firme pour minimiser le plus possible ses coûts fixes.

Au Québec, le ministère des Transports vient d'évaluer, en mars 2009, les coûts de la congestion routière dans la région de Montréal pour les conditions de référence de 2003. Le tableau 5.2 présente l'essence du document. Les coûts de retards attribuables à la congestion récurrente sont de 1 246 G$, soit 589 M$ pour la période de pointe du matin et 656 M$ pour celle de l'après-midi. Quant aux coûts d'utilisation des véhicules, excluant le carburant, ils sont de 53 M$ pour la période de pointe du matin et de 61 M$ pour celle de l'après-midi. Les coûts des carburants sont respectivement de 19 M$ à la période de pointe du matin et de 21 M$ lors de celle de l'après-midi.

Tableau 5.2
Les coûts socioéconomiques annuels attribuables à la congestion récurrente sur les autoroutes et les artères, 2003 (en M$)

Composante	Pointe du matin	Pointe de l'après-midi	Total	%
Retards	589	656	1 246	87,5
Coûts d'utilisation des véhicules (excluant le carburant)	53	61	114	8,0
Coûts des carburants	19	21	40	2,8
Émissions polluantes	7	8	15	1,1
Émissions de gaz à effet de serre	4	4	8	0,6
Coût total pour la société*	672	751	1 423	100,0

* Les valeurs présentées dans l'ensemble des tableaux de ce rapport sont arrondies. La somme des valeurs présentées peut différer des totaux présentés. Les valeurs totales sont les bonnes.

Les émissions polluantes sont de 7 M$ à la période de pointe du matin et de 8 M$ pour celle de l'après-midi. Quant aux émissions de gaz à effet de serre, les coûts sont de 4 M$ pour la période de pointe du matin et de 4 M$ pour celle de l'après-midi. Le total est de 1 423 G$. L'étude du Ministère révèle que le coût socioéconomique de la congestion est passé de 841 M$ ($ de 2003) en 1998 à 1 264 M$ en 2003, soit une hausse de 50 %. Il en découle que l'agglomération de Montréal doit implanter un péage urbain afin de gérer les problèmes de congestion aux heures de pointe.

Un tel péage doit s'accompagner d'investissements additionnels dans les transports en commun de la région de Montréal. Les quelques pays européens analysés qui se sont commis récemment obtiennent depuis des résultats inespérés en matière de gestion de la circulation routière. Si les autorités de Montréal maintiennent le *statu quo*, les coûts économiques sous toutes leurs formes vont croître d'une façon plus exponentielle que maintenant.

Finalement, les résultats d'un sondage, réalisé pour les besoins de cet ouvrage collectif, révèlent que 76 % des automobilistes québécois considèrent que les routes sont en très mauvais état. Les principaux éléments qui en découlent sont les suivants. Les femmes sont celles qui se plaignent le plus de la détérioration des routes, soit 81 % contre 72 % pour les hommes, quoique statistiquement non significatif. Les Québécois qui ne parlent pas le français sont plus sévères que les francophones sur la situation dégradante des routes, soit 82 % pour les anglophones contre 75 % pour les francophones. Par ailleurs, les motifs invoqués pour cette inefficacité qui perdure depuis plus de vingt ans sont fort variés. Pour beaucoup de citoyens, la principale est bien sûr le mauvais entretien des routes. La véritable réponse est plutôt une conséquence d'un laisser-aller qui repose sur des considérations politiques. Ce sont les groupes de pression qui dominent la vie politique et qui décident alors des enjeux pour la société québécoise.

3. LE TRANSPORT FERROVIAIRE

L'étude du processus de rationalisation, initié de 1990 à 2007, révèle que le Canadien National ou CN et le Chemin de fer Canadien Pacifique ou CFCP ont 35 778 kilomètres de lignes en exploitation. Ces deux entreprises totalisent 74,8 %, alors que les chemins de fer d'intérêt local ou CFIL, c'est-à-dire ceux qui achètent des tronçons de ces deux entreprises en exploitent 11 150 kilomètres, soit 25,2 %. La diminution du nombre de kilomètres utilisés se poursuivra encore plusieurs années, principalement en raison des développements technologiques. Le niveau de l'emploi chute aussi d'une façon importante. En 1997, les deux entreprises canadiennes embauchaient 41 114 employés, alors que leur nombre est d'environ 30 770 maintenant. Par ailleurs, le nombre d'employés des chemins de fer d'intérêt local ou CFIL est de 1 179 en 1997 et de 2 020 en 2006, soit une augmentation de 58,4 %. Quant aux chemins de fer régionaux, ils sont en chute libre. Le nombre d'employés qui était de 4 178 en 1997 chute en 2006 à 1 360. Un fort pourcentage de cette réduction provient de fusions avec les deux grands chemins de fer.

En effet, le Canadien National a acheté la firme Algoma Central Railway en 2002 et l'entreprise publique BC Rail de la Colombie-Britannique en 2004. La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (CN) se porte acquéreur d'Athabasca Northern Railway dans le nord de l'Alberta. Le CN rachète tous les embranchements qu'il avait auparavant vendus à des compagnies d'intérêt local en Alberta. En 2007, le CN et le CFCP poursuivent leur expansion aux États-Unis. Le CN met la dernière main à son achat d'Elgin, Joliet and Eastern Railroad près de Chicago, tandis que le CFCP finalise l'achat de Dakota, Minnesota and Eastern Railroad près du bassin de la rivière Power au Wyoming. Par ailleurs, les rémunérations moyennes des employés des trois catégories sont respectivement les suivantes : les employés de la classe 1 reçoivent une rémunération annuelle croissante de 2,46 % durant dix ans ; la rémunération des employés des chemins de fer régionaux est légèrement supérieure à la précédente, soit un taux croissant de 2,63 % sur la même période ; finalement, la rémunération moyenne annuelle des chemins de fer d'intérêt local est la plus basse, puisque le taux annuel de croissance n'est que de 1,69 % par année.

En 2007, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (CN) et le Chemin de fer Canadien Pacifique (CFCP) ont consacré ensemble plus de 2,5 G$ à des programmes d'investissements dans les voies, la signalisation, les voies d'évitement, les locomotives et les wagons de chemin de fer. Les deux grandes firmes modifient, d'une façon importante, leurs méthodes d'exploitation, utilisent des wagons gerbés et accroissent leurs envois intermodaux nord-américains. Le trafic intermodal se réalise principalement en utilisant des conteneurs sur wagon plat (CSWP). De 1997 à 2006, le pourcentage des conteneurs sur wagon plat est passé de 17 millions de tonnes à un peu plus de 30 millions de tonnes, alors qu'on observe une baisse proportionnelle des volumes transportés par remorque sur wagon plat (RSWP).

Quant aux recettes des deux chemins de fer de 1997 à 2006, la croissance est de 73,1 % pour le CN et de 72,5 % pour le CFCP sur dix années. Par ailleurs, 60 compagnies de chemins de fer d'intérêt local et régional exploitent des services au Canada. En 2006, elles représentent 23 % du total des kilomètres de voies et elles engrangent 655 millions en recettes. Le trafic ferroviaire intermodal continue d'afficher une forte croissance avec un taux de croissance annuel moyen (TCAM) de 4,9 % entre 1997 et 2006. À la même époque, la croissance des recettes du secteur ferroviaire atteint un TCAM appréciable de 3,1 %. Pour leur part, le CN et le CFCP enregistrent un TCAM de 3,5 % durant la même période.

Le repli de la croissance des recettes des compagnies de chemins de fer d'intérêt local est essentiellement attribuable à la cession de plusieurs importantes compagnies de chemins de fer d'intérêt local et de compagnies

régionales à des compagnies de classe 1 ces dernières années. Les compagnies de classe 1 représentent désormais plus de 93 % des recettes du secteur ferroviaire. Finalement, les deux entreprises privées canadiennes retirent tout près de la moitié de leurs activités ferroviaires aux États-Unis. Cet état de fait provient de la fusion de firmes américaines et d'ententes avec un certain nombre d'entre elles. De plus, les deux entreprises canadiennes ont un niveau moyen de performance financière qui est comparable à celui des chemins de fer américains. Le ratio utilisé est bien sûr le rapport des coûts d'exploitation sur les recettes d'exploitation. Il gravite depuis un certain seuil qui est inférieur à 0,8.

La rationalisation des entreprises ferroviaires leur permet de devenir concurrentielles, même sur des parcours de courte distance. Comme leur capacité de production sur certains corridors est pleinement utilisée, les chemins de fer doivent aussi coopérer avec leurs concurrents lorsque les circonstances le requièrent, comme dans le cas du transport intermodal. Ces deux firmes cherchent l'aide des gouvernements canadien et américain pour décongestionner le passage ferroviaire Detroit-Windsor. En effet, le tunnel ferroviaire existant ne peut être agrandi pour permettre le passage de trains porte-conteneurs gerbés ou à deux niveaux.

3.1. Le pouvoir de marché que possèdent les deux firmes canadiennes

Ces deux firmes sont en mesure de pratiquer de la discrimination par les prix et de spécifier les conditions des services offerts pour maximiser leurs profits. Les expéditeurs qui peuvent utiliser plusieurs modes de transport comme le camionnage, le transport maritime et un autre chemin de fer pour acheminer leurs marchandises à destination obtiennent des tarifs inférieurs, c'est-à-dire concurrentiels, et aussi des prestations de services adéquates. Par contre, les expéditeurs qui sont captifs des deux chemins de fer, n'ayant pas accès à d'autres modes à leur disposition, doivent payer plus cher pour faire transporter leurs marchandises et accepter des conditions de services moins attrayantes. Autrement dit, deux utilisateurs des services ferroviaires peuvent payer des prix et obtenir des services différents pour une quantité donnée de marchandises sur une distance donnée. Ce pouvoir de discrimination provient uniquement de la structure industrielle, qui n'est pas en soi concurrentielle. Les expéditeurs captifs, généralement les producteurs de marchandises en vrac, invoquent un abus de pouvoir de la part des deux transporteurs et ces derniers répliquent qu'il n'existe aucune autre façon de couvrir tous leurs frais et de déclarer ainsi des profits.

La *Loi sur les transports du Canada* de 1996 propose aux expéditeurs différents moyens d'atténuer le pouvoir de monopole dont jouissent les deux firmes canadiennes, dont les principaux se retrouvent dans le Comité d'examen de la *Loi sur les transports du Canada* (2001, chap. 4, p. 35-65, et chap. 5, p. 67-117). Le premier moyen est l'utilisation de l'interconnexion, qui permet à un expéditeur captif d'une entreprise ferroviaire de recourir à un autre transporteur de chemin de fer aux prix réglementés fixés par l'Office des transports du Canada « si le point d'origine ou de destination d'un transport continu est situé dans un rayon de 30 kilomètres d'un lieu de correspondance » (Canada, 1996, paragr. 127(3)). Cette possibilité est peu utilisée dans les faits, puisqu'elle est une pomme de discorde entre les expéditeurs, qui la perçoivent comme une mesure concurrentielle et les transporteurs qui trouvent les prix d'interconnexion insuffisants pour maximiser leurs profits. Le deuxième concerne les droits de circulation qui permettent à chaque compagnie de chemin de fer de demander à l'Office « de faire circuler et d'exploiter ses trains sur toute partie de chemin de fer d'une autre compagnie » (Canada, 1996, al. 116 (4) e). Dans les faits, aucune demande n'est faite avant février 2001, et l'Office statue dans sa décision n'avoir aucunement accordé de tels droits. Le troisième moyen se réfère à une demande d'un expéditeur, établi à l'extérieur du rayon d'interconnexion de 30 kilomètres, de déterminer un prix de ligne concurrentiel pour faire transporter ses marchandises par le transporteur local jusqu'à un lieu de correspondance avec la firme ferroviaire assurant la liaison. La réalisation requiert au préalable une entente entre l'expéditeur et le transporteur sur le reste du parcours. Depuis 1996, aucun expéditeur n'a fait de demande de prix de ligne concurrentielle. Les deux parties s'opposent pour des motifs différents, les expéditeurs trouvant la démarche trop complexe et les chemins de fer la percevant comme un moyen de négociation pur et simple. Un quatrième est le recours à l'arbitrage par les expéditeurs comme moyen de régler des différends aussi bien sur les tarifs que sur les conditions de service. Selon certains, près de la moitié serait réglée avant la fin de l'audience d'arbitrage. Comme les coûts de transaction en temps et en énergie et les frais monétaires sont importants, le processus est dissuasif, principalement pour les expéditeurs. Le dernier moyen est le contrat confidentiel entre les deux parties, permis depuis les changements de la loi de 1987. La majeure partie du trafic se fait maintenant par des contrats confidentiels.

3.2. Le rôle de Via Rail dans le transport des passagers

En 1996, le nombre de voyageurs de Via Rail est de 3,9 millions et en 2006, il est de 4,3 millions, soit un taux de croissance annuel de 0,8 %. Quant aux voyageurs-kilomètres, le taux de croissance ne bouge presque pas. En

2007, le gouvernement annonce le déblocage de 691,9 M$ au cours des cinq prochaines années pour Via Rail Canada. Des investissements de 516 M$ permettront de préserver le réseau existant : 1) en reconditionnant les locomotives et les voitures-voyageurs ; 2) en mettant à niveau les infrastructures des voies dans le corridor Québec-Windsor afin d'améliorer la ponctualité des trains, de réduire les durées de trajet et d'ajouter de nouvelles fréquences ; 3) en mettant en place une signalisation et en améliorant la protection des passages à niveau ; 4) en modernisant les gares et d'autres installations publiques (essentiellement) dans le corridor. Finalement, une fois que les déficits d'exploitation seront épongés, soit 175,9 M$, le financement d'exploitation retombera à un niveau de 169 M$ en 2012.

Finalement, depuis plus d'une trentaine d'années, les politiciens du Québec et de l'Ontario veulent un train à haute vitesse ou TGV entre les villes de Québec, Montréal et Windsor. Ces derniers croient qu'il pourrait y avoir un achalandage comparable à ce qui se passe en Europe. Au départ, les TGV français n'ont jamais été rentables durant les vingt premières années. C'est le gouvernement français qui assumait la note. Pourtant, les pays européens ont une densité de population que le Canada ne possède pas. Les villes canadiennes sont éloignées les unes des autres. Si on veut avoir un TGV, il doit couvrir le corridor Montréal, Ottawa, Toronto et Windsor. Ce mode de transport sera alors en concurrence avec l'aviation, qui est plus flexible en matière d'horaires. Actuellement, le TGV que veulent les politiciens est un TGV dont le point de départ serait les villes de Québec, Montréal, Ottawa, Kingston, Toronto et Windsor. Un tel TGV ne pourra pas rouler à plus de 150 kilomètres à l'heure. Cela va sûrement prendre plus d'une dizaine d'années pour que le tout se concrétise, mais le TGV canadien sera un hybride quelconque, mi-figue, mi-raisin.

4. LES INDUSTRIES DU TRANSPORT ROUTIER ET DES AUTOCARS

4.1. L'INDUSTRIE DU TRANSPORT ROUTIER

La structure de l'industrie canadienne pour le compte d'autrui se compare à celle qui existe aux États-Unis, puisqu'elle est concurrentielle et qu'elle se compose de plusieurs classes de transporteurs. Elle comprend des entreprises dédiées à transporter des charges complètes, d'autres à la consolidation des charges partielles et de firmes qui offrent les deux types de service. Ces transporteurs n'œuvrent pas uniquement au Canada, mais aussi sur les corridors nord-sud, qui se sont beaucoup développés depuis l'Accord de libre-échange nord-américain. Comme l'ampleur et la diversité des transporteurs canadiens sont limitées par la petitesse du marché, il s'ensuit que de nombreuses pratiques américaines comme les transporteurs

de haut de gamme de charges complètes et certaines spécialisations sur la collecte de charges partielles ne se font pas à la même échelle. En effet, le camionnage à grande échelle est intégré dans des chaînes d'approvisionnement internationales de marchandises et les antennes logistiques deviennent la norme pour les plus grands exploitants.

En 2007, la Banque mondiale publie un indice international de performance logistique, où le Canada se classe au dixième rang, obtenant ainsi la meilleure note de tout l'hémisphère occidental. Sept transporteurs canadiens sont alors parmi les 100 premiers du Canada et des États-Unis en 2007 à figurer sur la liste des Transport Topics. Toutefois, même si l'industrie est en butte à certains stress qu'elle ne peut contrôler, comme le prix de l'énergie et la hausse du dollar canadien, il n'en demeure pas moins qu'il y a une baisse de 30 % des faillites en 2007 par rapport à la période 2000-2007, et la part du camionnage dans le PIB des transports affiche toujours une croissance positive en octobre 2007.

L'indice Herfindhal est un indice de concentration d'un marché, dans notre cas particulier, le transport routier des marchandises. Il se définit comme la somme des carrés des parts relatives de chacun des quatre groupes de transporteurs pour compte d'autrui. L'indice Herfindhal oscille entre zéro et un, la borne inférieure étant approchée lorsque l'industrie se compose de petites entreprises et la borne supérieure lorsque l'industrie est un monopole. Le premier groupe se compose de petites entreprises ayant des recettes inférieures à un million de dollars. Le deuxième groupe de firmes, dites moyennes, ont des revenus qui varient entre 1 M$ et 12 M$. Le troisième groupe de gros transporteurs ont des recettes se situant entre 12 M$ et 25 M$. Le quatrième comprend de très grands transporteurs dont les revenus sont supérieurs à 25 M$. Pour l'année 1997, la valeur de l'indice Herfindhal est de 0,2897, ce qui implique une tendance importante de petites firmes sur le marché.

Pour l'année 2003, la valeur de l'indice Herfindhal était de 0,3108, soit une progression de l'inégalité entre les quatre groupes de 8 % durant la période de 1997 à 2003. Pour l'année 2006, la valeur de l'indice Herfindhal était de 0,3078, soit une inégalité descendante de 3 % pour la période de 2003 à 2006. Au total, ce résultat indique une progression moyenne de 0,3024 de l'inégalité entre les quatre groupes sur une période de neuf ans, ce qui est infime. Cette stabilité ne veut pas dire que rien ne bouge. Les petits transporteurs voient leur part relative décroître lentement, la part de marché des transporteurs moyens baisse avec une certaine rapidité, les gros transporteurs progressent depuis plusieurs années d'une façon soutenue, alors que les très gros transporteurs enregistrent des baisses tendancielles.

Finalement, les dix entreprises les plus importantes de camionnage pour compte d'autrui au Canada sont restées inchangées en 2005 par rapport à l'année précédente. La plus importante firme est Transforce Income Fund, qui a fait preuve d'une grande vigueur en se portant acquéreur de 13 autres entreprises durant l'année. Elle détient un parc de camions porteurs, de tracteurs et remorques qui totalisent 12 183 véhicules. La firme Trimac Transportation Services est deuxième avec 8 803 véhicules, principalement du camionnage en vrac. Toutes les autres firmes possèdent des flottes qui contiennent de 3 400 à 6 682 véhicules.

4.2. Le transport par autocar

Les services interurbains réguliers relient toutes les provinces et les territoires du Canada, à l'exception du Nunavut. L'exploitant le plus important au Canada est Greyhound et ses filiales qui appartiennent à Laidlaw. Greyhound exploite les services principalement en Ontario et dans les quatre provinces de l'Ouest. Le Groupe Orléans est le principal fournisseur de services au Québec et dans les Provinces maritimes sous la raison sociale d'Orléans Express au Québec et d'Acadian dans les Maritimes. Il existe un certain nombre de transporteurs régionaux et locaux plus petits, en particulier au Québec. Les quelque 1 500 exploitants qui forment l'industrie de l'autocar transportent plus de 1,5 milliard de passagers par année. En mars 2007, Transdev Canada Inc., la filiale canadienne de la compagnie Transdev SA qui a son siège en France, se porte acquéreur de l'entreprise Licomar, ayant son siège au Québec.

En octobre, le First Group PLC d'Aberdeen, en Écosse, parachève l'acquisition de Laidlaw International Inc., société américaine qui exploite de nombreux services d'autobus/autocar au Canada et aux États-Unis. L'entité nord-américaine de création officie sous la dénomination de First Group. L'acquisition porte sur les autobus de Laidlaw au Canada et les compagnies connexes, faisant de First Group la principale compagnie de l'industrie canadienne de l'autobus/autocar.

Le tableau 5.3 présente les composantes de l'industrie de l'autocar et sa performance.

La première ligne énumère les neuf années retenues. La deuxième est le nombre d'entreprises dans l'industrie. Le nombre de firmes ne cesse de s'accroître au fil des ans. La troisième présente les recettes des services d'affrètement, de navette et d'excursion. Les revenus doublent presque durant la période analysée, passant de 334 M$ à 625 M$. Le taux moyen de croissance annuel est de 6,5 %. La quatrième ligne concerne les recettes relatives aux services interurbains réguliers. Ces services progressent de 248 M$ à 395 M$ et le taux moyen de croissance annuel est de 4,8 %. La

Tableau 5.3
Les recettes de l'industrie du transport en autocar selon le type de service, 1996-2006

	1996	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Firmes	898	1 100	968	1 813	1 715	1 497	1 514	1 355	1 400
Navette $	334	369	449	469	506	513	528	558	625
Interurbain $	248	240	271	332	329	349	369	394	395
Passagers $	196	216	225	246	283	218	222	259	325
Colis $	85	87	96	98	100	101	105	108	110
Recettes $	3 269	3 499	3 961	4 349	4 672	4 729	4 949	5 263	5 605

Source : Transport Canada.

cinquième regroupe les autres recettes passagers/d'exploitation. Les services ne sont que de 196 M$ en 1996 et ils atteignent la somme de 325 M$ en 2006.

Le taux moyen de croissance annuel est de 5,2 %. Quant aux livraisons express de colis, elles sont de 85 M$ en 1996 et augmentent à 110 M$ en 2006. Le taux moyen de croissance annuel est de 2,7 %, soit le plus faible du groupe. Finalement, les recettes des quatre principales sources de transport se regroupent sur la dernière rangée. Les recettes globales sont de 3,2 G$ en 1996 et de 5,6 G$ en 2006. Le taux moyen de croissance annuel est de 5,5 %. Bref, l'industrie de l'autocar est en expansion selon un taux de croissance qui est variable.

5. LE TRANSPORT AÉRIEN

La firme Air Canada complète sa restructuration financière en 2004. La nouvelle philosophie de l'entité juridique ACE Aviation est d'offrir une variété de services, dont les prix se comparent avantageusement à ceux que pratiquent les transporteurs à bas prix par sa filiale Jazz, le plus grand transporteur régional. Par ailleurs, Air Canada continue aussi de maintenir un niveau de prix de haut de gamme qui correspond à ceux en vigueur sur le marché international. À cela s'ajoutent son programme pour les voyageurs assidus, Aéroplan, les fréquences de vol et son service homogène. À l'externe, les avantages économiques que lui procure l'appartenance à la plus grande alliance mondiale, Star Alliance, permettent à Air Canada de diminuer ses coûts de production lorsqu'elle étend son réseau vers l'étranger.

Les Canadiens bénéficient maintenant de services aériens intérieurs et transfrontaliers par un certain nombre de transporteurs à faibles coûts qui assurent des services sans superflu. C'est à ces transporteurs que l'on

doit en grande partie la croissance du trafic et cette tendance a été observée au Canada et dans le monde entier. La deuxième plus importante compagnie aérienne du Canada est la firme WestJet, qui est un transporteur à bas prix. Il faut en effet reconnaître l'existence de petits transporteurs qui ont su créer une spécialité au fil des ans. En effet, de nombreuses firmes ont tenté, durant les trente dernières années, de pénétrer le marché canadien. Beaucoup d'entre elles ont failli plus ou moins rapidement alors que d'autres ont survécu grâce à des fusions ou à des acquisitions, tout en se contentant d'opérer dans leur créneau particulier. Air Transat perdure dans sa stratégie actuelle qui lui convient.

La firme Porter Airlines s'en tire très bien dans le triangle Québec-Montréal-Ottawa et l'île de Toronto, alors que d'autres n'ont pu résister comme la firme Canjet Airlines d'Halifax, qui s'est retirée et l'entreprise Jetsgo, qui s'est soumise en mars 2005 à *La loi sur les arrangements avec les créanciers*. Les actionnaires se plient alors aux exigences de la Cour et déclarent faillite. La disparition de Jetsgo permet alors à toutes les firmes canadiennes d'améliorer leurs états financiers, d'acheter de nouveaux aéronefs qui consomment moins d'essence et de penser à développer de nouveaux marchés, surtout au niveau international.

Tableau 5.4
La performance d'Air Canada et de Westjet

	Air Canada				Westjet			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Produits d'exploitation G$	9 509	10 137	10 646	11 082	1 385	1 751	2 127	2 550
Bénéfices d'exploitation M$	(20)	(74)	429	(1 025)	24	114	192	178
PMP	46 762	48 993	50 629	50 519	7 958	9 792	11 739	13 730
SMO	58 818	61 083	62 074	62 814	10 673	12 525	14 544	17 138
% d'occupation	79,5 %	80,2 %	80,6 %	81,4 %	74,6 %	78,2 %	80,7 %	80,1 %

Source : Air Canada et Westjet.

Le tableau 5.4 présente des données financières ainsi que des statistiques d'exploitation des deux firmes. La première ligne présente la période concernée, soit de 2005 à 2008. La deuxième présente les produits d'exploitation en G$ pour chacune d'elles. Air Canada est le plus important transporteur canadien en raison de sa couverture internationale en matière de destinations, tandis que Westjet est un transporteur à bas prix qui prend

de l'ampleur sur des corridors plus restreints, mais rentables. Toutefois, la performance financière d'Air Canada est loin d'être comparable à celle de son concurrent, puisque sa structure tarifaire et sa gestion générale sont efficaces, selon les caractéristiques de tout transporteur à bas prix.

La troisième rangée comprend les bénéfices d'exploitation de chacune des firmes et les chiffres entre parenthèses indiquent les pertes. Les pertes que subit Air Canada en 2008 proviennent de circonstances qui sont hors de leur volonté. En effet, Air Canada doit affronter une flambée sans précédent du prix du carburant, des fluctuations défavorables du taux de change et le début d'une profonde récession mondiale. Fait à noter, Air Canada affiche un excellent bilan sur le plan de l'exploitation, surtout par rapport aux autres transporteurs nord-américains. Durant la même année, Westjet voit croître ses revenus de 19,9 % et augmente considérablement le nombre de destinations aux États-Unis ainsi que dans les Antilles, comme Nassau et les Bahamas. Westjet partage maintenant une entente dite code-barres avec Southwest Airlines. En plus d'être un transporteur à bas prix, sa flotte de Boeing est d'une nouvelle génération économique en carburant et est très efficace, puisque Westjet utilise un seul type d'avion, sauvant ainsi sur l'entretien et les coûts de formation du personnel.

La quatrième ligne décrit le nombre de passagers-milles payants en millions (PMP) pour chacune des deux entreprises. Sur une moyenne de quatre ans, la performance annuelle d'Air Canada est de 49 226 000 passagers-milles alors que celle de Westjet n'est que de 10 804 000 passagers-milles.

L'écart entre les deux progresse lentement pour Westjet alors que celle d'Air Canada diminue. La convergence se fait graduellement au fil des ans, puisque Westjet veut demeurer un transporteur à faibles coûts. La cinquième ligne décrit les sièges-milles offerts en millions (SMO) pour les deux transporteurs aériens. Si on considère la moyenne des sièges-milles offerts par Air Canada, il en découle que la performance annuelle est de 54 880 000, tandis que sa contrepartie n'est que de 13 720 000 des sièges-milles offerts. Comme dans le cas précédent, les pourcentages sont de 25 % pour Westjet et 75 % pour Air Canada. La sixième ligne est le coefficient d'occupation pour chacune des firmes, soit 80,4 % pour Air Canada et 78,4 % pour Westjet. Le coefficient d'occupation de Westjet est en croissance relativement à celui d'Air Canada.

Par ailleurs, les deux transporteurs offrent des services de toutes sortes par leurs filiales comme « Vacances Air Canada » pour les voyageurs d'agrément et « Air Canada Cargo » pour les services de fret aérien. Westjet offre aussi des forfaits-voyages pouvant comprendre : hôtel, location de voitures, attractions et assurances sous la bannière « Westjet Vacations Inc. ». Par ailleurs, les produits connexes de Westjet proviennent

principalement des frais de changement d'itinéraire facturés aux passagers, des excédents de bagages perçus, de la vente de repas en vol et de la vente de casques d'écoute.

Finalement, il convient de s'interroger sur la dynamique du marché de l'aviation commerciale canadienne. Durant de nombreuses années, l'industrie canadienne a été composée d'une entité publique dominante qui était Air Canada et sa filiale Jazz. Air Canada offrait des vols vers des destinations à travers le monde, alors que la filiale Jazz desservait les principales villes canadiennes. Depuis l'entrée de Westjet sur le marché et sa présence dans toutes les villes canadiennes, il s'ensuit que les deux firmes se comportent comme des duopoles. En effet, le transporteur Westjet est celui qui possède la structure tarifaire la plus faible au Canada. Il impose alors non seulement ses propres règles du jeu, mais aussi celles d'Air Canada et de sa filiale Jazz.

6. LE TRANSPORT MARITIME

Jusqu'en 2005, la capacité des navires de conteneurs était de l'ordre de 4 200 unités de 20 pieds de longueur. De nouveaux navires sont maintenant capables de transporter des conteneurs qui varient entre 6 000 et 8 000 unités de 20 pieds de longueur. Par ailleurs, les ingénieurs des chantiers navals coréens pensent éventuellement construire un supernavire doté d'une capacité de 12 000 conteneurs de 20 pieds vers 2012. L'avènement de ces porte-conteneurs géants, aussi appelés Super Post-Panamax, implique des changements profonds pour de nombreux ports maritimes dans le monde. Présentement, cette nouvelle génération de supernavires peut difficilement circuler sur le canal de Panamá. Le gouvernement panaméen a entrepris des transformations gigantesques qui s'étendent sur une période de 2006 à 2025. La modernisation et l'agrandissement du canal de Panamá font que ces porte-conteneurs géants pourront éventuellement traverser le canal, réduisant ainsi le temps de passage et augmentant la fluidité.

Les grandes sociétés de navigation devront alors abandonner davantage leur fonction de production actuelle et adopter la technique de l'étoile, initiée par les transporteurs routiers et empruntée par l'aviation commerciale. Selon cette nouvelle approche, plus d'une dizaine de grands ports bien localisés dans le monde seront en mesure de fournir une profondeur d'eau suffisante, supérieure à 50 pieds, pour accueillir ces navires géants d'un tirant d'eau de plus de 50 pieds. Le transbordement des conteneurs vers leur destination finale se fera par des navires plus appropriés aux circonstances et par des réseaux ferroviaires et routiers. Le même scénario se produira à l'inverse lorsqu'il faudra charger les navires géants.

Il se développe au fil des ans une typologie des ports qui repose sur trois critères : la logique de la localisation d'un port dans les réseaux maritimes mondiaux, les mouvements de cargo relatifs à tout port maritime de l'arrière-pays et les caractéristiques des services du port. Il y a quatre types majeurs de ports.

Les premiers sont les pivots mondiaux, c'est-à-dire les ports qui sont localisés sur les grandes routes maritimes qui reçoivent des quantités importantes de cargo à transborder. Le rôle principal de ces ports est d'approvisionner l'arrière-pays portuaire et leur fonction est le transbordement des marchandises. En effet, plus de 60 % d'un cargo manutentionné est du transbordement de bateau à bateau. L'autre 40 % du cargo est transporté principalement par des modes intermodaux destinés à l'arrière-pays, à plus de 300 km du port initial. Ces vaisseaux de ligne ont des capacités qui varient entre 6 000 et 8 000 unités de 20 pieds de longueur. Ces grands vaisseaux de ligne transportent au minimum 600 000 unités de 20 pieds de longueur par année. Les services de ces vaisseaux de ligne sont employés au moins deux fois par semaine.

Le deuxième se réfère aux centres de chargement qui sont périphériques aux lignes est-ouest du réseau maritime global, mais qui servent un grand arrière-pays portuaire. La fonction de transbordement est encore importante, mais moindre que celle de distribuer le tout d'un bout à l'autre du pays. Le transbordement de bateau à bateau ne dépasse pas 40 % et il est en moyenne de 20 %. Comme précédemment, le rôle principal de ses ports est l'approvisionnement de l'arrière-pays et leur fonction est le transbordement des marchandises. En effet, plus de 60 % d'un cargo manutentionné est transporté immédiatement dans l'arrière-pays portuaire. Celui-ci est situé à plus de 300 km du port d'attache. Les vaisseaux transportent des capacités qui gravitent entre 4 000 et 6 000 unités de 20 pieds de longueur. Le minimum d'unités de 20 pieds de longueur est de 1 000 000, et il va de soi que les services de ces vaisseaux de ligne sont employés au moins deux fois par semaine.

Le troisième concerne les ports régionaux, qui servent principalement des agglomérations d'une certaine densité. Elles sont localisées stratégiquement près des aires de service et très éloignées des réseaux maritimes mondiaux. Il n'existe pas de transbordement possible. L'arrière-pays peut s'étendre jusqu'à plus de 500 km du port. Les ports régionaux sont régulièrement servis par des vaisseaux qui transportent en général 2 000 unités de 20 pieds de longueur et ils manutentionnent environ 150 000 unités de 20 pieds de longueur annuellement. Les ports peuvent varier beaucoup en volume de cargo à manutentionner. Les vaisseaux sont appelés une ou deux fois par semaine.

Quant au quatrième, soit les ports mineurs, ils sont directement reliés à une localisation de base pour le chargement d'un cargo. Cette situation se présente lorsque le trafic local génère assez de volume, ce qui permet d'établir un dépôt de conteneurs qui aide ainsi à créer une viabilité économique. Une telle installation est généralement servie par de petits bateaux, mais les horaires ne sont pas réguliers. Le volume annuel de cargo tourne autour de 200 000 unités de 20 pieds de longueur. Les quatre points suivants donnent un aperçu des évolutions maritimes les plus récentes.

6.1. Le cas de Vancouver

Au 1er janvier 2008, toutes les administrations portuaires du fleuve Fraser se sont regroupées sous l'appellation du Port Metro Vancouver (PMV). C'est le plus important port au Canada et le plus diversifié en Amérique de Nord. Cette administration portuaire Vancouver-Fraser (APVF) est une société sans actionnaires, financièrement autonome, constituée par le gouvernement canadien en vertu de la *Loi maritime du Canada.* Les activités sont principalement de deux ordres, soit de nature commerciale comme le transport d'automobiles, de marchandises diverses (le vrac), les conteneurs et les croisières. La seconde est, naturellement, de fournir de solides assises économiques aux communautés locales, aux chargeurs et fabricants canadiens.

L'avènement de la logistique, c'est-à-dire l'intégration complète des activités de transport dans son sens le plus large, fait que des entreprises de production se concentrent maintenant sur leurs activités principales et délèguent toutes les activités périphériques à des spécialistes. Une meilleure intégration de la gestion de la chaîne d'approvisionnement et des technologies de l'information permet à la logistique de minimiser les coûts de production pour tous les agents impliqués, aussi bien les transporteurs que les expéditeurs. Les aménagements institutionnels sont fort variés et dépendent du contexte, de l'environnement et des coûts de transaction que rencontrent les firmes manufacturières. De grandes entreprises de logistique, grâce à Internet par exemple, peuvent gérer des inventaires, l'affectation des chauffeurs de tracteurs et de semi-remorques, les horaires de départ et d'arrivée des transporteurs, la recherche de chargements de retour, les risques possibles et les événements imprévus.

La caractéristique fondamentale du PMV, tout comme celle de Tacoma, est d'être un centre de chargement qui déplace rapidement ses cargaisons vers l'extérieur. Le PMV est le quatrième en Amérique du Nord qui transporte le plus de tonnes métriques. Il offre 28 terminaux maritimes pour décharger des marchandises et il dispose aussi de trois entreprises de

chemin de fer de classe 1. À cela s'ajoutent des installations de qualité de tous genres et des services qui sont en conformité avec la communauté maritime internationale. Le PMV optimise sa chaîne d'approvisionnement pour maximiser les ressources en provenance du port vers les marchés destinés à tout le pays, et aussi vers des marchés dont l'origine provient de l'arrière-pays. Bien qu'ils aient des entrepôts localisés près d'eux, ils desservent aussi les ports de la région. Le PMV dispose d'installations substantielles de distribution pour desservir l'intérieur du pays, dont Calgary, ainsi que des services à l'est du pays.

Tableau 5.5
La performance du Port Metro Vancouver

	2004	2005	2006	2007	2008
Auto	437	453	424	457	456
Divers	38 933	40 911	38 305	27 389	20 561
Vrac	71 879	72 891	71 674	78 947	73 081
Conteneurs	1 982	2 140	2 302	2 496	2 492
Croisières	929 976	910 172	837 823	960 554	854 493

Source : Port Metro Vancouver.

La première ligne concerne la période de 2004 à 2008. La deuxième présente le nombre de voitures en milliers d'unités. La totalité des importations asiatiques d'outremer se maintient d'une façon solide relativement aux véhicules sur le marché canadien. La troisième ligne présente les marchandises diverses en milliers de tonnes métriques. Elles ont subi une chute importante de 25 % en raison du ralentissement économique. La quatrième ligne présente les conteneurs en milliers d'unités équivalentes de 20 pieds. Ce secteur est demeuré stable en 2008 par rapport aux autres ports de la côte Ouest. Quand à la cinquième ligne, il est possible de constater que le nombre de passagers payant a diminué en 2008. Le PMV a accueilli 28 navires de croisières qui ont fait 254 escales durant 2008 relativement à 2007. La régression est de 11 % par rapport à l'année précédente.

6.2. Le cas d'Halifax

Le cas du port d'Halifax est ambigu, puisque l'organisation le considère comme étant un centre de chargements ainsi qu'un port régional. Comme dans le cas de PMV, les activités du port d'Halifax servent à recevoir des conteneurs des importateurs et aussi des conteneurs destinés aux exportations. La seconde activité du port d'Halifax est bien entendu les croisières. Le port d'Halifax est 1 500 milles nautiques plus près des Indes,

via le canal de Suez, que tout port nord-américain de la côte Ouest. Il est aussi situé un jour plus près du Sud-Est asiatique via le canal de Suez et l'Europe plus que tout autre port nord-américain de la côte Est transportant des conteneurs. En un mot, naviguer par le canal de Suez vers Halifax fournit des avantages importants en matière de temps. De plus, il n'existe pas de congestion. Les deux terminaux ont des capacités de 1,4 million d'unités de 20 pieds de longueur. Le port est disponible à longueur d'année et les marées ne présentent pas de contraintes. Les tirants d'eau sont de plus de 50 pieds. Quant aux expéditeurs, ils peuvent utiliser les services du CN, qui sont disponibles tous les jours selon leurs destinations respectives.

Tableau 5.6
La performance du port d'Halifax

	2004	2005	2006	2007	2008
Conteneurs	525 553	550 214	529 890	490 071	387 347
Bateaux	122	101	89	92	125
Passagers	212 834	188 678	169 824	176 742	228 133

Source : Port d'Halifax.

La première ligne du tableau 5.6 présente la période de 2004 à 2008. La deuxième décrit le volume de conteneurs pour les cinq dernières années. Les deux dernières années ne sont pas à la hauteur des espérances attendues, en raison de la faiblesse de l'économie mondiale. La seconde caractéristique du port d'Halifax est de recevoir des bateaux de croisière qui s'amarrent entre les mois d'avril et de novembre. En 2008, le nombre de croisières est de 35 % plus élevé par rapport à l'année précédente. Le nombre de bateaux est de 125, dépassant ainsi les cinq dernières années. Le nombre de passagers est également élevé, puisqu'il atteint un sommet de 29 %. Le nombre de passagers monte à 228 133. Finalement, les 18 plus grands bateaux du monde se sont amarrés au port d'Halifax.

6.3. Le port de Montréal

L'Administration portuaire de Montréal (APM) est une agence fédérale autonome et rentable, créée en 1999 par la *Loi maritime du Canada*, afin d'exploiter le port de Montréal sans recevoir de subvention. Elle construit et entretient les installations qu'elle loue à des entreprises privées d'arrimage. Ce sont ces entreprises et les transporteurs maritimes, représentés par l'Association des employeurs maritimes, qui emploient les débardeurs

ou les dockers chargés de transborder les marchandises dans le port. Quant à l'APM, elle exploite elle-même son terminal céréalier, sa gare maritime et son réseau ferroviaire qui, avec plus de 100 kilomètres de voies ferrées, permet aux chemins de fer transcontinentaux d'avoir accès à presque tous les postes à quai. Le port dispose de quatre terminaux à conteneurs modernes couvrant une superficie de 80 hectares. Ses terminaux sont équipés de 14 portiques de quai pouvant lever de 30 à 60 tonnes, de portiques de parc et d'autres engins de manutention. Les conteneurs peuvent aussi être chargés et déchargés à plusieurs autres postes à quai au moyen de grues mobiles. Le transbordement des conteneurs se fait dans 18 postes à quai d'une longueur totale excédant 3 000 mètres.

Le port de Montréal est ouvert et actif en toutes saisons. Les navires vont et viennent sans relâche entre l'Atlantique et le port de Montréal. Le port de Montréal en est un d'eau douce, sans marée. La navigation électronique sur le fleuve se généralise en 2008, entre Montréal et Les Escoumins, permettant d'augmenter de 48 % le nombre de transits de nuit en hiver. Par ailleurs, la qualité des politiques et des systèmes de sûreté instaurés au port a été reconnue par toutes les organisations, qu'elles soient du gouvernent fédéral, de la Garde côtière américaine ou des firmes indépendantes de surveillance.

Le modèle portuaire montréalais, plaque tournante intermodale intégrée, repose sur une gestion du transport des marchandises par laquelle tous les intervenants, de l'APM aux terminaux, en passant par les compagnies de transport maritime, des deux chemins de fer transcontinentaux, le CN et le CFCP, ont accès à presque tous les postes à quai et le transport routier qui dirige les marchandises vers des directions à distances dites moyennes. Tous travaillent de façon coordonnée pour minimiser les délais à chaque étape de la chaîne de transport. Par ailleurs, presque tous les transporteurs maritimes offrant des services réguliers au port de Montréal y font décharger et recharger au complet leurs navires, réalisant ainsi d'importantes économies de temps et d'argent. Routes transatlantiques, liaisons ferroviaires et routières s'allient pour abréger les transits et alléger les prix du transport « porte à porte » des marchandises. Le port de Montréal accueille désormais neuf des douze plus grandes lignes maritimes de transport de conteneurs dans le monde. Montréal sert aussi de port d'attache à une dizaine d'armateurs domestiques et internationaux spécialisés. Les porte-conteneurs peuvent avoir une capacité de 4 100 en unités équivalentes à 20 pieds ou EVP.

Situé sur le Saint-Laurent, à 1 600 kilomètres de l'Atlantique, le port de Montréal est le premier port intérieur du monde. Sa position stratégique lui permet de proposer la route maritime la plus courte entre l'Europe du

Nord et la Méditerranée d'une part, et les marchés du centre du Canada, de la côte Nord-Est des États-Unis et du Midwest américain via la plaque tournante de Chicago.

Tableau 5.7
La performance du port de Montréal

	2004	2005	2006	2007	2008
Conteneurs EVP	1 226 296	1 254 560	1 288 910	1 363 021	1 473 914
Marchandises conteneurisées	10 851 505	11 137 562	11 339 316	12 406 062	13 321 147
Tonnes (%)	46,1	46,0	45,0	47,7	49,3

Source : Port de Montréal.

La première ligne présente les années observées de 2004 à 2008. La deuxième ligne concerne l'ensemble des conteneurs manutentionnés en conteneurs équivalents à 20 pieds ou EVP. La troisième ligne donne un aperçu des marchandises conteneurisées qui ne cessent d'augmenter au fil des années. Elles proviennent de déchargements et de rechargements au complet de navires qui réalisent ainsi d'importantes économies de temps et d'argent. Ces marchandises conteneurisées sont ensuite dispersées dans toutes les directions, selon les exigences requises par les entreprises. Quant aux firmes manufacturières de l'arrière-pays portuaire, elles retournent à leur tour des marchandises conteneurisées dont la destination est déterminée pour les besoins des producteurs et des consommateurs de différentes régions et pays. La quatrième ligne décrit l'importance des marchandises conteneurisées en tonnes métriques relativement à l'ensemble du trafic. Le pourcentage croît de plus en plus au fil des ans.

6.4. La Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent

La Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent (CGVMSL) est une entreprise privée qui reçoit des subventions du gouvernement fédéral. Les principales améliorations récentes sont : un système d'identification automatique (SIA) qui utilise des transbordeurs caractéristiques et des systèmes mondiaux de localisation pour transmettre des renseignements d'un navire à un autre, entre les navires et les centres de contrôle du trafic ; la deuxième avancée technologique est la mise en ligne d'un site Web qui fournit de l'information à toutes les parties impliquées dans les opérations quotidiennes ; la troisième innovation est l'utilisation d'un système d'amarrage mains libres dont les objectifs sont de réduire le temps

pris par un navire pour franchir une écluse. Cette amélioration permet d'utiliser davantage les services du personnel. Des expériences réalisées en 2007 et 2008 permettent non seulement de réduire les coûts, mais aussi d'amoindrir les obstacles à l'accès au réseau pour une vaste gamme de navires et d'offrir une plus grande souplesse et plus de facilité en matière d'utilisation de la voie navigable.

L'entrée en service de remorqueurs et de barges, de même que de petits navires polyvalents comme un navire de type RO/RO et LO/LO, est perçue comme une première étape en vue d'améliorer la gamme de marchandises acheminées sur le réseau. Depuis quelques années, l'utilisation de remorqueurs et de barges s'inspire du système en usage au Mississippi, qui est l'un des modes de transport maritime les plus efficaces au monde. En 2008, les deux parties que sont CGVMSL et Transport Canada acceptent une troisième entente de cinq ans couvrant la période des 2008 à 2013. Les péages sont gelés pour les trois premières années et le gel peut être étendu aux deux années supplémentaires, si la Voie maritime atteint les objectifs qu'elle s'est fixés relativement au recrutement de nouveaux usagers.

L'initiative Autoroute H_2O, lancée en 2003, est de faire valoir que le transport maritime s'intègre naturellement aux réseaux routiers et ferroviaires. Elle vise aussi à accroître le trafic annuel sur le réseau lui-même de quelques 40 millions de tonnes actuellement, à son plein potentiel de 60 à 70 millions de tonnes. Il se produit une évolution dans la promotion, puisque l'option maritime est le mode de transport le plus économique en carburant, qu'il produit moins d'émissions de gaz à effet de serre, qu'il occasionne beaucoup moins d'accidents d'automobiles et qu'il est moins bruyant que les autoroutes et les chemins de fer. En plus d'être une autoroute naturelle, elle peut réduire la nécessité de construire de nouvelles routes et lignes de chemins de fer.

7. LES ADMINISTRATIONS AÉROPORTUAIRES

Les administrations aéroportuaires exploitent les aéroports du réseau d'aéroports (RNA) appartenant au gouvernement fédéral en vertu de baux à long terme. Les administrations aéroportuaires sont constituées en société sans capital-actions et sans but lucratif avec un conseil d'administration formé de représentants locaux et publiquement responsables. Les aéroports sont au nombre de 22. L'analyse porte sur les quatre plus importants aéroports que sont Toronto, Vancouver, Montréal et Calgary. Les données financières importantes se composent des recettes aéronautiques (RE), des recettes non aéronautiques (RCA) et des frais

d'améliorations aéroportuaires (FAA). Le tableau 5.8 se divise en quatre composantes et présente la performance de chacun des quatre aéroports. Toutes les sommes sont en M$.

Tableau 5.8a
La performance de l'aéroport de Vancouver

	2004	2005	2006	2007	2008
Revenus M$	276,9	329,8	378,5	368,3	373,8
RE M$	103,7	127,8	142,3	129,4	129,0
RCA M$	56,2	59,8	143,6	141,7	152,1
FAA M$	57,6	89,0	92,6	97,2	92,6
Bénéfice			119,7		
Bénéfice net			111,4		

Source : Aéroport de Vancouver.

Les revenus de l'aéroport de Vancouver croissent d'une façon qui est plus que linéaire en raison de sa situation, de son attrait et de ses services de toutes sortes. La direction de l'aéroport de Vancouver offre, depuis de nombreuses années, des services à de nombreux aéroports dans le monde. Elle aide aussi des compagnies aériennes étrangères dans certaines situations et des pays en émergence qui n'ont pas toutes les capacités requises pour être efficaces dans le monde de l'aviation. Les recettes aéronautiques (RE) subissent des pertes en 2007 et 2008 relativement aux années précédentes. Quant aux recettes non aéronautiques (RCA), elles progressent à un rythme foudroyant depuis 2006, soit deux fois plus que les années 2004 et 2005. Finalement, les frais d'améliorations aéroportuaires (FAA) sont stabilisés entre les années 2005 à 2008. Cet aéroport a cumulé plus de 100 M$ en bénéfice net.

Tableau 5.8b
La performance de l'aéroport de Toronto

	2004	2005	2006	2007	2008
Revenus M$	832,0	953,7	1,062	1,183	1,172
RE M$	338,0	405,9	440,8	451,2	447,1
RCA M$	145,5	157,2	172,5	185,0	180,7
FAA M$	142,2	175,4	183,5	257,5	255,7

Source : Aéroport de Toronto.

L'ensemble de tous les revenus perçus par l'aéroport de Toronto est toujours le plus élevé au Canada. Depuis 2006, l'aéroport recueille annuellement des sommes dépassant 1,2 G$. Les recettes aéronautiques se maintiennent durant la période entre 400 M$ et 447 M$ par année. Les recettes non aéronautiques croissent à un taux qui reflète l'évolution de l'économie. Finalement, les frais d'améliorations aéroportuaires augmentent à une vitesse qui reflète le pouvoir dominant de l'aéroport de Toronto. Les gestionnaires introduisent une autre redevance pour tous les autres voyageurs qui transitent par l'aéroport vers leur destination finale. Par ailleurs, l'aéroport de Toronto est toujours déficitaire. En 2004, le déficit est de 111,2 M$ et, en 2008, le déficit existe toujours ; il est de l'ordre de 49,5 M$.

Tableau 5.8c
La performance de l'aéroport de Montréal

	2004	2005	2006	2007	2008
Revenus M$	239,6	253,3	285,2	320,7	362,2
RE M$	64,4	69,3	105,0	118,3	126,6
RCA M$	77,2	78,1	80,9	89,1	95,8
FAA M$	65,9	70,4	72,7	83,1	105,0

Source : Aéroport de Montréal.

Les revenus de l'aéroport de Montréal augmentent d'une façon régulière et soutenue. Ils ont été de 239,6 M$ en 2004 et de 362,2 M$ en 2008. Les recettes aéronautiques croissent avec une certaine vigueur, puisqu'elles doublent de 2004 à 2008. Quant aux recettes non aéronautiques, elles croissent lentement, signe de la faiblesse de l'activité économique de la région de Montréal. Finalement, les frais d'améliorations aéroportuaires deviennent de plus en plus importants au fil des années, ce qui aide grandement l'aéroport de Montréal. Par contre, la performance de l'aéroport de Montréal laisse fortement à désirer. En 2004, l'aéroport est en déficit de 10,3 M$ et est à nouveau en difficulté en 2007, avec un déficit de 24,9 M$. Pour l'année 2008, il y a un surplus de 15 M$.

Tableau 5.8d
La performance de l'aéroport de Calgary

	2004	2005	2006	2007	2008
Revenus M$	139,3		186,2	222,9	246,1
RE M$	52,2		63,8	68,3	70,7
RCA M$	19,2		63,8	32,1	36,4
FAA M$	43,8		58,8	76,2	87,1

Source : Aéroport de Calgary.

Les revenus de l'aéroport de Calgary croissent à un rythme très rapide. L'aéroport est maintenant une plaque tournante très importante qui opère 24 heures par jour et qui prend une importance de plus en plus grande dans la distribution des chargements, des déchargements et de la manutention de toutes sortes que requiert une société efficace. Comme toute plaque tournante, la distribution s'éclate dans toutes les directions, selon les besoins qu'exigent les entreprises et les pays. La deuxième ligne se compose des recettes aéronautiques. Ces dernières croissent à un rythme qui est fonction de l'activité économique. Les recettes non aéronautiques croissent faiblement au fil des années. Finalement, les frais d'améliorations aéroportuaires prennent de l'ampleur chaque année en raison du pouvoir de monopole de l'aéroport.

8. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Après avoir négligé les autoroutes durant plus de 30 ans, les gouvernements québécois successifs décident maintenant de rétablir la situation en investissant des sommes très importantes. Toutefois, les résultats ne seront guère différents d'auparavant. En effet, la manière de construire demeure toujours la même : les nouvelles autoroutes auront toujours une espérance de vie de 20 ans, alors qu'elles devraient en avoir une de 40 ans. Par ailleurs, les gouvernements respectifs ne veulent absolument pas introduire une tarification au coût marginal à Montréal comme la ville de Londres l'a fait. Les deux chemins de fer canadiens sont aussi efficaces que ceux des États-Unis et ils rencontrent les mêmes problèmes, à savoir les querelles entre les expéditeurs et les transporteurs. Les industries du transport routier sont concurrentielles et les classes de transporteurs révèlent une certaine stabilité. Le transport par autocar est aussi concurrentiel et il existe une variété de services pour tous les types d'utilisateurs. Le transport aérien canadien se compose de deux firmes : Air Canada et Westjet.

La première est une firme classique qui couvre un éventail de services à ses clients et la seconde est un transporteur à bas prix. Bref, les deux firmes se comportent comme des duopoles. Le transport maritime est en expansion en raison de ces porte-conteneurs géants, aussi dits Super Post-Panamax. Il se développe une typologie des ports qui aide à comprendre la dynamique actuelle. Le Canada est un grand joueur en raison de ces cours d'eau. Les principaux cas analysés sont le Port Metro Vancouver, le port d'Halifax, le port de Montréal et la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent. Finalement, les administrations aéroportuaires analysées sont les plus importantes. Il s'agit de : Vancouver, Toronto, Montréal et Calgary. Fait à noter, l'aéroport de Toronto est encore en déficit.

PARTIE

3

SANTÉ ET SOCIÉTÉ

CHAPITRE

6

LES SOINS DE SANTÉ *A MARI USQUE AD MARE* Les rôles du fédéral et des provinces face au financement privé

Marie-Claude Prémont[1]
Professeure titulaire, École nationale d'administration publique

Les mesures déployées dans toute l'Europe depuis la fin du XIXe siècle pour répondre aux besoins en soins de santé des populations, qui se sont accélérées à la suite de chacune des deux grandes guerres, ont certes inspiré plusieurs segments de la société canadienne à promouvoir et à travailler à l'instauration d'un régime public de soins de santé au Canada. La première moitié du XXe siècle canadien se caractérise par des efforts partiels, poursuivis en parallèle par les provinces et par le fédéral, avant que les contraintes fiscales n'imposent leur dure vérité : il s'avère impossible d'instaurer au Canada un régime public sans une coordination poussée entre les deux niveaux de gouvernement.

1. Je remercie Jean-Philippe Dallaire, aujourd'hui avocat en droit médical à Montréal, qui a collaboré comme assistant de recherche à l'été 2007.

En dépit de la volonté politique bien affirmée de certaines, comme la Saskatchewan et la Colombie-Britannique, les provinces canadiennes se révèlent en effet incapables d'instaurer un régime public complet sans le renfort, ou parfois l'autorité du fédéral, dont le rôle financier est déterminant.

Ce texte, ciblé sur les soins fournis en milieu hospitalier et par les médecins, propose une analyse des rôles respectifs du fédéral et des provinces dans l'encadrement de leur financement, tel que l'histoire canadienne les a construits. La répartition de ces rôles justifie-t-elle la caractérisation qu'en proposait en 2002 le rapport Romanow, qui présente le système de santé canadien comme « un programme national, mis en œuvre à une échelle locale[2] » ? Cette formule occulte-t-elle les développements qui, à l'échelle provinciale, définissent la place effective du secteur privé dans le système de santé canadien ?

La *Loi canadienne sur la santé*, souvent résumée par les cinq principes que le fédéral a su graduellement imposer entre 1957[3] et 1984[4] à l'ensemble des provinces canadiennes, donne un tronc commun de principes au financement des soins médicaux et hospitaliers d'un océan à l'autre. Il est opportun aujourd'hui, maintenant que se sont écoulés 25 ans depuis l'adoption de cette loi phare, de voir si elle suffit toujours pour assurer le caractère largement public du système de santé à travers l'espace canadien. C'est l'objectif poursuivi par ce texte.

Le présent chapitre expose d'abord brièvement le cadre constitutionnel canadien qui laisse les paliers fédéral et provincial jouer un rôle. L'analyse de la répartition des rôles entre le fédéral et les provinces permet de voir comment l'ajustement mutuel s'est établi dans le contexte d'oppositions et de luttes menées par le corps médical et l'assurance privée. Nous allons par la suite revoir les grandes lignes de la *Loi canadienne sur la santé* afin d'en énoncer les principes structurants et de mieux identifier les espaces laissés à la discrétion des provinces. L'analyse des contributions normatives des provinces sera présentée afin de jeter un regard sur les développements récents, en prenant surtout le pouls de la situation québécoise, et déterminer l'impact de l'action provinciale sur la redéfinition des rôles qui pourrait en découler, à l'heure où les régimes publics des provinces canadiennes sont soumis à des tensions renouvelées.

2. Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada (2002). *Guidé par nos valeurs*, Rapport final, novembre, p. XVI [Rapport Romanow].
3. Adoption de la *Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques*, L.C. 1957, c. 28 (entrée en vigueur en 1958).
4. Adoption de la *Loi canadienne sur la santé*, L.C. 1984, c. 6.

1. LE FÉDÉRAL ET LA LOI CANADIENNE SUR LA SANTÉ

1.1. La constitution canadienne et le rôle du fédéral en santé

Les discussions entourant la mise en place d'un régime public d'assurance santé au Canada ont vite provoqué de vigoureux débats sur la division des compétences constitutionnelles. On sait que l'intervention fédérale dans de nombreux domaines a soulevé au cours de l'histoire canadienne la controverse quant au respect du caractère fédéral de l'espace canadien.

Depuis les débuts de la colonie, la santé était une affaire essentiellement privée. Les hôpitaux, lieux de traitement des indigents, étaient financés par la charité privée. Les pouvoirs publics limitaient leurs interventions à des domaines bien précis comme la lutte aux épidémies (quarantaine) et les hôpitaux de marine et militaires[5].

Les changements socioéconomiques importants de la deuxième moitié du XIXe siècle, comme l'urbanisation, l'industrialisation et l'immigration, ont fortement influencé le domaine sanitaire, dont la nouvelle réalité amène de plus en plus les pouvoirs publics du Canada à intervenir. Les nouveaux besoins et les nouveaux savoirs médicaux vont essentiellement déboucher sur deux types de réponses. De nouvelles mesures de santé publique seront vite établies face aux menaces qui peuvent rapidement se propager à travers les populations urbanisées. La province de Québec prend ainsi dès 1886 le relais des pouvoirs municipaux qui se révèlent impuissants face aux épidémies[6], par la création du Conseil d'hygiène publique de la province de Québec[7].

La solidarité privée à l'égard de la maladie sera également renforcée : mutuelles et assureurs privés se développent, grâce auxquels le revenu de remplacement accordé à l'assuré doit lui permettre de payer les soins[8]. Les premières réponses à la nouvelle réalité sanitaire passent donc par

5. François Guérard (1996). *Histoire de la santé au Québec*, Montréal, Boréal Express.
6. L'épidémie de variole de 1885 a été particulièrement saisissante à ce sujet : Michael Bliss (1993). *Montréal au temps du grand fléau. L'histoire de l'épidémie de 1885*, Montréal, Libre Expression, 349 p. (Traduit de l'anglais : *Plague. A Story of Smallpox in Montreal*, Harper Collins Publishers, 1991).
7. Hervé Anctil et Marc-André Bluteau (1986). *La santé et l'assistance publique au Québec 1886-1986*, Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux ; Denis Goulet, Gilles Lemire et Denis Gauvreau (1996). « Des bureaux d'hygiène municipaux aux unités sanitaires. Le Conseil d'hygiène de la province de Québec et la structuration d'un système de santé publique, 1886-1926 », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 49, nº 4, p. 491-520 ; voir aussi F. Guérard (1996). « L'hygiène publique au Québec de 1887 à 1939 : centralisation, normalisation et médicalisation », *RS,* mai-août, p. 203-227.
8. Yvan Rousseau (2004). « Le commerce de l'infortune. Les premiers régimes d'assurance maladie au Québec », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 52, nº 2, p. 153-186 ; Martin Petitclerc (2006). « L'association qui crée une nouvelle famille », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 59, nº 3, p. 259-291.

une division des soins de santé entre biens publics et biens privés, où l'intervention publique se concentre dans le secteur de la santé publique, pendant que les soins médicaux et hospitaliers relèvent toujours du secteur privé, tout en subissant des mutations importantes.

Puisqu'au moment des discussions qui devaient mener à l'entente constitutionnelle de 1867, le concept même de régime public d'assurance santé n'existait ni en Amérique, ni en Europe, il ne pouvait figurer à l'esprit des Pères de la Confédération. En conséquence, la loi constitutionnelle de 1867 n'attribue aucune compétence explicite en matière de *régime* d'assurance santé, ni à l'un, ni à l'autre des deux ordres de gouvernement, ouvrant ainsi la porte à un jeu d'appropriation. La constitution de 1867 confie certes à la compétence exclusive des provinces «l'établissement, l'entretien et l'administration des hôpitaux, asiles, institutions et hospices de charité[9]».

Cette inscription du rôle des pouvoirs publics en matière de santé, ancrée dans une conception de son époque, sera bousculée par le XX^e^ siècle.

Malgré les limites de la rédaction de 1867, un consensus s'est vite développé quant à la compétence des provinces pour mettre sur pied et administrer des régimes d'assurance santé. À l'opposé, le rôle que peut y jouer le gouvernement fédéral est demeuré contentieux, en dépit des actions concrètes et déterminantes qu'il a déployées. La validité constitutionnelle de l'intervention fédérale a toujours fait l'objet de protestations, de ses origines[10] à ce jour[11]. Mise à part la compétence fédérale à l'égard des hôpitaux de la marine et des Indiens[12], qui peut englober une responsabilité

9. Art. 92.7 *Loi constitutionnelle de 1867*.
10. Voir par exemple les protestations du Québec concernant les empiètements du fédéral en matière de santé et de bien-être énoncées dès 1956 dans le rapport de la Commission Tremblay: «Les œuvres de bien-être étant dans leur pensée inspiratrice intimement liées à la culture, il est de la plus grande importance que le gouvernement de la province de Québec conserve l'initiative de la politique correspondante et par suite dispose des ressources fiscales appropriées. C'est en effet sous l'angle fiscal que les empiètements d'Ottawa en matière de santé et d'assistance se sont effectués depuis la dernière guerre.», Gouvernement du Québec (1956). *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, Vol. III, Tome I, La juridiction provinciale, Québec, Gouvernement du Québec, p. 68.
11. Commission sur le déséquilibre fiscal, *Le pouvoir fédéral de dépenser*, Québec, Rapport, Annexe 2, 2002, 46 p. Voir en particulier à la p. 9: «Mais loin de désigner ces pratiques valides [de dépenser dans des champs de compétence propres], l'expression "pouvoir de dépenser" telle que consacrée par le discours constitutionnel canadien réfère à l'affirmation idéologique d'un pouvoir inexistant, tel que celui que les autorités fédérales canadiennes ont invoqué, notamment dans le cadre du Financement des programmes établis (FPE) instauré en 1977, et auquel elles continuent de prétendre en ce qui concerne le domaine de la santé.»
12. Respectivement, art. 92.7 et 91.24 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

première mais ciblée en matière de santé et de bien-être, aucune des compétences fédérales ne se rattache explicitement au domaine de la santé[13]. L'intervention fédérale dans ce domaine des soins médicaux et hospitaliers doit plutôt s'appuyer sur la théorie du pouvoir de dépenser, ce qui explique pourquoi elle prend la forme de lois de participation financière, associant les transferts monétaires et fiscaux du gouvernement fédéral au respect de certaines conditions par les provinces[14].

C'est ce type de mécanisme qui structure les deux premières lois adoptées par le fédéral relativement à l'assurance santé, soit la *Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques*[15] de 1957 et la *Loi sur les soins médicaux*[16] de 1966. Le mécanisme est repris en 1984 dans la *Loi canadienne sur la santé*[17] qui fusionne, amende et remplace les deux premières qui sont abrogées. Même si les auteurs sont partagés sur la légalité constitutionnelle de ce mode d'intervention, les provinces canadiennes, y compris celles qui avaient certaines réserves, ont fidèlement tenu compte des lois fédérales dans la mise en place et l'évolution de leurs régimes d'assurance santé[18].

1.2. La valse-hésitation entre le fédéral et les provinces

Il est utile de revenir brièvement sur la valse-hésitation à laquelle ont donné lieu le silence relatif de la loi constitutionnelle de 1867 et le développement de nouveaux concepts quant au rôle des pouvoirs publics. Un bras de fer s'est engagé entre certaines provinces et le gouvernement fédéral, face à l'espoir ou à la crainte de l'adoption d'un régime public de soins de santé par le gouvernement central. Pendant que certaines provinces appelaient de leurs vœux une intervention déterminée du fédéral afin de mettre en place un régime d'assurance publique de soins de santé, d'autres

13. Le gouvernement fédéral agit cependant sur certains volets de la santé par le biais de ses autres compétences énumérées. Par exemple, il réglemente certains aspects de la santé publique par le biais de sa compétence en matière de droit criminel, prévue à l'art. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le gouvernement fédéral joue aussi un rôle déterminant sur les médicaments, par sa compétence en matière de brevets (a. 91(22)), de commerce international et interprovincial et par son pouvoir résiduaire.
14. Voir Andrée Lajoie et Patrick A. Molinari (1978). «Partage constitutionnel des compétences en matière de santé au Canada», *Revue du Barreau canadien*, vol. 56, p. 579.
15. S.C. 1957, c. 28.
16. L.C. 1966, c. 64.
17. L.C. 1984, c. 6.
18. Bien que les tribunaux aient été amenés à se pencher sur cette question à quelques reprises dans le cadre de recours intentés par des citoyens, il est difficile de tirer une conclusion claire des arrêts importants en la matière. Voir Gouvernement du Canada (2002). *Études de la Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada : Le rôle de la* Loi canadienne sur la santé *pour l'avenir des systèmes de santé au Canada*, étude nº 4, par Marie-Claude Prémont, Ottawa, La Commission, <www.hc-sc.gc.ca/francais/pdf/romanow/4_Premont_1F.pdf>.

redoutaient cette incursion centrale et adoptaient des régimes d'évitement axés sur l'assistance publique aux plus démunis ou appuyaient des solutions privées dont se faisaient promoteurs les assureurs privés ou les associations médicales.

1.3. Orienter et augmenter la capacité fiscale des provinces

Même si, hormis son rôle plus extensif à l'égard des communautés autochtones, le fédéral n'a jamais lui-même mis sur pied les régimes qui desservent aujourd'hui les Canadiens, il ne fait aucun doute qu'il a joué un rôle déterminant dans le développement de l'assurance publique d'un océan à l'autre par le biais de ses lois de financement conditionnel. Ces lois ont constitué un puissant incitatif à la création et au maintien de régimes provinciaux universels. En offrant aux provinces des ressources financières conditionnelles, elles ont du même coup contribué à limiter la part du financement privé en santé, et donc la pratique parallèle.

Le premier volet du rôle fédéral en matière d'assurance santé est donc de nature financière. La création et l'administration de régimes publics d'assurance santé nécessitent des investissements importants. Les provinces doivent non seulement se substituer aux sources de financement privées qui assuraient auparavant une part des revenus des médecins et des hôpitaux, mais également financer la demande accrue de soins qu'entraîne l'introduction des régimes publics face à l'ampleur des besoins non comblés. Le soutien financier du gouvernement fédéral aide certes les provinces à rencontrer ces nouvelles responsabilités, mais le plan oblige par la même occasion les provinces réticentes à modifier leurs propres priorités budgétaires pour y consacrer les sommes nécessaires. En offrant aux provinces de contribuer à leurs dépenses d'assurance santé, tout en refusant une compensation à celles qui refuseraient d'aller de l'avant, le gouvernement fédéral réussit à étendre l'assurance santé publique à travers l'ensemble de l'espace canadien.

L'évolution des modalités de ces transferts affectera de différentes façons la volonté des provinces de limiter les financements privés en santé. La formule des frais partagés est abandonnée en 1977. Les trois principaux programmes de transferts qui se succèdent ensuite prévoient tous des transferts globaux sous forme d'espèces ou de points d'impôts, calculés sans référence aux coûts réels[19]. En vertu de ces programmes, le

19. Ces trois programmes sont le Financement des programmes établis (institué par la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis*, L.C. 1977-78, c. 10), le Transfert canadien pour la santé et les programmes sociaux (institué par la *Loi d'exécution du budget de 1995*, L.C. 1995, c. 17), puis le Transfert canadien pour la santé (institué par la *Loi d'exécution du budget de 2003*,

gouvernement fédéral parvient à contrôler la hausse de ses contributions, pendant que les provinces doivent elles-mêmes absorber le choc des fluctuations imposées par le fédéral[20], tout en établissant elles-mêmes leurs priorités sanitaires d'investissement[21]. De meilleurs mécanismes de péréquation permettent aussi aux subventions fédérales d'améliorer l'équité[22]. D'autres programmes de transferts ciblés sont également mis sur pied afin de répondre à des besoins spécifiques des provinces[23].

Le passage aux subventions globales s'accompagnera à long terme d'un retrait financier progressif du gouvernement fédéral, alors que l'augmentation des contributions fédérales aux dépenses de santé croissantes plafonnera[24]. Dans les années qui suivent le passage aux subventions globales, plusieurs craignent que les provinces cherchent à financer la hausse des coûts de santé à travers la surfacturation et les frais aux usagers[25]. Plutôt que de déplafonner ses contributions, le gouvernement fédéral cherche à contrer cette tendance en consolidant ses normes pour un régime universel.

L.C. 2003, c. 15). Voir, sur ces deux premiers transferts : Michel Clavet, Ronald Côté et Thomas Duperré (2003). « L'évolution du financement des dépenses québécoises en services de santé », dans Vincent Lemieux, Pierre Bergeron, Clermont Bégin et Gérard Bélanger, *Le système de santé au Québec. Organisations, acteurs et enjeux*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 337, p. 395-404. Sur le transfert canadien pour la santé, voir généralement Shahrzad Mobasher Fard (2009). *Le transfert canadien en matière de santé*, Ottawa, Librairie du Parlement, 8 p., en ligne : <www2.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/prb0852-f.pdf>.

20. Voir notamment la contestation judiciaire de la Colombie-Britannique face aux coupures imposées de façon unilatérale par le fédéral au début des années 1990 : *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada*, [1991] 2 R.C.S. 525.
21. Au moment du passage aux subventions globales, les deux niveaux de gouvernement trouvent de nombreux avantages à cette nouvelle formule : Clavet, *loc. cit.*, p. 396.
22. Sur l'évolution des mécanismes de péréquation dans le calcul de la contribution fédérale, voir : Clavet, *loc. cit.*, p. 395-404. Sur le rôle des mécanismes de péréquation, voir : Canada, *Études de la Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada : Options pour le financement des soins de santé*, étude nº 9, Melissa Rode et Michael Rushton (2002). Ottawa, La Commission, p. 11-12.
23. Voir le *Plan décennal pour consolider les soins de santé*, conclu entre les premiers ministres du Canada, des provinces et des territoires en 2004, qui prévoit des financements fédéraux spécifiques pour les équipements médicaux ainsi que pour lutter contre les délais d'attente : Santé Canada, *Un plan décennal pour consolider les soins de santé*, Communiqué, 16 septembre 2004, en ligne : <www.hc-sc.gc.ca/hcs-sss/delivery-prestation/fptcollab/2004-fmm-rpm/nr-cp_9_16_2-fra.php> (consultée le 28 novembre 2009).
24. Sur l'évolution du partage fédéral-provincial des dépenses de santé, voir : Clavet, *loc. cit.*, p. 395-404. Pour la période de 1978 à 1987, voir Malcom G. Taylor (2009). *Health Insurance and Canada Public Policy*, 3e éd., Montréal, McGill-Queen's University Press, p. 422-428.
25. Malcolm G. Taylor (1987). *Health Insurance and Canadian Public Policy : The Seven Decisions that Created the Canadian Health Insurance System and their Outcomes*, 2e éd., Toronto, IPAC et McGill-Queen's University Press, p. 428.

1.4. Les normes communes avant 1984

Le deuxième volet du rôle fédéral est établi par le biais des conditions rattachées à son financement. Les subventions fédérales n'ont pas pour seul objectif d'offrir aux provinces les moyens financiers nécessaires à la mise sur pied de régimes publics d'assurance santé. Le gouvernement fédéral désire en effet s'assurer que les fonds versés sont bien utilisés à cette fin, plutôt que de permettre aux provinces de diminuer leurs propres investissements[26]. Il impose pour ce faire des critères encadrant l'utilisation des fonds octroyés. Ces critères ont des effets plus profonds que le seul encouragement des provinces à investir dans leurs régimes publics. Ces critères constituent plus globalement des normes encadrant, dans une certaine mesure, le financement privé des soins dispensés dans le cadre des régimes publics d'assurance santé.

Jusqu'à l'abandon de la formule des paiements de contrepartie, les provinces sont directement incitées à respecter les conditions d'octroi rattachées au financement fédéral. En effet, la *Loi sur l'assurance hospitalisation et les services diagnostiques* et la *Loi sur les soins médicaux* n'incluent dans le calcul des dépenses de santé admissibles que celles faites dans le respect des critères énoncés[27].

Avec le passage aux subventions globales en 1977, le gouvernement fédéral perd un incitatif important au respect des conditions rattachées à son financement. Alors que les subventions fédérales diminuent en importance relative, certaines provinces augmentent les frais modérateurs imposés par les hôpitaux et limitent les honoraires des médecins. Afin de compenser cette limitation, les médecins augmentent leur recours à la surfacturation dans les provinces qui ne l'interdisent pas. Puisque la contribution fédérale n'est plus calculée sur la base des dépenses réelles, ces pratiques ne sont plus immédiatement sujettes à une pénalité financière fédérale. Si la *Loi sur les soins médicaux* exige que les frais aux usagers n'écartent pas « une possibilité raisonnable pour les personnes assurées de bénéficier des services assurés[28] », l'application de cette condition exige une action fédérale plus difficile à mettre en œuvre avec des subventions globales. Cette situation cause une certaine controverse, alors que plusieurs

26. Lesley A. Jacobs (2005). « Universal hospital insurance and health care reform : Policy legacies and path dependency in the development of Canada's health care system », *Buffalo Law Review,* vol. 53, nº 635, p. 648.
27. *Loi sur l'assurance hospitalisation et les services diagnostiques*, S.C. 1957, c. 28, art. 3-5 ; *Loi sur les soins médicaux*, S.C. 1966, c. 64, art. 3-5.
28. Art. 4(1)(b).

craignent que le recours accru aux frais modérateurs et à la surfacturation dans les provinces où les médecins y sont autorisés ne mette en danger l'assurance santé publique[29].

1.5. L'ADOPTION DE LA *LOI CANADIENNE SUR LA SANTÉ*

Ces développements mènent à l'adoption en 1984 de la *Loi canadienne sur la santé*[30], qui remplace les deux lois distinctes de l'assurance-hospitalisation et de l'assurance-maladie et ajoute aux conditions d'octroi du financement fédéral en prohibant les frais défrayés par le patient pour des soins financés par les fonds publics. Toujours en vigueur, ce cadre énonce cinq principes, qui représentent aujourd'hui les normes de base du régime universel à la canadienne : la gestion publique, l'intégralité, l'universalité, la transférabilité et l'accessibilité[31]. La violation de ces principes peut mener à la réduction ou à la rétention de la subvention fédérale à l'issue d'un processus d'enquête et de consultation mené par le gouvernement fédéral[32]. Quant aux montants obtenus par le biais de la surfacturation ou des frais modérateurs, ils sont directement déduits de la contribution fédérale[33].

L'adoption de la *Loi canadienne sur la santé* concrétise un changement quant au rôle du fédéral : en plus d'inciter fortement les provinces à investir massivement dans le cadre d'un régime unique répondant aux conditions d'octroi, le gouvernement fédéral menace maintenant de pénaliser les provinces trop libérales dans leur autorisation du financement privé, sous la forme de paiements par les patients pour des soins dispensés dans le cadre de leurs régimes publics. Cette menace sera mise à exécution à plusieurs reprises, quoique de façon inégale[34].

Cette pression accrue vers la réduction du financement privé des soins de santé n'a toutefois pas pour effet d'éliminer toute latitude des provinces à cet égard. Les provinces jouissent toujours d'une certaine marge de manœuvre pour établir la place effective du financement et de la prestation privés en santé. C'est, comme nous le verrons, le constat qui peut

29. Sur le débat public et les enquêtes entourant la question à partir de 1979, ainsi que sur l'impact des frais modérateurs et de la surfacturation jusqu'à l'adoption de la *Loi canadienne sur la santé*, voir : Taylor, *supra* note 25, p. 428-434, 437-440.
30. L.C. 1984, c. 6.
31. *Loi canadienne sur la santé*, L.R.C. 1985, c. C-6, art. 7-12.
32. *Ibid.*, art. 14-17.
33. *Ibid.*, art. 20.
34. Sujit Choudhry (1996). « The enforcement of the *Canada Health Act* », *McGill Law Journal*, vol. 41, p. 461-508 ; Colleen Flood et Sujit Choudhry (2002). *Consolider les fondements : la modernisation de la Loi canadienne sur la santé*, Étude nº 13, Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada, août, 40 p.

être tiré d'une analyse détaillée de la portée des cinq principes[35] et de la diversité des normes établies à travers les provinces quant au rôle du financement privé des soins médicaux et hospitaliers.

1.5.1. La gestion publique

Le principe de la gestion publique impose de confier l'administration du régime provincial au secteur public. Ainsi, la *Loi canadienne sur la santé* exige que :

a) le régime provincial d'assurance-santé soit géré sans but lucratif par une autorité publique nommée ou désignée par le gouvernement de la province ;

b) l'autorité publique soit responsable devant le gouvernement provincial de cette gestion ;

c) l'autorité publique soit assujettie à la vérification de ses comptes et de ses opérations financières par l'autorité chargée par la loi de la vérification des comptes de la province[36].

La couverture provinciale d'assurance maladie ne pouvant être administrée à profit, il n'est pas possible pour les provinces de la faire reposer sur une offre de service de l'assurance privée à but lucratif. L'obligation de confier la gestion du régime à une autorité publique interdit également aux provinces d'adopter une approche reposant sur la subvention publique pour l'accès à l'assurance privée à but non lucratif. Néanmoins, la loi fédérale permet au secteur privé de jouer un rôle limité dans l'administration du régime provincial, soit celui de mandataire chargé par l'autorité publique[37].

Cette exception existait déjà dans la *Loi sur les soins médicaux*[38]. Elle permettait aux provinces de s'appuyer sur l'organisation des régimes privés d'assurance déjà existants afin d'administrer leurs propres régimes d'assurance maladie. Les patients et les médecins relevant de ces régimes pouvaient ainsi participer au régime public sans avoir à transiger directement avec l'autorité provinciale. Cette possibilité sera à la source de tentatives visant à maintenir en opération les anciens régimes volontaires. Dans la plupart des cas, ces tentatives seront vouées à l'échec, compte tenu du rôle limité d'intermédiaire réservé aux opérateurs privés dans ce nouvel agencement. La plupart d'entre eux se tourneront rapidement vers d'autres

35. Énoncés aux articles 7 à 12 de la *Loi canadienne sur la santé.*
36. Art. 8(1) LCS.
37. Art. 8(2) LCS.
38. Art. 4(2).

activités plus profitables, en marge des régimes publics d'assurance santé[39], puisque la condition de gestion publique ne s'applique pas aux couvertures d'assurance visant des soins exclus de la couverture publique. L'assurance privée peut donc financer des services exclus de la couverture publique, comme l'accès à une chambre privée en hôpital.

La loi fédérale comporte une limitation encore plus importante quant au rôle potentiel de l'assurance privée. En effet, dans la mesure où des soins offerts par les médecins ne sont pas « médicalement nécessaires », ou qu'ils sont offerts par d'autres professionnels de la santé ou par des médecins qui opèrent à l'extérieur du régime public et à l'extérieur des murs de l'hôpital, ils n'ont pas à être obligatoirement couverts par les régimes provinciaux. Il n'est alors pas interdit d'organiser le financement de ces soins à l'extérieur du cadre prévu par la *Loi canadienne sur la santé*. Ainsi, un assureur privé pourrait offrir et gérer la couverture des soins exclus de la couverture publique ou désassurés, en l'absence d'une règle provinciale qui viendrait resserrer l'encadrement de ce type de financement privé.

Enfin, la gestion publique n'interdit pas que la prestation des services financés par le régime public soit confiée au secteur privé, à but lucratif ou non. Historiquement, la prestation a reposé sur plusieurs acteurs du secteur privé. Les médecins eux-mêmes sont considérés comme des travailleurs autonomes dans toutes les provinces et ne sont généralement pas des employés du secteur public ou parapublic. De même, plusieurs provinces permettent que des cliniques ou des hôpitaux privés dispensent des soins faisant partie du panier de soins assurables par le régime public.

1.5.2. L'intégralité

Le principe d'intégralité assume une fonction centrale dans l'ensemble des exigences de la *Loi canadienne sur la santé*. Ce principe suppose :

> Qu'au titre du régime provincial d'assurance-santé, tous les services de santé *assurés* fournis par les hôpitaux, les médecins ou les dentistes soient *assurés*, et lorsque la loi de la province le permet, les services semblables ou additionnels fournis par les autres professionnels de la santé[40]. [Nos italiques]

---

39. Pour l'Alberta, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan, voir Gregory P. Marchildon (2005). « Private insurance for Medicare : Policy history and trajectory in the four western provinces », dans G.P. Marchildon, *Access to Care, Access to Justice. The Legal Debate over Private Health Insurance in Canada,* Toronto, University of Toronto Press, p. 429-453. Pour l'Ontario, voir C. Howard Shillington (1972). *The Road to Medicare in Canada : The Story of the Development of Medical Care Insurance in Canada with Special Emphasis on the Role of the Physician Sponsored Non-profit Prepayment Plans*, Toronto, DEL Graphics Pub. Dept., 208 p. Au Québec, cette possibilité n'est pas offerte par la *Loi sur l'assurance maladie*.
40. Article 10 LCS.

Si on omet pour les fins de notre propos les services assurés des dentistes, le principe d'intégralité regroupe deux catégories de services, qui reflètent fidèlement l'histoire de l'implantation du régime public dans l'espace canadien. Ces deux catégories regroupent tous les services « médicalement nécessaires » fournis aux personnes assurées, d'abord offerts « dans un hôpital », ou ensuite, dispensés par un médecin[41].

Il ne fait pas de doute qu'en définissant le panier de base de soins comme contenant tous les services médicalement nécessaires de l'hôpital et des médecins, le principe d'intégralité fixe haut la barre de la portée minimale des exigences de la loi fédérale. Bien que le régime public doive offrir une couverture pour tous les services médicalement nécessaires, tous ces services ne sont cependant pas nécessairement visés dans toutes les conditions de prestation et de financement[42]. Les traitements remplissant la définition de « services médicalement nécessaires » ne sont pas non plus détaillés de façon précise dans la *Loi canadienne sur la santé*[43].

Avec le passage aux subventions globales, les provinces sont moins incitées à maximiser la quantité de services dispensés dans le cadre de leurs régimes publics et peuvent ainsi ouvrir la porte à une part accrue de financement privé en parallèle du financement public. La portée du principe d'intégralité s'en trouve réduite, puisque la cible de la *Loi canadienne sur la santé* peut ainsi bouger. Certaines provinces ont pu profiter de cette combinaison de facteurs pour laisser se développer, en marge de leurs régimes publics, une offre de soins financés par des fonds privés. Elles tablent pour ce faire sur deux éléments : en autant qu'un type de soin « médicalement nécessaire » soit offert à l'intérieur du régime public, il peut également être offert à l'extérieur de deux façons, soit par un médecin qui pratique hors régime, soit dans le cas d'un médecin qui participe au régime public, si le service normalement offert en milieu hospitalier est déterminé non assuré lorsque pratiqué à l'extérieur de l'hôpital (comme certains tests diagnostiques au Québec).

En effet, le concept du « médicalement nécessaire » de la loi vise deux volets complémentaires. Il vise d'abord des soins rendus nécessaires par la condition médicale du patient à l'intérieur de l'établissement hospitalier, et qui peuvent également être donnés par un professionnel autre que le

41. Art. 2.
42. Certains soutiennent le contraire : SCFP, *À la défense de l'assurance santé*, janvier 2008 (analyse juridique de Steven Shrybman).
43. Pour une étude de cette problématique dans le cadre ontarien, voir David Baker et Faisal Bhabha (2004). « Universality and medical necessity : Statutory and charter remedies to individual claims to Ontario health insurance funding », *Health Law Review*, vol. 13, nº 1, p. 25-35.

médecin. Donc, à l'intérieur de l'hôpital, tous les soins de santé doivent être offerts selon les normes de la *Loi canadienne sur la santé*, peu importe le type de professionnel qui les donne[44].

Le concept vise ensuite les soins déterminés par le jugement professionnel du médecin, rendus comme acte réservé du médecin, peu importe le lieu de prestation, à l'hôpital comme en clinique privée ou à domicile.

On constate que les provinces disposent d'une discrétion certaine pour déterminer la liste précise des services assurés par leurs régimes publics, ce qui explique pourquoi on peut observer des différences plus ou moins importantes d'une province à l'autre. Au-delà du caractère relativement flou de la notion de « service médicalement nécessaire », la plus grande marge de manœuvre des provinces à cet égard concerne les soins fournis à l'extérieur des hôpitaux par les professionnels de la santé autres que les médecins. Mais, même pour les soins donnés par les médecins, certaines provinces s'appuient sur les interstices laissés libres par les deux volets du « médicalement nécessaire », issus d'une lecture combinée de l'interface historique entre l'assurance hospitalisation et l'assurance maladie, pour soutenir que certains soins offerts par les médecins à l'extérieur de l'hôpital, notamment dans le cadre de tests diagnostiques, peuvent être exclus de la couverture publique.

C'est l'approche suivie par le Québec concernant certains tests diagnostiques qui ne sont pas assurés lorsqu'ils sont offerts à l'extérieur de l'hôpital, comme la thermographie, la tomodensitométrie ou l'imagerie par résonance magnétique[45].

Pour les provinces, cette situation ne viole pas la condition d'intégralité, puisque les soins ainsi reçus ne seraient « médicalement nécessaires » que lorsque dispensés dans le cadre du réseau public, soit à l'hôpital[46]. Elles s'appuient sur cette distinction afin de permettre le développement, à même un financement privé, d'une offre de soins médicaux et hospitaliers parallèle au réseau public. La liste des services ainsi « désassurés » varie selon les provinces[47].

---

44. Au Québec, les soins visés sont définis au *Règlement d'application de la Loi sur l'assurance-hospitalisation*, R.Q., c. A-28, r.1.
45. *Règlement d'application de la Loi sur l'assurance maladie*, R.R.Q., c. A-29, r. 1, a.22.
46. Au Québec, dans un établissement au sens de la Loi sur les services de santé et les services sociaux, ou dans le cadre d'une entente entre un établissement et une clinique médicale associée.
47. Une étude préparée en 1997 par l'Association médicale canadienne montrait par exemple la disparité entre les provinces au niveau des services « désassurés », c'est-à-dire des services non couverts par le régime public lorsque dispensés à l'extérieur d'un hôpital. Voir Odette Madore (2005). *La Loi canadienne sur la santé : Aperçu et options*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, mai, <www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/944-f.htm>.

Malgré l'intervention possible du gouvernement fédéral dans certaines situations, les provinces conservent une bonne latitude dans l'exercice de leurs pouvoirs. Le fédéral n'impose présentement aucun mécanisme de détermination des soins médicalement nécessaires, et les provinces demeurent libres en la matière[48].

En outre, aucune province canadienne n'a jamais estimé qu'il lui était obligatoire de conscrire tous les médecins à l'intérieur du régime public en leur interdisant une pratique totalement privée, comme l'avait entériné l'Accord de Saskatoon en 1962[49]. Les décisions provinciales peuvent donc avoir pour effet de laisser une place plus ou moins grande au financement privé.

1.5.3. L'universalité

La condition d'universalité de la *Loi canadienne sur la santé* prévoit :

> qu'au titre du régime provincial d'assurance-santé, cent pour cent des assurés de la province ait droit aux services de santé assurés prévus par celui-ci, selon des modalités uniformes[50].

La condition d'universalité présente un double aspect sur lesquels il faut insister : l'ensemble de la population doit être couverte, et ce, selon des modalités uniformes.

Les exigences de la *Loi canadienne sur la santé* quant au premier aspect sont plus élevées que celles de la *Loi sur les soins médicaux*, qui demandait uniquement la couverture d'au moins 95 % des résidents de la province[51]. Cette condition a deux conséquences sur l'industrie de l'assurance.

D'abord, la règle générale étant que tous les habitants de la province doivent être assurés en vertu du régime public, les provinces ne peuvent pas restreindre l'accès à la couverture publique à certaines catégories de la population, par exemple les personnes à faible revenu. En effet, à la suite de pressions de la part d'associations médicales et d'assureurs privés,

---

48. Joan M. Gilmour (2003). « Regulation of free-standing health facilities : An entrée for privatization and for-profit delivery », *Health Law Journal*, vol. 11, p. 213 ; Colleen M. Flood, Mark Stabile, Carolyn Tuohy (2006). « What is in and out of medicare ? Who decides ? », dans Colleen M. Flood (dir.), *Just Medicare : What's In, What's Out, How We Decide*, Toronto, University of Toronto Press, p. 15-41.
49. Accord conclu entre la Saskatchewan et ses médecins à la suite de la grève de 23 jours que déclenchent les médecins au premier jour de l'entrée en vigueur du premier régime public d'assurance maladie du pays. Cet accord autorise notamment les médecins à fonctionner en marge du régime public. J. Graham Clarkson (1963). « The Saskatchewan story : The Saskatoon agreement and amending legislation developments in the post-agreement », *American Journal of Public Health*, vol. 53, nº 5, mai, p. 729-731.
50. Art. 10 LCS.
51. Art. 4(1)(c). La *Loi sur l'assurance hospitalisation et les services diagnostiques* exigeait quant à elle de « rendre les services assurés disponibles pour tous les résidents de la province à des conditions uniformes », art. 5(2)(a).

certaines provinces avaient jonglé avec l'idée d'instaurer de tels critères d'admissibilité à la couverture publique. Les assureurs privés ne peuvent donc plus jouer de rôle à l'intérieur de la couverture publique en ciblant certaines catégories de population[52].

Ensuite, compte tenu du caractère obligatoire de la couverture publique, les provinces ne peuvent pas non plus permettre à certains de leurs résidents de se retirer du régime public et d'y substituer une couverture d'assurance privée, comme l'avait fait dans un premier temps la Colombie-Britannique pour son premier régime d'assurance-hospitalisation. Cela se traduit donc par l'absence totale de marché pour l'assurance privée substitutive.

Si l'assurance substitutive se trouve sans objet, la situation peut être différente pour l'assurance duplicative, c'est-à-dire une assurance privée qui se superpose à l'assurance publique pour une portion réduite des soins. Même si la loi fédérale décourage l'assurance privée duplicative en imposant indirectement aux clients potentiels de payer deux fois pour la même couverture[53], elle ne l'interdit pas pour autant. Certaines provinces y verront une dimension importante de leur rôle et adopteront des dispositions interdisant l'assurance privée duplicative visant les soins financés par les régimes publics d'assurance.

Le deuxième aspect de la définition de l'universalité se traduit par l'impossibilité d'asseoir la couverture publique sur une segmentation des clientèles assurables. L'obligation de donner accès aux services assurés « selon des modalités uniformes » empêche ainsi d'établir des conditions d'accès différentes à la couverture publique, en prévoyant par exemple le paiement de primes différenciées.

La condition d'universalité restreint donc beaucoup l'espace disponible pour le financement privé, sans toutefois prohiber directement l'assurance privée duplicative[54].

1.5.4. La transférabilité

Le principe de transférabilité vise à instaurer une dimension tangible et dynamique à l'espace canadien dans le domaine des soins de santé. Il touche à la couverture des soins reçus à l'extérieur de la province de

52. Taylor, *supra* note 25, à la p. 230 : « *The "uniform terms and conditions" requirement effectively prevented any province from adopting the CMA-CHA-CLIOA proposal of subsidizing individuals to enable them to pay the premiums of the voluntary plans. Any program that required means-testing a part of the population would obviously not be available on "equal terms and conditions".* »
53. La déductibilité des paiements privés de santé (directs ou d'assurance privée) pour fins d'impôt sur le revenu réduit la validité de cette règle.
54. Comme le reconnaît indirectement la Cour suprême dans *Chaoulli c. Québec (P.G.)* [2005] 1 R.C.S. 791.

résidence d'une personne assurée en vertu d'un régime provincial. Il vise à faciliter la mobilité interprovinciale des Canadiens en limitant à un maximum de trois mois le délai de carence lors d'un déménagement d'une province à l'autre. Cette condition suppose que le régime provincial « prévoie et que ses modalités d'application assurent le paiement des montants pour le coût des services de santé assurés fournis à des assurés temporairement absents de la province ». La loi fédérale balise le montant de ce paiement, ainsi que les conditions auxquelles les provinces peuvent refuser de l'effectuer.

Premièrement, lorsqu'un assuré est traité dans une autre province, ce montant doit correspondre à celui prévu par le régime de la province de traitement. Lorsque l'assuré est traité à l'extérieur du Canada, le montant payé doit équivaloir à celui prévu par la province de résidence.

Deuxièmement, les provinces peuvent imposer des conditions d'autorisation préalable avant d'accepter de défrayer le montant prévu pour des interventions reçues hors province[55].

1.5.5. L'accessibilité

Le principe d'accessibilité énonce que l'offre de soins assurés doit s'effectuer « selon des modalités uniformes et ne [doit] pas [faire] obstacle, directement ou indirectement, et notamment par facturation aux assurés, à un accès satisfaisant par eux à ces services ». Il reprend, en partie, ce que le principe d'universalité énonce. Cette condition empêche d'imposer des conditions d'accès différentes aux services assurés.

Un deuxième volet de cette condition a été ajouté avec l'adoption de la *Loi canadienne sur la santé*. Il prévoit des règles explicites prohibant la tarification des patients sous forme de surfacturation[56] ou de ticket modérateur[57]. La loi prévoit des pénalités pour les provinces qui autorisent explicitement ou implicitement la contravention[58]. Les provinces ont intégré à même leur législation l'interdiction de la surfacturation et des tickets modérateurs pour les services assurés par leur régime public, parfois après

55. Au Québec, l'affaire Snyder est l'exemple d'une telle situation.
56. La surfacturation se définit comme un montant payé par le patient ou son assureur au médecin ou au prestataire de soins, en sus de la rémunération qui lui est versée par le régime public. La surfacturation représente donc une rémunération additionnelle versée au médecin.
57. Le ticket modérateur représente un montant qui est une portion de la rémunération prévue par le régime public mais qui est assumée directement par le patient (ou son assureur, lorsque la couverture assurantielle est autorisée). Le ticket modérateur est donc une forme de remboursement des coûts versée par le patient au régime public ; il ne sert pas à accroître la rémunération du médecin, mais plutôt à diminuer les coûts assumés par le public.
58. Article 20.

avoir fait l'objet de pénalités importantes de la part du gouvernement fédéral[59]. Les paiements privés y sont donc pénalisés lorsque les services font l'objet d'un financement public.

1.5.6. L'impact de la loi fédérale sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire des provinces quant au financement privé

Ensemble, les cinq principes de la loi fédérale limitent le rôle du financement privé pour les soins « médicalement nécessaires » dispensés par les médecins ou les hôpitaux. Dès que les régimes provinciaux versent des sommes pour ces soins, aucun financement privé ne peut s'y ajouter, que ce soit sous forme de surfacturation ou de ticket modérateur.

Comme toutes les autres conditions de la *Loi canadienne sur la santé*, les principes de l'universalité et de l'accessibilité ne s'appliquent qu'aux services « médicalement nécessaires » assurés. Or, comme nous l'avons souligné à l'analyse du principe d'intégralité, les régimes provinciaux considèrent que plusieurs services, tout en bénéficiant d'un paiement public dans certaines circonstances, ne sont plus visés par cette définition dans d'autres circonstances. C'est ainsi que malgré le rôle déterminant des cinq principes de la *Loi canadienne sur la santé*, le financement privé des soins de santé s'en trouve certes limité, sans être totalement prohibé. On peut discerner trois types d'ouverture au financement privé que les provinces pourront choisir de refermer, de laisser libres ou encore, de favoriser.

D'abord, les services offerts par des médecins qui ne participent pas au régime public peuvent faire l'objet d'une tarification du patient. Cette tarification réglementée ou non par la province est assumée directement par le patient, ou partagée avec son assureur privé, si la province autorise une telle activité commerciale.

Deuxièmement, une ouverture au financement privé se présente si les services fournis par les médecins ou par des professionnels autres que les médecins sont considérés non assurés par la loi provinciale lorsqu'ils sont pratiqués à l'extérieur d'un hôpital. Aucun financement public n'est alors versé, et la condition d'accessibilité de la *Loi canadienne sur la santé* ne s'applique plus. Elle ne peut alors prohiber les paiements privés pour ces services. Le Québec a adopté cette politique pour les soins de physiothérapie ou certains tests diagnostiques pratiqués en dehors des hôpitaux.

Une troisième possibilité de financement privé s'ouvre également pour les frais facturés par les prestataires pour certains services périphériques qui ne sont pas « médicalement nécessaires ». Tombent dans cette

59. Voir Madore, *supra* note 47.

catégorie les services de chirurgie à des fins purement esthétiques ou les billets ou rapports médicaux pour des fins autres que médicales, comme l'assurance ou l'emploi.

Pour ces trois catégories de soins où le financement privé peut jouer un rôle conforme aux prescriptions de la loi fédérale, les provinces ne sont pas tenues de réglementer les pratiques tarifaires des médecins, cliniques, hôpitaux ou autres établissements ou professionnels de la santé. Elles peuvent également autoriser, limiter ou prohiber l'assurance privée duplicative qui se rattache à ces soins.

2. MAXIMISER LES INVESTISSEMENTS PUBLICS : LE RÔLE MUTANT DES POUVOIRS PROVINCIAUX

2.1. Les trois mesures provinciales de limitation de la pratique privée

La seule étude de la *Loi canadienne sur la santé* ne suffit pas pour situer les rôles respectifs du fédéral et des provinces dans la définition de la place des financements public et privé des soins de santé à travers l'espace canadien. Le régime canadien de santé s'est déployé essentiellement à travers un effort « essai-erreur » de compétition-coordination, entre la régulation fédérale et la réglementation des provinces. Cette dimension structurelle à double volets ne doit pas échapper à l'analyse. Il est essentiel de se pencher de façon ciblée sur le rôle supplémentaire et tout aussi déterminant que joue la réglementation des provinces pour l'atteinte des objectifs du régime public.

Au moment d'instaurer le régime public de soins hospitaliers et médicaux, la première préoccupation des pouvoirs publics provinciaux était globalement de maximiser la performance des investissements publics consentis. Pour rencontrer cet objectif, les provinces ont mis sur pied deux ensembles de réglementation. La première catégorie concerne les règles exigées par la *Loi canadienne sur la santé*, comme la gestion publique du régime ou la prohibition de la surfacturation et du ticket modérateur. Nous ne traiterons pas de ces normes, puisque nous les avons énoncées plus haut et que leur présence dans la législation provinciale découle directement du respect dû à la loi fédérale pour bénéficier des transferts financiers[60].

60. Même s'il ne fait pas de doute que ces caractéristiques méritent une analyse plus poussée en raison de la croissance relevée de frais divers exigés de patients dans différents contextes. Voir notamment la décision récente de la Cour supérieure de la Colombie-Britannique dans une affaire qui met en cause des cliniques privées : *Schoof c. British Columbia (Medical Services Commission)* [2009] BCSC 1596.

Nous allons plutôt nous attarder aux règles additionnelles et originales adoptées par les provinces, qui ne sont pas nécessairement exigées par les prescriptions de la *Loi canadienne sur la santé*.

Le compromis de 1962 de Saskatoon, laissant la liberté aux médecins d'opter pour une pratique hors du régime public, est vite devenu un trait commun à travers l'espace canadien. Toutes les provinces canadiennes adhèrent finalement au programme fédéral de financement conditionnel des soins de santé. À la seule exception de Terre-Neuve, elles adoptent toutes des mesures visant à réduire les risques de migration de ressources financières et humaines du régime public vers la pratique privée, afin de maximiser l'impact des ressources consenties.

Les provinces adoptent trois types de mesures. Comme le constatent Flood et Archibald[61], ces mesures diminuent l'attractivité de la pratique privée en évitant essentiellement que le développement d'un marché privé de la santé ne s'appuie sur des mesures d'aide directe ou indirecte du régime public.

2.1.1. La prohibition de la pratique médicale mixte

Toutes les provinces canadiennes reconnaissent aux médecins membres de l'ordre professionnel des médecins le droit de s'inscrire comme prestataire de soins auprès de l'organisme responsable de la gestion du programme d'assurance hospitalisation et maladie de la province et d'exiger en conséquence la rémunération prévue par le régime public pour les services fournis aux assurés. Dès qu'un médecin devient membre de son ordre professionnel, il est en gros habilité à donner des soins et à être rémunéré par le régime public.

Cette liberté d'inscription est cependant associée à certaines mesures, dont la prohibition d'accepter en même temps une rémunération de fonds privés pour les services assurés par les régimes provinciaux. C'est ce qu'on appelle la prohibition de la pratique médicale mixte, adoptée par six provinces canadiennes représentant plus de 90 % de la population canadienne, soit l'Ontario, le Québec, la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et le Nouveau-Brunswick.

61. Le premier article qui a relevé le rôle central de la législation provinciale dans le contrôle du financement privé des soins de santé est le suivant : Collen M. Flood, Tom Archibald (2001). « The illegality of private health care in Canada », *Canadian Medical Association Journal*, vol. 64, nº 6, p. 825-830.

Ce mécanisme signifie que le médecin demeure libre de pratiquer pour le régime public mais que s'il en fait le choix, il ne pourra partager son temps avec une pratique rémunérée par des fonds privés pour les services assurés par le régime public. Cette interdiction repose sur deux objectifs centraux en termes de politique publique.

D'abord, l'interdiction de la pratique mixte réduit l'attrait de la pratique hors régime public. En effet, la pratique strictement privée doit alors trouver sa rentabilité sans apport public, ce qui force les médecins qui exercent cette option à prendre un risque important.

Le marché pour des soins privés qui dupliquent les soins déjà offerts par le régime public ne peut que demeurer restreint. La règle signifie que le médecin qui quitte le régime public doit tout de même en tirer l'ensemble de ses revenus.

Ensuite, cette interdiction diminue les risques de subordination de la pratique médicale et hospitalière financée par le régime public à la pratique financée par des paiements privés[62]. Une pratique publique qui cohabite avec une pratique privée est toujours susceptible de se voir soumise aux priorités commandées par une rémunération privée plus favorable, ou aux conditions de travail supérieures générées par des cas moins complexes ou des horaires moins contraignants. La prohibition de la pratique médicale mixte vise donc à réduire les risques que la pratique privée ne détourne les ressources humaines du régime public ou n'impose ses priorités dans la planification des disponibilités médicales du régime public.

Cette interdiction n'empêche pas le médecin ou sa clinique de percevoir des frais pour des services non assurés par le régime public ou d'exiger un tarif supérieur lorsque le patient n'est pas un bénéficiaire du régime public. Ainsi, un médecin peut traiter un patient étranger en marge de sa pratique publique. Il peut également facturer directement des patients assurés en vertu du régime provincial, sans tenir compte des tarifs de ce régime, si le service fourni n'est pas un service assuré du régime, comme les soins esthétiques, par exemple.

La prohibition de la pratique médicale mixte est normalement associée à certaines modalités, qui permettent au médecin de changer d'avis et donc de statut. Le Québec permet ainsi à ses médecins de passer du statut de médecin participant au régime public au statut de médecin non participant

62. Les obligations déontologiques des médecins répondent aussi en partie à cette préoccupation : voir généralement Sujit Choudhry, Niteesh K. Choudhry et Adalsteinn D. Brown (2006). « The legal regulation of referral incentives : Physician kickbacks and physician self-referral », dans Colleen M. Flood (dir.), *Just Medicare : What's In, What's Out, How We Decide*, Toronto, University of Toronto Press, p. 261 à 280.

par simple avis expédié par lettre certifiée à la Régie de l'assurance-maladie. Le changement de statut s'effectue 30 jours après la mise à la poste pour quitter le régime public et 8 jours pour le réintégrer[63].

Cette mesure peut prendre une forme encore plus radicale en interdisant aux médecins de pratiquer en dehors du régime public. C'est la voie qu'a prise l'Ontario en 2004 en interdisant aux médecins qui ne l'avaient pas encore fait, de se désinscrire du régime public[64].

2.1.2. La prohibition de l'assurance privée duplicative

Une deuxième mesure adoptée par les provinces canadiennes vise à restreindre le marché potentiel des soins de santé à financement privé en interdisant la vente de l'assurance privée duplicative aux assurés du régime public. L'assurance représente une dimension centrale au soutien des marchés à risque élevé pour les personnes, en raison de l'imprévisibilité ou du caractère catastrophique des coûts ou des événements susceptibles de générer les besoins de services. En facilitant le financement des soins privés, l'assurance privée duplicative est ainsi susceptible de favoriser le détournement des ressources humaines et matérielles vers un système privé parallèle. Sa prohibition agit en sens inverse.

Six provinces canadiennes ont instauré cette mesure de la prohibition de l'assurance privée duplicative, soit le Québec, l'Ontario, la Colombie-Britannique, l'Alberta, le Manitoba et l'Île-du-Prince-Édouard. Au Québec, cette interdiction était totale. La décision de 2005 de la Cour suprême du Canada dans l'affaire Chaoulli[65] a entraîné une ouverture partielle à l'assurance privée duplicative, dont nous traiterons ci-bas au point 2.2.2.

2.1.3. La réglementation des tarifs médicaux privés

Un troisième mécanisme a pour effet de désamorcer l'intérêt pour un médecin de pratiquer à l'extérieur du régime public en imposant à la pratique privée le plafond des tarifs publics. C'est ce qu'ont instauré les provinces de l'Ontario, du Manitoba et de la Nouvelle-Écosse. L'Ontario est la seule province qui cumule le mécanisme de la prohibition de la pratique mixte (poussée jusqu'à la prohibition de quitter le régime public

63. *Loi sur l'assurance maladie*, L.R.Q. c. A-29, a. 26 à 29 ; *Règlement d'application de la Loi sur l'assurance maladie*, c. A-29, r. 1, a. 24 à 30.
64. *Loi de 2004 sur l'engagement d'assurer l'avenir de l'assurance-santé*, S.O. 2004, c. 5, articles 10 et 11.
65. *Chaoulli c. Québec (P.G.)* [2005] 1 R.C.S. 791. L'importance ou la surprise générée par cette décision se confirme par l'abondance de commentaires qu'elle a générés dans la doctrine juridique. Voir notamment : Colleen M. Flood, Kent Roach, Lorne Sossin (2005). *Access to Care, Access to Justice*, Toronto, University of Toronto Press, 530 p. plus Appendices ; Marie-Claude Prémont (2006). « L'affaire Chaoulli et le système de santé du Québec : cherchez l'erreur, cherchez la raison », *Revue de droit de McGill*, vol. 51, p. 167-195.

depuis 2004) au plafonnement des tarifs privés au niveau des tarifs publics. Toutes les provinces canadiennes, à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve, ont adopté l'une ou l'autre de ces mesures.

2.2. La mutation des mécanismes provinciaux

La libéralisation de l'économie et l'impact de l'intervention des tribunaux au nom des droits individuels[66] mettent actuellement sous tension les trois mécanismes instaurés par les provinces canadiennes pour limiter la pratique privée au-delà de ce que prescrit la loi fédérale. Nous allons regrouper les mutations en cours sous les trois dimensions des axes du financement des soins de santé. Ces axes font état des objectifs globalement poursuivis par l'intervention de la province et révèlent les effets d'un relâchement des mesures. Notre propos s'appuiera principalement sur la situation québécoise.

Le premier axe d'action des provinces agit directement sur la structure du financement public. Le second axe agit sur le financement privé, pendant que le troisième axe vise l'interfinancement entre le financement public et le financement privé. Nous verrons que les modifications législatives, réglementaires ou de politiques publiques, adoptées ou prônées au cours des dernières années, laissent entrevoir une mutation des politiques provinciales se jouant sur ces trois fronts.

2.2.1. La structure du financement public

Les provinces sont responsables d'assurer et d'organiser le financement des soins de santé couverts par les régimes qu'elles administrent. Chacune d'elles a instauré un mécanisme de tiers-payeur, c'est-à-dire un système de paiements directs des prestataires pour les soins hospitaliers et médicaux reçus par les patients[67]. L'exigence de tout paiement à débourser par le patient devient alors nécessairement visible, assurant ainsi un meilleur contrôle des requêtes de financement privé par les prestataires de services.

D'autre part, les provinces ont établi des normes à l'échelle de la province pour le fonctionnement, le financement et la rémunération, tant pour les hôpitaux que pour les soins médicaux. Les hôpitaux, qui étaient presque tous des organismes privés caritatifs avant l'adoption de la *Loi*

66. Marie-Claude Prémont (2008). « Le système de santé québécois et l'intervention de la Cour suprême du Canada fondée sur les droits de la personne », dans François Béland *et al*. (dir.), *Le privé dans la santé,* Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 281-300.
67. Bien que certains médecins soient toujours autorisés à percevoir leurs honoraires directement des patients pour des services assurés, cette pratique est marginale.

sur l'assurance hospitalisation du Québec en 1960, ont vite été dans une large mesure contrôlés par les pouvoirs publics qui financent en presque totalité leur fonctionnement, principalement selon des enveloppes globales.

Ce mode de financement a certes fait l'objet d'études critiques multiples. On observe à l'échelle du pays de plus en plus de pression pour introduire un financement à l'activité, ce qui permettrait du même coup de rendre opérationnelle la sous-traitance de services publics auprès d'entreprises privées de soins de santé. Cette avenue est notamment privilégiée par l'Association médicale canadienne[68] et le rapport Castonguay sur le financement des soins de santé[69].

Le financement des services des médecins a également fait l'objet de modifications importantes depuis l'instauration des mesures de négociation centralisée entre les associations représentatives du corps médical[70] et les ministères de chaque province. Dans ce cadre, seul le médecin peut exiger le paiement selon le tarif de l'entente provinciale et le paiement est réputé lui être versé. Ni le médecin, ni aucune autre personne, ne peut généralement exiger pour un service assuré une quelconque rémunération supplémentaire à celle qui lui est versée en vertu de cette entente[71].

L'autorisation de pratiquer la médecine sous la forme d'une société par actions a été la première étape qui permettra de modifier graduellement cette règle et d'initier l'usage de fonds publics pour appuyer le développement d'une pratique privée sous la forme d'une société privée avec investisseurs.

En 2007, le Québec a été la dernière province canadienne à accorder à la profession médicale l'autorisation de fonctionner en société par actions. Cette nouveauté doit s'analyser en synchronicité avec l'introduction d'une nouvelle figure de prestation des soins médicaux que sont au Québec les centres médicaux spécialisés [CMS], qui prendront leur essor en 2010[72]. Ces nouvelles entités, sorte de petits hôpitaux privés, peuvent faire l'objet d'une propriété d'actions à 50 % moins 1 par des investisseurs privés, le

68. Robert Ouellet, « Le système de santé canadien doit être changé : refusons l'inacceptable », discours prononcé devant l'Institut économique de Montréal le 18 juin 2009, <www.cma.ca/index.cfm/ci_id/89409/la_id/2.htm> (lecture le 14 décembre 2009).
69. Groupe de travail sur le financement du système de santé (2008). *En avoir pour notre argent*, Québec, Gouvernement du Québec, février, 282 p. plus les annexes [Rapport Castonguay, du nom de son président].
70. Les Associations médicales de chaque province jouent ce rôle à travers l'espace canadien, à l'exception du Québec, où une Fédération joue ce rôle pour les médecins omnipraticiens (FMOQ) et une autre pour les médecins spécialistes (FMSQ).
71. *Loi sur l'assurance maladie*, L.R.Q., c. A-29, article 22.
72. Pour une analyse détaillée des modifications introduites au Québec en réaction à la décision Chaoulli : Marie-Claude Prémont (2006). « La garantie d'accès aux services de santé : analyse de la proposition québécoise », *Les Cahiers de droit*, vol. 47, p. 539-580.

reste devant être détenu par des médecins. Limités à trois actes chirurgicaux lors de leur adoption en 2006, les CMS sont le seul lieu hors hôpital autorisé à pratiquer plus d'une cinquantaine de chirurgies à compter de 2010[73].

Une alliance entre les investisseurs privés et un médecin détenant des parts, même minoritaires, pourrait alors facilement modifier le contrôle et l'orientation du Centre vers un accroissement de la rentabilité des opérations, surtout si les pouvoirs publics autorisent la mixité de la pratique médicale. Les obligations professionnelles des médecins pratiquant au sein du CMS y détenant des actions seront alors le seul rempart si cette orientation va à l'encontre des intérêts des patients.

Les CMS deviennent le véhicule de sous-traitance des actes chirurgicaux ambulatoires, dont le volume est en croissance. L'attribution de contrats de sous-traitance appuie ainsi explicitement le développement d'un réseau parallèle de pratique médicale privée. Ce développement est susceptible d'assujettir par la même occasion cette portion importante de la pratique médicale contemporaine et le financement public qui y est associé aux accords internationaux de libéralisation des échanges[74]. Des sociétés de portefeuille (*holding*) pourraient éventuellement mettre la main sur la plus grande partie de ces hôpitaux privés, ouvrant ainsi la porte à l'intégration de la pratique financée par les fonds publics du Québec au sein même des projets d'affaires de la pratique privée, conçus à une échelle internationale[75]. Cette situation pourrait fragiliser l'action publique face aux stratégies commerciales d'une poignée d'acteurs dans le jeu de l'attribution de contrats publics par appels d'offres, où les conditions essentielles d'une saine concurrence peuvent être absentes.

2.2.2. Le contrôle du financement privé

Nous avons vu que le financement public était susceptible de se conjuguer au financement privé de la prestation de soins médicaux par la création de nouvelles entités à investisseurs privés pour la pratique médicale, les Centres médicaux spécialisés. En effet, le financement privé des soins a trouvé une nouvelle voie à travers la légalisation de la pratique médicale

73. *Règlement sur les traitements médicaux spécialisés dispensés dans un centre médical spécialisé*, R.R.Q., c. S-4.2, r. 7.2.
74. Matthew Sanger (2001). *Reckless Abandon : Canada, the GATS and the future of Health Care*, Ottawa, CCPA, 141 p.
75. Un amendement à la loi, entré en vigueur le 1er janvier 2010, oblige la direction d'un CMS à être majoritairement constituée de médecins pratiquant au sein de ce CMS. *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les centres médicaux spécialisés et les laboratoires d'imagerie médicale générale,* L.Q. 2009, c. 29, a. 3, modifiant l'article 333.2 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux,* L.R.Q., c. S-4.2.

sous forme de société par actions[76], qui a été suivie de l'autorisation de la présence d'investisseurs privés côtoyant les médecins au sein des centres médicaux spécialisés[77] et des laboratoires d'imagerie médicale[78].

Ce nouveau potentiel de financement et de prestation privés des soins médicaux et hospitaliers, jusqu'ici strictement restreint par l'intervention législative des provinces, pourrait s'ouvrir encore davantage si elles décidaient d'autoriser la pratique médicale mixte et l'assurance privée duplicative. L'assurance privée permettrait ainsi la mutualisation des risques, en marge de la mutualisation du régime public. Elle augmenterait donc le marché potentiel du financement privé des soins en diminuant le coût d'entrée pour les assurés.

Nous avons vu que six provinces canadiennes avaient adopté une prohibition de l'assurance privée duplicative, limitant ainsi le marché du financement privé de soins. Si les provinces renversent leur position et ouvrent le marché de l'assurance privée duplicative, elles subventionnent indirectement le coût marginal des primes d'assurance duplicative donnant accès à des soins privés, puisque les clientèles les plus à risque sont déjà assurées par le régime public et sont moins susceptibles de rejoindre le groupe des assurés privés en raison des coûts importants qui leur seraient facturés. La subvention publique indirecte devient encore plus tangible si les primes d'assurance privée duplicative font l'objet de déductions fiscales pour fins d'impôt sur le revenu.

L'attrait des services de santé à financement privé croît aussi lorsqu'ils offrent une qualité supérieure aux soins publics, que ce soit en termes de délais d'attente réduits ou d'accès privilégié à des services connexes à la prestation. La détérioration des délais d'attente pour les soins non urgents dans le régime public crée un incitatif pour le développement de soins à financement privé.

Pour la première fois depuis l'adoption du régime public en deux phases en 1960 et 1970, le Québec a rouvert la porte de l'assurance privée duplicative pour les soins médicaux et hospitaliers[79]. Cette ouverture est pour l'instant limitée aux trois actes de la chirurgie de la hanche, du genou ou de la cataracte, mais les pressions se font fortes pour élargir l'assurance

76. *Règlement sur l'exercice de la profession médicale en société,* R.R.Q., c. M-9, r. 8.1.01.
77. *Loi sur les services de santé et de services sociaux,* L.R.Q., c. S-4.2, a. 333.1 à 333.8.
78. *Loi sur les laboratoires médicaux, la conservation des organes, des tissus, des gamètes et des embryons et la disposition des cadavres*, L.R.Q., c. L-0.2, articles 30.1 à 30.5.
79. En réaction à la décision Chaoulli de 2005 de la Cour suprême du Canada, *supra* note 65. *Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2006, c. 43, article 42.

privée à l'ensemble des actes que peuvent pratiquer les CMS, comme le recommande le rapport Castonguay de février 2008 sur le financement du système de santé. Par la même occasion, ce rapport prône l'adoption d'un financement privé direct par le patient (dit « ticket orienteur »).

2.2.3. L'interfinancement public-privé

La présence simultanée de fonds publics et privés agit souvent comme une subvention publique pour qui bénéficie de fonds privés, en contradiction avec l'objectif d'un accès aux soins selon le critère du besoin médical non biaisé par le statut socioéconomique des patients. Cet interfinancement peut prendre différentes formes auxquelles il faut être attentif.

L'assurance privée duplicative est par sa nature même une forme d'assurance qui s'alimente à l'interfinancement public. L'industrie y sélectionne les clientèles à moindre risque et les types de soins moins complexes et plus rentables. La liste fermée des soins couverts par l'assureur privé oblige l'assuré à cumuler une assurance publique couvrant les soins exclus de la couverture privée, souvent plus complexes et dispendieux. Le marché de l'assurance privée duplicative requiert donc pour se développer la présence d'une assurance publique qui prend charge des clientèles plus lourdes ou moins solvables ainsi que des soins plus complexes ou dispendieux. Promouvoir et appuyer le développement de l'assurance privée duplicative équivaut donc à établir une stratégie d'interfinancement favorable à l'industrie privée des soins.

L'autorisation de la pratique médicale mixte est également un puissant outil d'interfinancement, puisqu'elle permet au médecin de moduler et de répartir sa pratique sur la base de ses propres avantages économiques. La législation québécoise maintient pour l'heure l'obligation du médecin d'exercer un choix entre le statut de médecin participant ou non participant, sans qu'il ne puisse tabler sur les deux pratiques, même si certaines exceptions s'appliquent. Cette prohibition n'a pas été étendue au groupe au sein duquel le médecin exerce le plus souvent sa profession, à l'exception du centre médical spécialisé, qui ne peut cumuler au sein de la même société médecins participants et non participants, et pour lequel la réglementation prévoit également des exceptions. Il n'est donc pas étonnant que le rapport Castonguay, dont l'orientation générale est de favoriser le développement de marchés privés de soins, préconise l'abolition de la prohibition de la pratique médicale mixte.

L'introduction de la garantie d'accès au Québec pourrait également se révéler être un outil d'interfinancement, lorsque les pouvoirs publics s'engagent par contrats auprès de prestataires privés pour y acheminer des patients munis de la carte soleil pour y recevoir des soins dont le délai

d'attente excède la garantie[80]. Tous ces phénomènes d'interfinancement servent essentiellement à appuyer, à l'aide de fonds publics, le développement des marchés privés lucratifs à même le périmètre du régime public.

CONCLUSION

Certaines provinces canadiennes, où la Saskatchewan de Tommy Douglas figure en tête, ont joué un rôle novateur et déterminant pour l'introduction d'un régime public de soins hospitaliers et médicaux. Le gouvernement fédéral s'est par la suite révélé dans son rôle de catalyseur pour assurer le déploiement à travers l'ensemble de l'espace canadien des principes testés à l'échelle de certaines provinces.

Les régimes provinciaux ont dû inscrire à leur réglementation d'autres principes que ceux qui avaient été inclus à la législation fédérale afin d'assurer un meilleur rendement des fonds publics et limiter la pratique médicale financée par les fonds privés, toujours susceptible dans un contexte de pénurie de ressources d'accaparer des ressources publiques, que ce soit en termes monétaires ou de ressources humaines. Les auteurs avaient porté peu d'attention au rôle crucial que jouent les provinces pour limiter le financement privé des soins de santé. On avait supposé qu'au niveau des fondements qui définissent le régime public à la canadienne, les provinces ne faisaient qu'entériner dans leur législation propre les grands principes énoncés dans la *Loi canadienne sur la santé*. Or, il s'avère que les provinces jouent un autre rôle tout aussi crucial, non seulement dans l'organisation et la prestation des soins de santé du régime public, mais aussi pour tenir à l'écart et limiter le financement privé des soins médicaux et hospitaliers.

C'est justement par cette dimension que les provinces peuvent aujourd'hui faire marche arrière et défaire, dans une certaine mesure, ce qu'elles avaient si bien su faire au siècle dernier. On découvre en effet que les provinces canadiennes détiennent encore aujourd'hui les principales clés pour orchestrer des changements majeurs au sein des régimes publics de soins de santé. Les changements observés à l'échelle provinciale sont susceptibles d'avoir un impact profond sur l'avenir du régime public et ses caractéristiques, sans qu'il n'y ait pour autant violation de la *Loi canadienne sur la santé*. Cette loi phare du fédéral ne serait donc plus la seule clé de voûte pour protéger l'intégrité du régime public.

80. Pour plus de détails, *supra* note 72.

Au Québec, depuis la décision Chaoulli de 2005 de la Cour suprême du Canada, les pouvoirs politiques redéfinissent ce rôle de la province et modifient graduellement le paradigme qui a prévalu à la naissance du régime public. Les changements touchent le financement public, le financement privé et l'interfinancement, c'est-à-dire les interactions entre les deux. La convergence de ces trois axes d'action imprime une mutation ayant pour effet d'ouvrir au secteur privé à but lucratif des marchés de soins, par l'aménagement de passerelles transférant au privé argent et ressources professionnelles du secteur public. D'autres provinces canadiennes, dirigées par des gouvernements plus sensibles aux requêtes de l'industrie des soins de santé, qui cherche à développer ses marchés à travers l'espace canadien, ont également posé des gestes dans cette direction.

Le sondage réalisé dans le cadre de cet ouvrage révèle qu'une faible majorité des répondants (51 %) hésite à voir le fédéral se retirer complètement du secteur de la santé. L'appui au rôle du fédéral croît lorsqu'il s'agit de combattre la privatisation de la santé (63 %) ou d'élargir le périmètre des soins couverts pour inclure des soins qui ne sont pas visés par la *Loi canadienne sur la santé*, comme les médicaments hors des hôpitaux (75 %) ou les soins à domicile (77 %). L'adhésion de la population atteint sa plus large proportion pour exprimer son accord à un accroissement des transferts fiscaux du fédéral aux provinces (84 %).

La réaction future du fédéral demeure pour l'heure incertaine. Par contre, l'actuel gouvernement conservateur à Ottawa se trouve dans la confortable situation où il peut tacitement regarder d'un œil approbateur les changements implantés par les provinces qui sont conformes à sa propre orientation, tout en réitérant un appui indéfectible au régime public et à la *Loi canadienne sur la santé*, de toute façon condamnée à l'impuissance face aux mutations engagées par les provinces.

CHAPITRE 7

LA PAUVRETÉ DES ENFANTS DANS LE « PLUS MEILLEUR PAYS AU MONDE »

Martin Goyette
Professeur agrégé, École nationale d'administration publique

Stéphane Grenier
Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue

Dashka Coupet
École nationale d'administration publique

La question de l'intervention pour lutter contre la pauvreté infantile est complexe, considérant le poids mis sur les individus de se mettre au travail lorsqu'ils sont parents et considérant le poids symbolique de la pauvreté des enfants dans l'imaginaire collectif. Lorsque, dans le cadre du sondage au cœur de cet ouvrage, il est demandé à 700 Québécois « Selon vous, le gouvernement du Canada consacre-t-il trop d'argent, juste assez ou pas assez d'argent à combattre la pauvreté chez les enfants ? », il n'est pas surprenant de constater que 78 % des répondants indiquent que le gouvernement fédéral ne consacre « pas assez d'argent » à combattre la pauvreté chez les enfants. Ce résultat doit être nuancé seulement lorsqu'on considère les intentions de vote. Ainsi, il montre que les répondants qui votent pour le Bloc québécois se distinguent du reste des répondants en ce que leur proportion à vouloir plus d'investissement du fédéral est plus

importante. De la même manière, les répondants qui votent pour le Parti conservateur sont significativement plus nombreux à dire que le gouvernement fédéral consacre «juste assez d'argent» à combattre la pauvreté chez les enfants. Les résultats de ce sondage s'inscrivent en continuité avec une vision de l'État qui doit intervenir dans la sphère privée et familiale pour lutter contre la pauvreté infantile.

C'est à partir de la problématique que soulève ce sondage que nous nous sommes intéressés à la question de la pauvreté des enfants. Au Canada, une multitude de réformes a transformé les différents soutiens aux enfants et aux familles vulnérables. Tant les gouvernements provinciaux que fédéraux ont eu comme leitmotiv d'éradiquer la pauvreté des enfants. Malgré ces réaménagements importants, plusieurs soulignent les défis importants qui restent à relever ainsi que les effets pervers de certaines mesures. Après avoir abordé la question de l'incidence de la pauvreté infantile au Canada, nous analyserons les transformations récentes des politiques publiques s'adressant aux familles pauvres.

1. LA PAUVRETÉ DES ENFANTS AU CANADA PAR RAPPORT AUX AUTRES PAYS RICHES

Le Canada compte parmi les pays les plus riches du monde, avec une forte économie, de nombreuses ressources naturelles et un taux de chômage relativement faible. Le Canada est l'un des pays du G8 qui se classe quant à la proportion de sa dette nationale par rapport au produit intérieur brut. Cette richesse s'est traduite en une augmentation du bien-être pour une grande partie de la population canadienne, plaçant ainsi le pays au 4e rang de l'indicateur de développement humain (PNUD, 2009), après la Suède, l'Irlande et l'Australie (Unicef, 2007 ; Campagne 2000, 2007).

À partir des années 1980, le gouvernement canadien ainsi que plusieurs pays de l'OCDE se sont engagés à plusieurs reprises à réduire, voire même à éliminer la pauvreté infantile (Campagne 2000, 2006). En 1989, une résolution de la Chambre des communes adoptée à l'unanimité visait à éliminer la pauvreté des enfants au Canada d'ici l'an 2000. En 1999, la convention onusienne relative aux droits des enfants, ratifiée par le Canada, reconnaît aux enfants le droit à des conditions de vie décentes. En 2005, une entente entre les premiers ministres provinciaux et les chefs des Premières Nations vise l'amélioration de la qualité de vie des enfants et familles autochtones, métis et inuits (Campagne 2000, 2006).

Plus de 25 ans plus tard, l'UNICEF (2005) fait état d'une situation quelque peu désolante à l'égard de la plupart des pays de l'OCDE, dont le Canada, pour qui le taux de pauvreté était de 14,9 % au début de

l'an 2000. La pauvreté infantile a en effet connu une augmentation sensible à travers la plupart des pays de l'OCDE au cours des années 1990 (Unicef, 2007). Au début du millénaire, seuls les pays scandinaves avaient un taux de pauvreté inférieur à 5 %. Aujourd'hui, malgré les résolutions de diminution et d'éradication de la pauvreté, de très nombreux pays de l'OCDE enregistrent des taux de pauvreté supérieurs à 10 %. Le Canada se situe dans la moyenne inférieure du classement pour le pourcentage d'enfants vivant dans une situation de précarité, soit au 15e rang parmi les vingt-quatre pays membres de l'OCDE pour lesquels les données étaient disponibles (Unicef, 2007).

Selon le bilan Innocenti de l'Unicef (2007, p. 7), « des dépenses publiques plus élevées en faveur de la famille et du progrès social vont de pair avec des taux de pauvreté des enfants plus bas. Aucun pays de l'OCDE consacrant 10 % ou plus du PIB aux dépenses sociales ne présente un taux de pauvreté des enfants supérieur à 10 %. Aucun pays consacrant moins de 5 % du PIB aux dépenses sociales ne présente un taux de pauvreté des enfants inférieur à 15 % ». L'investissement gouvernemental en matière de lutte à la pauvreté en général a donc un impact important en ce qui concerne le recul de la pauvreté chez les enfants. On pourrait avancer l'idée que les 78 % de répondants qui sont d'accord avec un plus grand investissement dans la lutte à la pauvreté infantile connaissent l'importance de cet investissement.

2. LA PAUVRETÉ DES ENFANTS AU CANADA

En 1989, alors que la chambre des communes fédérale adopte à l'unanimité une résolution qui vise à éliminer la pauvreté infantile au Canada, le taux de pauvreté chez les enfants est de 15,1 %. Plus de 15 ans plus tard et malgré un contexte économique favorable, le taux reste sensiblement le même à 15,2 %. En 2002, un enfant sur six, soit 1 139 000 enfants vivaient dans la pauvreté ; en 2006, près de 1,2 million d'enfants vivaient dans la pauvreté ; et aujourd'hui, 760 000 enfants, soit un enfant sur neuf vivent dans la pauvreté au Canada (Campagne 2000 ; 2002, 2006 ; Rothman et Noble, 2008).

La proportion d'enfants vivant dans la pauvreté varie grandement selon les provinces, en raison de l'absence d'une politique fédérale forte, de la disparité des politiques provinciales de sécurité de revenu, du logement abordable, des différences dans les marchés de l'emploi. De 2000 à 2004, le taux de pauvreté infantile (Statistique Canada, 2010) a diminué dans toutes les provinces à deux exceptions près : l'Ontario et la Colombie-Britannique.

En Ontario, le taux de pauvreté est resté le même à 12,8 %. C'est donc dire que 324 000 personnes vivent une situation de pauvreté. D'ailleurs, cette province comprend à elle seule 43 % de tous les enfants pauvres au canada (Rothman et Noble, 2008).

La Colombie-Britannique est la seule province pour qui le taux de pauvreté a augmenté (passant de 14,1 % à 18,1 %), la plaçant ainsi au premier rang des provinces en termes de pauvreté infantile (Rothman et Noble, 2008).

Le Québec est la seule province «où le taux de pauvreté infantile diminue constamment depuis 1997 (Campagne 2000, p. 2). Cet état de fait n'est pas étranger aux politiques familiales québécoises. En effet, depuis 1997, le Québec a pris un virage important par rapport à ses politiques familiales en créant le réseau québécois des centres de la petite enfance et en mettant sur pied un régime d'assurance parentale.

3. L'AMPLEUR DE LA PAUVRETÉ

Pour dresser un juste portrait de la pauvreté infantile, il est important de tenir compte des périodes de pauvreté temporaires et de longue durée. En effet, plus la période dans laquelle un enfant se trouve dans une situation de précarité économique est longue, plus les chances que ce dernier vive à son tour une situation de précarité avec ses propres enfants est grande. La pauvreté est un cycle vicieux dans lequel les gens perdent progressivement de leur pouvoir d'agir et d'influencer leur destinée. La loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, dont le Québec s'est doté en 2002, reconnaît explicitement cet état de fait. Les enfants sont particulièrement vulnérables face à ce cycle. Les études soutiennent que la pauvreté est déterminante sur l'état de santé globale et sur le bien-être des enfants. De nombreuses études soutiennent que les enfants issus de familles à faible revenu ont une plus grande probabilité de souffrir de problèmes de santé physique et mentale et de développement social (Black, 1980 ; Lynch *et al.*, 2000 ; MSSS, 2007). Les enfants qui vivent de longues périodes de pauvreté continue ou cyclique risquent d'en garder des séquelles toute leur vie (Unicef, 2007 ; MSSS 2007 ; Séguin *et al.*, 2003).

Entre 1996 et 2001, 2,1 millions d'enfants au Canada ont été aux prises avec la pauvreté durant au moins un an, alors que 1,5 million d'entre eux ont vécu dans la pauvreté durant une période d'au moins deux ans (<www.pauvrete.org>). On peut dire sans nuance que 1,5 million d'enfants vivent dans une situation de précarité et de pauvreté telle que leur avenir est sérieusement compromis. Ces enfants risquent de devoir conjuguer

avec de nombreuses problématiques sociales et de se retrouver en situation de décrochage scolaire, perpétuant ainsi le cycle de la pauvreté pour une nouvelle génération.

Rappelons ici que le Canada est un des pays les plus riches de l'OCDE (Unicef, 2000, 2007). En découle donc que l'enfant canadien moyen devrait avoir une qualité de vie supérieure à la majorité des enfants des autres pays. Pourtant, de nombreux constats dénotent que l'écart de richesse se creuse année après année entre les familles riches et les familles pauvres (Campagne 2000, 2002 ; Gouvernement du Canada, 2009 ; UNICEF, 2000, 2007). À titre d'exemple, « […] en 2000, les familles canadiennes représentant 10 % des familles canadiennes ayant les revenus les plus élevés gagnaient en moyenne 185 070 $; elles gagnaient 28 % du revenu total gagné par l'ensemble des Canadiens. Par contre, les familles représentant 10 % des familles ayant les revenus les plus faibles avaient des revenus par famille de seulement 10 341 $, et ne recevaient que 2 % du revenu total gagné par les Canadiens » (RHDCC, 2003). En 2006, chaque dollar que possède une famille dans les 10 % des familles les plus pauvres correspondait à 11,59 $ dans une famille appartenant aux 10 % des familles les plus riches – soit environ un écart de revenu moyen de plus de 170 000 $ (CCDS *et al*., 2008). Pour illustrer la situation, si l'on considère que le coût moyen pour élever un enfant au Manitoba jusqu'à l'âge de 18 ans (en 2003) est de 166 760 $ à raison de 10 000 $ en moyenne par année, et que le revenu familial de certaines familles est de 10 341 $, alors il est possible de mieux apprécier la précarité dans laquelle se trouvent de nombreuses familles canadiennes.

4. DES BESOINS DE BASE NON COMBLÉS

On pourrait penser que l'absence d'accès aux premières nécessités est une chose à laquelle les familles canadiennes ne sont pas confrontées, mais il n'en est rien. Il existe encore au Canada des enfants qui n'ont pas accès aux nécessités de base – besoins alimentaires, accès à des services de santé et accès au logement abordable (CCDS *et al*., 2008).

En ce qui a trait à l'accessibilité à une nourriture de qualité, les familles à faible revenu vivent souvent de l'insécurité alimentaire. L'insécurité alimentaire désigne l'accès restreint, inadéquat ou incertain à des aliments sains, nutritifs et acceptables, autant par la qualité que la quantité, pour mener une vie productive et saine (Tarasuk, 2001).

> Selon l'enquête sociale et de la santé effectuée par Santé Québec en 1998, 8 % des familles québécoises seraient aux prises avec divers aspects de l'insécurité alimentaire (Dubois *et al*., 2000). Pour le Canada, l'enquête menée en 1998-1999 par Statistique Canada a montré que 10 % de la population canadienne est inquiète de manquer de nourriture

> et que 8 % en a effectivement manqué, ou a dû diminuer la qualité ou la variété faute de ressources financières suffisantes (Che et Chen, 2001 ; Racine, 2007, p. 21).

En 2007, environ 2,2 % de la population canadienne, soit 720 231 personnes, ont eu recours aux banques alimentaires. Les prestataires d'assistance sociale constituent plus de la moitié de la clientèle (50,7 %), suivis des familles à faibles salaires (13,5 %). Les enfants représentent 38,7 % de la clientèle des banques alimentaires, alors que plus de 50 % des familles bénéficiaires de ces services ont des enfants (Association canadienne des banques alimentaires, 2007). Au Québec, en 2003, environ 12 % des jeunes Québécois (de 12 à 19 ans) ont connu une période d'insécurité alimentaire. En mars 2006, les enfants représentaient 43 % de la clientèle totale des banques alimentaires québécoises, alors qu'ils ne constituent que 20 % de la population totale.

À la lumière de ces données, on peut constater que les familles et leurs enfants appartenant au quintile le plus pauvre de la population sont à risque de vivre de l'insécurité alimentaire. En effet, le lien entre pauvreté et insécurité alimentaire ne fait plus de doute (Racine, 2007). L'augmentation récente des prix de l'alimentation, et plus particulièrement des denrées alimentaires de base, n'aide en rien la situation de ces ménages et la pauvreté de leurs enfants.

Au niveau des soins de santé, les Canadiens jouissent d'une assurance universelle qui leur donne accès à toute une gamme de soins subventionnée par l'État. Cependant, l'universalité des soins de santé se confronte à une difficulté d'accès aux soins pour les personnes vivant dans la pauvreté. En effet, même si leur état de santé, relié à leur condition matérielle d'existence, demande une utilisation accrue des services de santé et des services sociaux, les personnes vivant une situation de précarité économique hésitent à consulter. On remarque parfois une crainte de leur part d'être pris en charge par les réseaux d'aide à l'enfance ou une crainte de ne pouvoir se payer les médicaments qui seront prescrits.

L'état de santé des Premières Nations du Canada est aussi très préoccupant. Les communautés autochtones sont souvent très éloignées des services de santé et des services sociaux (Unicef, 2007). On note aussi une certaine inadaptation culturelle des services de santé qui leur sont offerts. Cet état de fait est très inquiétant, car la plupart des indicateurs de santé et de bien-être des enfants sont à des niveaux anormalement élevés par rapport à la population canadienne (CNBS, 2007).

L'accès à un logement abordable est un élément incontournable de la lutte à la pauvreté chez les enfants (Hay, 2009). Ce sont les ménages à faible revenu et les familles qui doivent offrir le plus grand taux d'efforts

pour se loger (Rea, Yuen, Engeland et Figueroa, 2008). Ce sont ces individus qui sont les premiers touchés lorsqu'une crise du logement éclate, du fait du peu de marge de manœuvre dont ils disposent pour se loger. Ils risquent beaucoup plus de se retrouver dans des logements inadéquats par rapport à leurs besoins.

> Au Canada, en 2003, une famille sur cinq (21,4 %) ayant des enfants et deux sur trois familles à faible revenu ayant des enfants (69,3 %) vivaient dans un logement non abordable où les coûts de l'habitation représentaient plus de 30 % du total de leur revenu. De plus, 1,5 million de ménages sont en attente de logement. Au total, trois quarts de million d'enfants de moins de 15 ans (15 % des enfants de ce groupe d'âge) vivaient dans un logement inadéquat en 2001– un logement qui était soit inabordable, ayant besoin de réparation majeure ou surpeuplé. Étant donné qu'un enfant sur trois vit dans un logement inadéquat, les enfants autochtones vivent vraisemblablement en moyenne 2,3 fois plus que les enfants non autochtones un besoin de logement à cause, en grande partie, des niveaux plus élevés de pauvreté dans les collectivités autochtones (CCDS *et al.*, 2008, p. 20).

En bref, que ce soit pour l'alimentation, le logement ou les services de santé, les enfants des familles les plus pauvres du Canada et du Québec risquent de vivre une ou des situations où ils auront une difficulté d'accès aux services de base pour combler leur besoins essentiels. Cette situation ne touche pas tous les enfants du pays. Lorsqu'elle les touche, c'est souvent dans la honte et la gêne que la situation est vécue par ceux-ci.

5. LES GROUPES SOCIAUX VULNÉRABLES

La vulnérabilité de certains groupes d'individus ne fait plus de doute aujourd'hui (Châtel et Roy, 2008). Cette vulnérabilité sociale touche plusieurs groupes d'individus et plus les facteurs de vulnérabilité sont nombreux, plus les individus risquent de vivre une situation d'exclusion sociale et de pauvreté. Il en est de même pour leur enfant. Parmi les facteurs de vulnérabilité les plus reconnus, on retrouve : le fait d'être autochtone, la sous-scolarisation, être membre d'une minorité visible, vivre avec un handicap, être une personne seule ou membre d'une jeune famille ou d'une famille monoparentale. Plus les personnes cumulent des statuts, des handicaps et des facteurs de risques, plus elles ont de chances de vivre de la pauvreté.

Parmi tous ces facteurs de vulnérabilité, c'est le fait d'être un enfant qui prédispose le plus à vivre dans la pauvreté. En effet, les enfants constituent le groupe le plus à risque de vivre dans la pauvreté, car ils vivent eux-mêmes dans de jeunes ménages. Ces jeunes ménages ont deux fois plus de chances de vivre dans la pauvreté que dans les années 1980 et

deux fois moins de chances d'accéder à la propriété comme leurs parents l'ont fait (CCDS, 2008). Si ces enfants vivent dans une famille monoparentale, ils ont 61 % plus de risques de vivre dans la pauvreté que la population en général (CCDS, 2008).

Si ces enfants cumulent le fait d'appartenir à une minorité visible, de faire partie d'une famille nouvellement établie au Canada ou d'être autochtone, ils seront encore plus touchés par la pauvreté. En effet, Statistique Canada (2001) estime le taux de pauvreté des enfants immigrants à 40,4 % (49 % pour les immigrants de 1996 à 2001), celui des enfants issus de minorités visibles à 33,6 %, à 27,7 % celui des enfants avec limitation fonctionnelle et à 40 % celui des enfants autochtones. Si l'on considère les Autochtones comme un groupe distinct, ces derniers seraient placés au 78e rang de l'indicateur humain de l'ONU, place occupée par le Kazakhstan (<www.pauvreté.org>). La situation des enfants autochtones est alarmante (CCDS *et al.*, 2008). Que les enfants vivent dans une réserve ou non, ils sont confrontés à de hauts niveaux de pauvreté, des logements insalubres, une absence de soins de santé, d'éducation et de services sociaux de base.

6. CAUSES DE LA PAUVRETÉ

6.1. Les facteurs liés au marché du travail : la précarisation du marché du travail

La prospérité économique a certes contribué à une amélioration des conditions de vie ainsi qu'à la création d'emploi, cependant les changements structurels du marché de l'emploi ont pour leur part favorisé le remplacement des emplois sécuritaires, bien rémunérés et à plein temps par des emplois à temps partiel précaires et à moindre salaire (Gouvernement du Québec, 2009 ; Lefebvre, 2003). Ces changements structurels ont pour effet de vulnérabiliser les familles à faibles revenus par la perte d'emplois sécuritaires, par leur faible salaire, ou encore par l'impossibilité d'épargner l'éventualité d'une perte d'emploi. La pauvreté rejoint ainsi non seulement les familles « dites » pauvres, mais également les familles à faibles revenus.

L'occupation d'un emploi reste à nos jours la solution vedette de nombreuses politiques publiques (Gouvernement du Canada, 2002, 2009 ; Hay, 2009 ; MSSS, 2007). Pourtant, force est de constater que bon nombre de familles biparentales ou monoparentales, où au moins un parent travaille au salaire minimum à plein temps toute l'année vivent dans la pauvreté (Campagne 2000, 2002 ; Freiler et Cerny, 1998 ; Freiler, Rothman et Barata, 2004). La plupart des enfants des familles pauvres vivent

aujourd'hui avec leurs deux parents (union libre ou civile confondues) ; un sur trois vit dans une pauvreté relative malgré l'emploi d'un ou des deux parents.

Les sociétés occidentales ont toutes connu des bouleversements sociaux au cours des quarante dernières années. Parmi ces changements, notons la croissance des familles monoparentales avec une femme comme chef de famille, ainsi que l'avènement des femmes sur le marché du travail. En un demi-siècle, la femme a acquis la reconnaissance de ses droits au même titre que l'homme, elle a obtenu la reconnaissance de citoyenne à part entière. Malgré ces progrès, l'inégalité des sexes en matière légale et salariale est encore d'actualité. Cette inégalité se traduit par un moindre salaire versé aux femmes, par ailleurs de plus en plus nombreuses à être mères monoparentales ayant la responsabilité financière et celle de soins de leurs enfants (Groulx et Schlobach, 2008).

Les changements sociaux, la précarisation du marché du travail, ajoutés aux aléas économiques ont amené des groupes sociaux traditionnellement absents des rangs des bénéficiaires de l'assistance sociale à y entrer. Les familles monoparentales avec une mère comme chef de famille, les personnes seules jugées « aptes au travail » ainsi que les familles avec enfants font désormais partie de ceux qui éprouvent des difficultés économiques importantes (Campagne 2000, 2006).

6.2. Les politiques publiques comme facteur déterminant du niveau de pauvreté

Bien que le gouvernement fédéral canadien offre divers soutiens à de nombreuses familles, ces mesures ne parviennent pas à les hisser au-delà du seuil de pauvreté, ou à leur donner les moyens de rester au-dessus de ce seuil. Les modifications dans les programmes sociaux aux niveaux fédéral et provincial laissent « un filet de sécurité sociale dangereusement troué, contribuant à fragiliser davantage la précarité des circonstances de vie d'un grand nombre de personnes » (Dubois *et al.*, 1997). Au cours des deux dernières décennies, la politique publique en matière de lutte contre la pauvreté a connu des remaniements et des compressions budgétaires menant à un ciblage des familles les plus défavorisées au détriment des autres, ainsi qu'à leur appauvrissement.

Il est certain que l'ampleur et les raisons de la pauvreté varient à travers les provinces canadiennes. Le salaire minimum des provinces est d'ailleurs identifié comme étant un facteur de la pauvreté. Il n'existe pour l'instant aucun salaire minimum provincial à travers le Canada permettant à une personne seule, travaillant à temps plein, de vivre au-dessus du

seuil de pauvreté. Pour les enfants vivant dans une famille où les revenus se rapprochent de ce salaire minimum, cela est dramatique, puisqu'il y a une forte corrélation entre le taux de pauvreté infantile et les bas salaires (Unicef, 2000). D'ailleurs, le Canada se situe au deuxième rang après les États-Unis comme pays offrant les plus faibles salaires par rapport au coût de la vie. Un travailleur sur quatre est pauvre au pays, comparé à un travailleur sur 20 en Suède, et un travailleur sur huit en Allemagne. En plus des bas salaires, la valeur de ces derniers subit une érosion annuelle avec l'augmentation de l'inflation.

La hausse des prix du logement et les salaires peu rémunérés ferment la porte à plusieurs personnes pour l'achat ou la location d'un domicile. Les politiques en matière d'accès à des logements abordables ne répondent pas aux besoins et ont carrément été abandonnées de 1993 à 2001, pour ne réapparaître que timidement par la suite. En 2008, un ménage sur quatre dépense plus de 30 % de son revenu pour se loger, alors que le pourcentage ne devrait pas dépasser les 20 %, selon M. Shapcott (2008).

Par ailleurs, on estime que le parent célibataire (le plus souvent la mère monoparentale) doit être en mesure de s'acquitter de son rôle de travailleur à temps plein au même titre qu'une personne sans responsabilité familiale, ainsi qu'à prendre soin de sa famille au même titre qu'un parent au foyer, sans aide additionnelle (Dandurand et Kempeneers, 2002 ; Dubois *et al*., 1997). Cette vision erronée place sur les épaules des parents, des mères monoparentales particulièrement, une charge importante et des responsabilités qui sont difficiles à assumer (McAll, 2008).

La charge d'un enfant est au Canada une responsabilité essentiellement individuelle alors que dans de nombreux pays européens, le soin d'un enfant relève d'une responsabilité sociale. Cette configuration des politiques sociales comporte donc de nombreux points négatifs pour les enfants vivant dans une situation de pauvreté.

6.3. Les politiques sociales fédérales en matière de lutte à la pauvreté chez les enfants

Pour bon nombre de familles, les paiements de transfert fédéraux représentent une source essentielle de revenu. Ces transferts ont un effet tangible dans la prévention et dans la réduction de la pauvreté infantile. Selon des données de Statistique Canada (2006), les transferts publics ont réduit le taux de pauvreté infantile de 10 % (passant de 25,8 % avant transfert, à 15 %, 8 % après transfert).

Bien que les provinces soient constitutionnellement responsables de la santé et du bien-être de leurs citoyens, le fédéral, par l'entremise de transferts fédéraux-provinciaux et territoriaux, finance une grande partie

des programmes de sécurité du revenu. La composante la plus importante de la politique fédérale est la prestation nationale aux enfants (PNE) qui, après plusieurs remaniements, constitue une prestation financière versée mensuellement aux familles ayant des enfants de moins de 18 ans, et calculée selon le niveau de revenu familial, le nombre et l'âge des enfants.

Ottawa assume d'ailleurs la proportion la plus importante des coûts des programmes provinciaux destinés aux familles. En échange, les provinces s'engagent à investir les montants des économies réalisées dans des programmes en principe mieux adaptés à leur réalité. La plupart des initiatives provinciales ont mis l'emphase sur les services de garde pour les familles à faible revenu. Plusieurs provinces comme la Colombie-Britannique et le Québec ont mis en place leur propre « prestation fiscale » intégrée à la PNE, avec une réduction et l'exclusion des enfants dans la portion d'aide sociale. D'autres provinces ont opté pour des suppléments au travail ou encore des suppléments provinciaux pour les enfants, sans toucher aux programmes provinciaux d'aide sociale (Lefevbre, 2003).

En plus, les congés de maternité et parentaux dénotent l'importance de la famille dans la vision publique. Ce récent acquis rapproche le Canada des pays européens, même si le régime n'est pas aussi généreux financièrement et en termes de durée. Le congé maternel est rémunéré à 55 % du salaire de base et dure 50 semaines. La politique américaine en matière de congé maternel ou de prestation familiale est quasi inexistante. Une nouvelle mère a droit à trois mois de congé maternel sans assistance publique. La rémunération qu'obtient parfois une nouvelle mère est à la discrétion de son employeur. Ainsi, une femme qui vient de mettre au monde un enfant est parfois financièrement obligée de se remettre à travailler peu de temps après avoir accouché, et de placer son enfant dans une garderie privée qui peut coûter presque autant qu'elle gagne. Le congé maternel canadien offre un soutien partiel aux mères afin qu'elles puissent rester à la maison temporairement pour prendre soin de leur enfant. Combinées à cette mesure, les garderies subventionnées aident les parents à contrer les coûts reliés à l'éducation et aux soins des enfants.

6.4. Le « cas québécois »

Le Québec est un cas particulier dans l'ensemble du Canada. Sa politique sociale se rapproche plus de celles des pays européens que de celles des pays avoisinants. De la Révolution tranquille des années 1960 est né un État fort et présent dans la sphère privée, domaine qui jusque-là était du ressort de l'Église. En quelques années, la province a connu des avancées sociales importantes dans les domaines de l'équité salariale entre les sexes, de l'éducation, du logement social, de la conciliation travail-famille et de la réduction de la pauvreté. La province est le premier État à se doter

d'une loi et d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2002). L'accumulation de tous ces facteurs expliquent la position privilégiée du Québec par rapport aux autres provinces canadiennes en matière de lutte à la pauvreté infantile.

Le Québec devance le Canada et la plupart des provinces dans toutes les mesures de pauvreté. Selon certains, « ce phénomène est sans doute attribuable en partie à un train de mesures de soutien à la famille mises de l'avant en 1997, notamment l'expansion rapide du réseau québécois de services de garde abordables, l'élargissement de la prestation pour enfants et la bonification du congé parental » (Campagne 2000, 2006, p. 2).

La politique québécoise, à l'instar de celles des pays européens, adopte une conception pluraliste de la famille, contrairement aux États-Unis et autres provinces canadiennes, qui favorisent la famille traditionnelle, « normale » ou « intacte » (Couture, 2003). L'accent de la politique sociale et familiale est mis sur la prévention, sur l'investissement dans la petite enfance pour accroître les chances d'un développement sain, et dépister d'éventuelles difficultés chez les enfants.

Certains qualifient la politique québécoise d'ambivalente, à cause du mélange constant des mesures de soutien à la fois universelles et sélectives. Le Québec offre une prestation familiale basée sur le revenu, la situation familiale et le nombre d'enfants dans l'optique d'apporter une aide plus importante aux familles les plus démunies. L'allocation familiale a un caractère universel du fait que toutes les familles bénéficient au moins d'une aide minimale, mais est aussi sélective du fait que le montant augmentera à mesure que le revenu familial diminuera.

La mesure qui démarque le Québec du reste des pays nord-américains et même des pays anglophones est le service universel de garde à contribution réduite. Cette initiative gouvernementale avoisine la politique suédoise en matière de conciliation famille-travail. Le Québec tient son originalité de la contribution réduite universelle (de 7 $ par jour), alors que la plupart des pays européens offrent des frais de garde basés sur le revenu familial. Le champ d'application de la loi menant à la création du réseau québécois de CPE est intimement lié à la lutte à la pauvreté chez les enfants :

> La présente loi a pour objet de promouvoir la qualité des services de garde éducatifs fournis par les prestataires de services de garde qui y sont visés en vue d'assurer la santé, la sécurité, le développement, le bien-être et l'égalité des chances des enfants qui reçoivent ces services, notamment ceux qui présentent des besoins particuliers ou qui vivent dans des contextes de précarité socioéconomique (Article 1).

Cela étant dit, même les politiques familiales québécoises n'arrivent pas à toucher directement les enfants les plus vulnérables. Les politiques familiales québécoises s'intéressent d'abord et avant tout aux citoyens

travailleurs (Groulx, 2007). Les personnes qui n'ont pas d'emploi ne bénéficient pas vraiment de ces nouvelles politiques familiales. Cela a pour effet de plonger davantage leurs enfants en situation de pauvreté.

CONCLUSION

La politique familiale canadienne a beaucoup évolué au cours des 15 dernières années. Trois objectifs sont clairement identifiés : prévention et réduction de la pauvreté, promotion de la participation et de l'attachement au marché du travail, ainsi que l'élimination du dédoublement des programmes sociaux. Ces transformations des politiques publiques dans la lutte à la pauvreté des familles et des enfants s'inscrit dans un mouvement de fiscalisation des prestations familiales (Groulx et Schlobach, 2008 ; Hay, 2009), « une forme historiquement nouvelle de redistribution des revenus » (Groulx et Schlobach, 2008, p. 437). La vision canadienne de la famille reste fidèle à la vision anglo-saxonne, qui veut que la famille relève de la responsabilité individuelle et dans une moindre mesure, de la société (et donc de l'État). Selon le plan d'action du Canada daté de mai 2002, le gouvernement canadien reconnaît les parents en tant que premiers responsables des soins et du bien-être de leurs enfants. La famille est une affaire privée, un mode de vie dans lequel le gouvernement n'intervient que lorsque les familles « éclatent ou sont incapables de fonctionner » (Gouvernement du Canada, 2002, p. 17).

La fiscalisation des aides prend acte aussi de la fin d'un modèle familial et social basé sur un mari/père pourvoyeur en ciblant non plus la famille ou les adultes parents, mais un parent travailleur. « Fiscaliser pour réduire les coûts, cibler pour mieux distribuer vers les familles pauvres, activer les dépenses pour inciter les parents pauvres à retourner sur le marché du travail, telles sont les nouvelles stratégies propres aux pays libéraux dans leur lutte contre la montée de la pauvreté et de l'inégalité entre les ménages » (Groulx et Schlobach, 2008, p. 438). Les effets pervers de ce type d'intervention fiscale est qu'elle cible les pauvres qui travaillent au détriment de ceux plus pauvres encore sur l'assistance (Groulx et Schlobach, 2008). Cette fiscalisation doit entraîner une analyse nuancée selon qu'elle s'adresse aux enfants ou aux parents. Si les aides sont définis pour les premiers « par des droits et [pour] les deuxièmes par des obligations, […] c'est peut-être que l'État donne des droits aux uns pour exiger des obligations des autres » (Groulx et Schlobach, 2008, p. 438). Ces nouvelles mesures s'inscrivent dans un mouvement plus large qui oriente l'objet des politiques sociales non pas vers la famille, mais vers des adultes potentiellement prêts à retourner sur le marché du travail, les femmes devant être travailleuses au détriment de leur rôle de mères.

RÉFÉRENCES

Association des banques alimentaires du Canada (2007). *L'enquête Bilan-Faim*, Toronto, ABAC, 44 p. Rapport annuel sur la fréquentation des banques alimentaires au Canada.

Black, D. (1980). *Inequalities in Health : Report of a Research Working Group*, Angleterre, DHSS, 260 p.

Campagne 2000 (2002). « La pauvreté en période de prospérité Bâtir un Canada pour tous les enfants », rapport 2002 sur la pauvreté des enfants et des familles au Canada, <www.campaign2000.ca/reportCards/national/2006FrenchNationalReportCard.pdf>, consulté le 18 janvier 2010.

Campagne 2000 (2006). « Oh Canada ! Trop d'enfants pauvres et depuis trop longtemps… », rapport 2006 sur la pauvreté des enfants et des familles au Canada, <www.campaign2000.ca/reportCards/national/2006FrenchNationalReportCard.pdf>, consulté le 18 janvier 2010.

Campagne 2000 (2007). Il faut une nation pour éduquer une génération : le temps est venu pour une stratégie nationale de réduction de la pauvreté, <www.campaign2000.ca/reportCards/national/2007FrenchNationalReportCard.pdf>, consulté le 18 janvier 2010.

Châtel, V. et S. Roy (2008). *Penser la vulnérabilité : Visage de la fragilisation du social*, Presses de l'Université du Québec, Québec, 243 p., coll. « Problèmes sociaux et interventions sociales ».

Conseil canadien de développement social. <www.ccsd.ca>, consulté le 18 janvier 2010.

Conseil canadien de développement social et The Annie E. Casey Foundation et Red por los derechos de la infancia en Mexico (2008). *Grandir en Amérique du Nord : le bien-être économique des enfants au Canada, aux États-Unis et au Mexique*, Ottawa, CCDS.

CNBS (2007). *Agissons maintenant pour les enfants et les jeunes métis, inuits et des Premières Nations*, Ottawa, CNBS, 148 p. Rapport nº 127.

Cosh, C. (1996). « More efficient means more expensive », *Newsmagazine*, vol. 23, nº 51, décembre, p. 8.

Couture, J. (2003). « What gains have been made in Quebec since the sixties ? Is Quebec nationalism still a galvanizing force ? », *Canadian Dimension*, vol. 37, nº 5, septembre-octobre, p. 26-27.

Dandurand, R. et M. Kempeneers (2002). « Pour une analyse comparative et contextuelle de la politique familiale au Québec », *Recherches sociographiques*, vol. XLIII, nº 1, janvier-avril, p. 49-78.

Dubois, M. et B. Malenfant (1997). « Appauvrissement des enfants et des familles : défi pour l'Ontario français », *Reflets : revue d'intervention sociale et communautaire*, vol. 3, nº 1, p. 9-14.

Esping-Andersen, G. (1999). *Les trois mondes de l'État providence*, Paris, Presses universitaires de France.

FAO – Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (1996). *Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale*, Rome, FAO, <www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm>, consulté le 18 janvier 2010.

Freiler, C. et J. Cerny (1998). *Des prestations pour les enfants du Canada : perspectives sur l'égalité des sexes et la responsabilité sociale*, Ottawa, Condition féminine Canada.

Freiler, C., L. Rothman et P. Barata (2004). *Les voies du progrès : solutions structurelles pour s'attaquer à la pauvreté infantile*, <www.campaign2000.ca/resources/papers/PathwaytoProgressExecutiveSummaryFrench.pdf>, consulté le 18 janvier 2010.

Gouvernement du Canada (2002). *Un Canada digne des enfants : le plan d'action du Canada suite à la Session extraordinaire des Nations unies consacrée aux enfants de mai 2002*, 61 p.

Gouvernement du Canada (2009). *Plan d'action économique du Canada*, <www.actionplan.gc.ca/initiatives/fra/index.asp?mode=3>, consulté le 18 janvier 2010.

Groulx, L.-H. (2007). « Les nouvelles politiques familiales ; congés payés pour raisons familiales et services de garde », dans Henri Dorvil (dir.), *Problèmes sociaux*, tome 3, *Théorie et méthodologies de la recherche*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 249-274, coll. « Problèmes sociaux et interventions sociales ».

Groulx, L.-H. et M. Schlobach (2008). « Les nouvelles mesures de soutien financier aux familles : comparaison Canada-Québec », dans C. Parent, S. Drapeau, M. Brousseau et E. Pouliot (dir.), *Visages multiples de la parentalité*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 454 p.

Hay, D. (2009). *Politiques et programmes sur la réduction de la pauvreté*, CCDS, Ottawa. <www.ccsd.ca/RDS2009/Rapport/Canada_Report_FINAL_FR.pdf>, consulté le 18 janvier 2010.

Lefebvre, P. (2003). « Limites et problèmes de la politique familiale canadienne », <www.omiss.ca/activite/pdf/lefebvre.pdf>, consulté le 18 janvier 2010.

Lynch, J. *et al.* (2000). « Income inequality and mortality : Importance to health of individual income, psychosocial environment, or material conditions », *BMJ*, vol. 320, p. 1200-1204.

McAll, Christopher (2008). « Trajectoires de vie, rapports sociaux et production de la pauvreté », dans V. Châtel et S. Roy (dir.), *Penser la vulnérabilité : visage de la fragilisation du social*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 93-124, coll. « Problèmes sociaux et interventions sociales ».

Ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec (2007). *Riches de tous nos enfants : la pauvreté et ses répercussions sur la santé des jeunes de moins de 18 ans*, Troisième rapport national sur l'état de santé de la population du Québec, 152 p., <www.pauvrete.org/>, consulté le 18 janvier 2010.

Paquette, J. et M.-C. Michaud (2005). *Agir sur les politiques familiales : la recherche, un outil indispensable*, Montréal, INRS, Partenariat Familles en mouvance et dynamiques intergénérationnelles, 107 p.

PNUD – Programme des Nations unies pour le développement (2009). *Rapport mondial sur le développement humain 2009*, <hdrstats.undp.org/fr/countries>, consulté le 18 janvier 2010.

Racine, Sonia (2007), « L'insécurité et la sécurité alimentaire », dans Henri Dorvil (dir.), *Problèmes sociaux : théories et méthodologies de la recherche*, tome 3, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 19-48, coll. « Problèmes sociaux et intervention sociales ».

Rea, W., J. Yuen, J. Engeland et R. Figueroa (2008). « La dynamique de l'abordabilité du logement », *Perspective*, nº 75, p. 17-30, <www.statcan.ca/francais/freepub/75-001-XIF/2008101/pdf/10511-fr.pdf>.

Reitsma-Street, M., A. van de Sande et F. Boudreau (1997). « Bilan des stratégies pour combattre la pauvreté chez les enfants et les adolescents à Sudbury », *Reflets : revue d'intervention sociale et communautaire*, vol. 3, nº 1, p. 120-135.

RHDCC – Ministères des Ressources humaines et Développement des compétences (2003). *Le visage de la pauvreté au Canada*, <www.socialsciences.uottawa.ca/images/pdf/pauvrete.pdf>, consulté le 18 janvier 2010.

Robertson, H.-J. (1999). « Poor logic and poor children », *Phi Delta Kappan*, vol. 80, nº 7, p. 552-553.

Rothman, L. et A. Noble (2008). *Sécurité familiale en période d'insécurité : arguments pour une stratégie de réduction de la pauvreté au Canada*, rapport 2008 sur la pauvreté des enfants et des familles au Canada, Toronto, Campagne 2000. <www.campaign2000.ca/reportCards/national/2002NationalReportCardFrench.pdf>, consulté le 18 janvier 2010.

Séguin, L. *et al.* (2003). « Effects of low income on infant health », *CMAJ*, vol. 168, nº 12, 10 juin.

Shapcott, M. (2008). *The State of the Nation's Housing*, Toronto, Wellesley Institute, 6 p.

Simard, J.-P. (1992). « La pauvreté des enfants au Québec », dans G. Pronovost (dir.), *Comprendre la famille : actes du 1er symposium québécois de recherche sur la famille*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 265-273.

Statistique Canada (2001). *Recensement du Canada de* 2001, <www12.statcan.gc.ca/census-recensement/index-eng.cfm>, consulté le 18 janvier 2010.

Statistique Canada (2006). *Aperçu du recensement du Canada : les familles*, <www.statcan.gc.ca/pub/11-008-x/2007006/article/10380-fra.htm>, consulté le 18 janvier 2010.

Statistique Canada (2006). *Revenu : seuils de faible revenu (SFR) et les mesures de faible revenu (MFR)*, <www42.statcan.ca/smr02/smr02_025-fra.htm>, consulté le 18 janvier 2010.

Statistique Canada (2010). *Dernier communiqué de l'enquête sur la population active 2010*, <www.statcan.gc.ca/subjects-sujets/labour-travail/lfs-epa/lfs-epa-fra.htm>, consulté le 18 janvier 2010.

Tarasuk, V. (2001). *Document de travail sur l'insécurité alimentaire individuelle et des ménages*, rapport de recherche, Ottawa, Santé Canada.

UNICEF (2000). *Progrès des Nations 2000*, New York, Unicef, 46 p.

UNICEF (2005). *L'enfance en péril : la situation des enfants dans le monde*, New York, Unicef, 164 p.

UNICEF (2007). *Vue d'ensemble du bien-être des enfants dans les pays riches : Une évaluation la plus complète à ce jour du bien-être des enfants et des adolescents dans les pays les plus avancés*, Florence, Bilan Innocenti, Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, 52 p.

PARTIE

ÉTAT ET GOUVERNANCE

CHAPITRE

8

L'ESPACE CONSTITUTIONNEL AUTOCHTONE « RÉEL » ET « IMAGINÉ »

Jean-François Savard
Professeur agrégé, École nationale d'administration publique

Les revendications territoriales et d'autonomie gouvernementale des Autochtones ont indéniablement marqué la scène politique canadienne, depuis les années 1970. Ces revendications ont mené à de nombreux débats politiques et juridiques qui ont graduellement modifié le paysage constitutionnel canadien. Ces débats ont eux-mêmes donné naissance à des discours politiques, qui offrent une vision normative de ce que devrait être l'espace constitutionnel pour les Autochtones au Canada. En adoptant une perspective politique pour étudier à la fois le régime constitutionnel canadien et les discours critiques autochtones, on peut soutenir qu'il existe au Canada un espace constitutionnel autochtone réel et un espace imaginé.

C'est cette idée d'un espace réel et d'un espace imaginé que cherche à démontrer ce chapitre. Il propose, dans un premier temps, d'explorer les éléments qui forgent l'espace constitutionnel canadien pour les Autochtones (espace réel), puis, dans un deuxième temps, de présenter deux discours critiques autochtones qui proposent de concevoir différemment cet espace constitutionnel (espace imaginé). Enfin, ce chapitre veut démontrer que si ces discours critiques ne se sont pas encore imposés comme principaux courants de pensée constitutionnels au Canada, ils

ont toutefois beaucoup influencé les recommandations de la Commission royale sur les peuples autochtones et occupent, de façon importante, la sphère publique canadienne.

1. L'ESPACE RÉEL

L'espace constitutionnel canadien, pour les Autochtones, se compose de deux grands éléments, à savoir des composantes de la Constitution canadienne et jurisprudence qui forment ce que l'on peut appeler le droit autochtone. Dans cette section, nous allons explorer ces divers éléments qui forgent ce que l'on désigne dans ce chapitre comme l'espace constitutionnel autochtone « réel ».

1.1. Les composantes de la Constitution canadienne

Bien que la question puisse faire l'objet de débat, il n'est pas trop risqué d'affirmer que l'on peut reconnaître trois composantes de la Constitution canadienne qui forgent l'espace constitutionnel autochtone « réel », à savoir la *Proclamation royale*, la *Loi constitutionnelle de 1867* et la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Le 7 octobre 1763, les autorités britanniques publièrent la *Proclamation royale*, un document qui visait à assurer la sécurité dans leurs colonies. Il s'agit du premier document juridique à définir la place des nations indiennes dans les colonies de l'Amérique du Nord. Il garantissait aux Indiens – c'est de cette façon que l'on désigne les Autochtones à l'époque – que leurs territoires, au-delà des colonies existantes, n'auraient pas à souffrir d'interventions extérieures. En retour, les Indiens ne pouvaient se départir de leurs territoires qu'en faveur de la Couronne (Miller, 1991). Il s'agissait là d'un mécanisme visant à protéger les tribus indiennes des colons et des prospecteurs.

La *Proclamation royale* – qui demeure toujours une composante de la Constitution canadienne – est importante parce qu'elle a créé un précédent constitutionnel en assurant le devoir de protecteur de la Couronne, d'abord par le mécanisme de cession des terres qu'elle met en place, puis en ordonnant aux colons habitant les terres indiennes de quitter les lieux (Lafontaine, 1993). De plus, elle institue une relation de fiduciaire qui lie la Couronne britannique aux nations indiennes, une responsabilité qui sera par la suite reportée à l'État canadien, à partir de 1867.

La *Loi constitutionnelle de 1867*[1] – autre composante de la Constitution canadienne – ne fait pas expressément référence à la *Proclamation royale*. Toutefois, l'article 91(24) reconnaît au gouvernement fédéral la responsabilité des Indiens et des terres réservées aux Indiens. De fait, cet article reporte, dans la Constitution canadienne, l'engagement de la Couronne à protéger les intérêts des Indiens, tel que formulé dans la *Proclamation royale*. Il ne signifie cependant pas que seul le gouvernement fédéral est responsable des populations autochtones au Canada.

La *Loi constitutionnelle de 1982* est certainement la composante qui a la plus grande influence sur l'espace constitutionnel autochtone « réel ». En effet, la loi prévoit que « Les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés ». Le paragraphe 3 de ce même article (s.35(3)) précise que « [il] est entendu que sont compris parmi les droits issus de traités, dont il est fait mention au paragraphe 1, les droits existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou susceptibles d'être acquis ainsi » (Canada, 1982). C'est aussi cet article qui consacre constitutionnellement le statut d'autochtone, qui comprend les Indiens, les Inuits et les Métis. Il ne s'agit donc plus seulement de considérer les Autochtones comme une responsabilité constitutionnelle, mais bien comme des sujets ayant des droits reconnus constitutionnellement, ce qui est conforme à l'esprit de la *Proclamation royale*.

À ce sujet d'ailleurs, Alain Lafontaine précise qu'« [o]n s'entend généralement pour dire que la *Proclamation royale de 1763* ne crée pas de droit en faveur des Autochtones, mais qu'elle a plutôt pour effet de reconnaître des droits existants. Elle a l'avantage de faire état […] des droits inhérents des peuples autochtones et témoigne de la reconnaissance de ces droits par la Couronne britannique […] » (Lafontaine, 1993, p. 18). Or, contrairement à la Constitution de 1867 qui ne fait aucunement mention de ces droits inhérents et ancestraux, la *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît expressément la portée de la *Proclamation royale*.

En effet, afin de s'assurer que les droits et libertés reconnus dans la Charte ne portent pas indûment atteinte aux droits ancestraux et issus de traités des Autochtones, l'article 25 de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit que la Charte ne s'applique pas aux droits reconnus dans la *Proclamation royale* et ceux issus d'accords de revendications territoriales ou qui seront acquis de cette façon. L'article 25 accorde donc une véritable valeur constitutionnelle à la *Proclamation royale de 1763*. Toutefois, c'est à l'article 35 que la *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît véritablement les droits ancestraux

1. Qui fut d'abord désignée comme l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

et issus de traités[2], sources de la relation de fiduciaire. De plus, bien que l'article 25 limite la portée de la Charte sur les droits ancestraux et issus de traités, l'article 35 spécifie tout de même que ces droits doivent s'appliquer aux personnes des deux sexes, et ce, conformément aux droits fondamentaux reconnus dans la charte. La *Loi constitutionnelle de 1982* garantit donc un équilibre entre les droits fondamentaux reconnus dans la Charte et les droits ancestraux et issus de traités autochtones.

1.2. La jurisprudence

La Cour suprême a joué et joue encore un rôle important dans la construction de l'espace constitutionnel autochtone « réel ». À travers les causes qu'elle entend et les jugements qu'elle rend, la Cour suprême établit une jurisprudence qui définit les limites de l'espace constitutionnel autochtone « réel ». Ces jugements sont très nombreux et comme l'objet de ce chapitre n'est pas d'en faire l'inventaire complet, on s'attardera, dans les lignes qui suivent, à ceux qui paraissent plus significatifs. Il s'agit des jugements Calder, Sparrow, Delgamukw et Van der Peet, qui sont représentatifs d'un espace constitutionnel autochtone contemporain, qui favorise l'autonomie gouvernementale autochtone dans l'esprit de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

1.3. Le jugement Calder

L'affaire Calder (Frideres, 1993 ; Coyle, 1997 ; Dupuis, 1997) est le premier jugement moderne de la Cour suprême qui vient donner une force juridique aux revendications autochtones. En 1973, la Cour suprême est appelée à se pencher sur la cause des Nisga'a de la Colombie-Britannique, qui réclament des droits sur un territoire, affirmant que lesdits droits n'ont jamais été éteints et que, par conséquent, le territoire est toujours le leur. Bien que les Nisga'a aient perdu cette cause, le jugement demeure fort important, puisque six des sept juges de la Cour suprême ont reconnu que les Autochtones possédaient un droit ancestral sur leurs terres et que c'était au gouvernement fédéral à démontrer que les droits autochtones avaient bel et bien été éteints (Dupuis, 1997).

De plus, Isaac (1995) soutient que l'important dans ce jugement est que tous les juges, à l'exception d'un seul, s'accordèrent sur le fait que le titre autochtone sur les terres qu'ils occupèrent historiquement existait

2. Ce qui comprend les droits issus d'accords de revendications territoriales ou susceptibles d'être acquis ainsi.

toujours au sens de la loi, à moins d'avoir été éteints par un traité valide. Il est utile de préciser que l'arrêt Guérin (en 1984) a confirmé et validé les conclusions du jugement Calder.

1.4. Le jugement Sparrow

Si le jugement Calder confirme l'existence d'un titre autochtone, le jugement Sparrow est important parce qu'il apporte une définition de ce qu'est un droit ancestral (au cœur de la notion de titre autochtone) ; et plus précisément parce qu'il précise comment l'article 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* protège les droits ancestraux autochtones. Essentiellement, le jugement Sparrow indique que l'article 35(1) protège les droits ancestraux existants en 1982, mais ne vient pas rétablir les droits éteints avant 1982. De plus, le jugement précise que l'interprétation des « droits ancestraux existants » doit être suffisamment souple pour permettre une évolution dans le temps. Le jugement précise également qu'une réglementation provinciale et fédérale ne peut éteindre un droit, comme elle ne peut, de prime abord, limiter ce droit, sauf si cette limitation est conforme à l'article 35(1) (R. c. Sparrow, [1990]. 1 R.C.S. 1075).

Pour savoir si une réglementation fédérale ou provinciale peut limiter l'exercice d'un droit ancestral, le jugement Sparrow suggère un test en trois étapes : d'abord, savoir si la loi ou la réglementation porte atteinte au droit ancestral ; ensuite, vérifier si la restriction est déraisonnable, le fardeau de la preuve reposant sur les groupes autochtones contestataires ; enfin, justifier la restriction en s'assurant du respect de la relation de fiduciaire qui lie la Couronne canadienne aux peuples autochtones (R. c. Sparrow, [1990]. 1 R.C.S. 1075.).

1.5. Le jugement Van der Peet

Le jugement Van der Peet vient en quelque sorte compléter le jugement Sparrow. Il apporte des précisions sur ce qu'il est convenu de reconnaître comme un droit ancestral en élargissant la définition d'un tel droit aux coutumes, pratiques et traditions des peuples autochtones (R. c. Van der Peet, [1996] 2 R.C.S. 507). Cependant, le jugement précise que pour qu'un droit soit reconnu sur la base de coutumes, pratiques ou traditions, ces dernières doivent revêtir une importance particulière pour le groupe autochtone qui revendique le droit ancestral. Les pratiques, coutumes et traditions accessoires ou qui ne font pas partie de la culture du groupe autochtone revendicateur ne peuvent permettre la reconnaissance d'un droit ancestral. De plus, si la pratique, coutume ou tradition a évolué dans le temps après l'arrivée des Européens, cette évolution ne peut empêcher

la reconnaissance du droit ancestral. Par contre, si elle est le fruit de l'arrivée des Européens, elle ne peut se qualifier comme un droit ancestral (R. c. Van der Peet, [1996] 2 R.C.S. 507).

Enfin, deux points importants sont aussi à retenir : d'abord, les droits ancestraux peuvent découler non seulement de l'occupation antérieure du territoire, mais aussi de l'organisation sociale antérieure des peuples autochtones habitant ce territoire ; ensuite, l'article 35(1) doit recevoir, de la part des tribunaux, une interprétation généreuse, large et libérale et toute ambiguïté, tout doute ou toute incertitude doit être résolu à la faveur des Autochtones (R. c. Van der Peet, [1996] 2 R.C.S. 507).

1.6. Le jugement Delgamukw

La question du titre autochtone fut également examinée dans le jugement Delgamukw. Celui-ci précise, en premier lieu, la nature d'un titre aborigène. C'est un droit *sui generis*, inaliénable et qui ne peut être cédé ou vendu qu'à la Couronne. Ce titre contient également une limite intrinsèque, en ce que les revendicateurs ne peuvent utiliser le territoire couvert par un titre aborigène que dans les limites des coutumes, pratiques et traditions du groupe revendicateur (Delgamukw c. Colombie-Britannique [1997] 3 R.C.S. 1010). En deuxième lieu, l'importance de ce jugement vient du fait qu'il établit une distinction claire entre un titre aborigène et un droit ancestral.

Il faut aussi souligner que ce jugement a révolutionné la façon d'aborder les revendications autochtones en acceptant que la tradition orale puisse être admise comme élément de preuve dans les revendications territoriales autochtones.

À travers ces quatre jugements, la Cour suprême a défini des principes qui structurent l'espace constitutionnel autochtone « réel » sur la base des composantes de la Constitution canadienne. Ces principes reconnaissent l'existence des droits ancestraux et affirment que ces droits sont constitutionnellement protégés. Puisque le jugement Van der Peet conclut que les droits ancestraux découlent de l'occupation antérieure et surtout de l'organisation antérieure, on peut en déduire que l'autonomie gouvernementale constitue un droit ancestral. Ce qui pourrait signifier que le droit à l'autonomie gouvernementale autochtone soit protégé constitutionnellement.

Ce dernier point est crucial, puisqu'il constitue le point d'ancrage duquel naissent les discours critiques autochtones qui forgent l'espace « imaginé ». C'est précisément ce que va démontrer la prochaine section.

2. L'ESPACE IMAGINÉ

Deux grands discours forment l'espace constitutionnel autochtone « imaginé » : l'approche de la réforme constitutionnelle et le fédéralisme de traité. Ces discours peuvent varier d'un auteur à l'autre, mais ils ont en commun de proposer une transformation de l'espace constitutionnel autochtone « réel », dans lequel la constitutionnalité de l'autonomie gouvernementale autochtone serait confirmée et créerait ainsi un troisième ordre de gouvernement.

2.1. L'APPROCHE DE LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE

L'analyse des discours qui composent l'espace « imaginé » permet de constater que l'approche de la réforme constitutionnelle se décline en deux tendances : d'une part, ceux qui prétendent que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale autochtone est reconnu et protégé par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* (Laforme, 1991 ; Borrows, 1992 ; McNeil, 1997) et, d'autre part, ceux qui militent en faveur d'un enchâssement du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale à même la Constitution canadienne (Hogg et Turpel, 1994 ; Russel, 2000 ; Macklem, 2001).

Il est utile de rappeler ici que le paragraphe (3) de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ne reconnaît explicitement que les droits issus de traités et les droits existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou susceptibles d'être acquis ainsi (Canada, 1982). Il n'est pas fait mention du droit à l'autonomie gouvernementale autochtone[3]. Ainsi, à première vue, l'article 35 ne semble pas protéger le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale autochtone.

Une première approche de la réforme constitutionnelle consiste à démontrer que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est reconnu par l'article 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Borrows (1992) explique comment cet article reconnaît et protège le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale autochtone. Il affirme que l'existence continue de la souveraineté autochtone suppose que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est un droit existant et, par conséquent, protégé par l'article 35(1).

McNeil (1996) précise mieux l'argument de Borrows. Il explique que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est un droit existant, parce qu'il n'a jamais été éteint par la Couronne britannique ou le gouvernement du Canada. Cependant, ajoute-t-il, ce droit n'est pas reconnu

3. À ce sujet, une des particularités de l'Accord de Charlottetown était de proposer un amendement constitutionnel qui aurait reconnu explicitement le droit à l'autonomie gouvernementale autochtone.

par le gouvernement fédéral. Selon l'auteur, cette position de l'approche de la réforme constitutionnelle trouve un appui dans le jugement Sparrow, qui confirmerait que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale n'a jamais été éteint. McNeil soutient que non seulement le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est un droit existant, mais que c'est aussi un droit issu de traités et qu'en ce sens il doit être reconnu en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle* de 1982. En fait, McNeil cherche à démontrer que l'article 35 garantit le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, sans néanmoins définir la façon dont il peut être exercé.

LaForme (1991) tire des conclusions semblables de son analyse du jugement Sparrow. Selon lui, l'article 35 enchâsse le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale autochtone. Dans le but de répondre à certaines critiques de cette tendance de l'approche de la réforme constitutionnelle, il ajoute qu'aucune autre règle constitutionnelle n'est nécessaire pour faire reconnaître ce droit. Comme McNeil et Borrows, LaForme soutient que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est protégé par l'article 35 parce qu'il constitue un droit existant et issu de traités.

LaForme se distingue toutefois de McNeil et Borrows, en ce qu'il démontre comment la reconnaissance historique de la souveraineté autochtone par les Européens (au travers des traités et des alliances militaires) a créé une relation d'égal à égal entre les deux nations. Selon LaForme, c'est cette relation que l'article 35 doit reconnaître, puisqu'elle est la source de la souveraineté autochtone et du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, et qu'elle institue un troisième ordre de gouvernement autochtone.

Plusieurs auteurs (Jhappan, 1993 ; McNeil, 1996 ; Slattery, 1996 ; Macklem, 2001), intéressés par cette idée d'une reconnaissance constitutionnelle implicite du droit à l'autonomie gouvernementale autochtone, se sont penchés sur les effets de l'application de la Charte des droits et libertés aux gouvernements d'un possible troisième ordre, particulièrement dans un contexte où la Charte privilégie les droits individuels, alors que les droits autochtones sont en grande partie des droits collectifs. Il semblerait donc difficile de concilier l'application de la Charte et la reconnaissance constitutionnelle de l'autonomie gouvernementale autochtone.

McNeil (1996) soutient au contraire que la Charte respecte les droits autochtones en raison de certains articles qui offrent une protection spécifique pour les Autochtones (à noter que Macklem (2001) et Jhappan (1993) présentent à peu près le même argument). Son raisonnement est le suivant : si on admet que l'article 35(1) puisse reconnaître le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale autochtone, les articles 32(1) et 33(1) – qui stipulent que la Charte s'applique au gouvernement fédéral et aux

gouvernements provinciaux et que ceux-ci sont responsables de l'application de la Charte – exempteraient les gouvernements autochtones de l'application de la Charte. De plus, l'article 25 offre déjà une protection explicite de l'application de la Charte, puisqu'il stipule que certaines garanties de la Charte ne peuvent être applicables si elles entrent en conflit avec les droits autochtones. Cependant, McNeil souligne que l'article 35(4) vient garantir que l'article 25 ne serait pas utilisé pour créer une discrimination basée sur le sexe, respectant ainsi l'esprit de la Charte et l'article 28 (sur l'équité des sexes) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Cette première tendance de l'approche de la réforme constitutionnelle est tout de même critiquée par une seconde tendance qui prône un enchâssement explicite du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale autochtone, pour que sa reconnaissance ne dépende pas de l'article 35(1). Le problème principal que pose la reconnaissance du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale autochtone par l'article 35(1), selon Macklem (2001), est celui de la préséance de la loi. Puisque l'article 35(1) n'offre aucune indication quant aux compétences qui appartiendraient en exclusivité aux gouvernements autochtones, advenant la création d'un troisième ordre de gouvernement, il est fort probable que c'est le gouvernement fédéral qui aurait toujours préséance. Autrement dit, les lois qu'adopteraient les gouvernements autochtones pourraient être constamment invalidées par le gouvernement fédéral.

La solution à ce problème, selon cette deuxième tendance, passe par l'enchâssement du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale autochtone à l'intérieur d'un nouvel article de la *Loi constitutionnelle*. Ce nouvel article pourrait compter un paragraphe qui attribuerait des compétences exclusives et partagées entre les gouvernements autochtones, provinciaux et le gouvernement fédéral.

Dan Russell (2000) est l'un des grands tenants de cette tendance. Il affirme que l'enchâssement du droit à l'autonomie gouvernementale autochtone offre une meilleure possibilité d'exercer cette autonomie que le fédéralisme de traité. Il propose d'abroger l'article 35 et de le remplacer par un nouvel article qui reconnaîtrait explicitement le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale autochtone. Cette reconnaissance est toutefois conditionnelle dans la mesure où les Autochtones devront obtenir un statut équivalant à celui de *domestic dependent nation* qui s'applique aux Autochtones des États-Unis à la suite du jugement Marshall, un avis que partagent Hogg et Turpell (1994)[4]. Ce statut permettrait à la fois au

4. Les auteurs proposent toutefois d'utiliser la terminologie « autonomie gouvernementale interne », plutôt que « *domestic dependent nation* ».

gouvernement canadien de reconnaître la souveraineté autochtone et la légitimité de son exercice, sans toutefois craindre que cette souveraineté puisse donner aux nations autochtones un statut international. Ce caractère interne de la souveraineté autochtone serait intégré dans l'article qui enchâsse le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale autochtone.

Hogg et Turpell (1994) s'inspirent plutôt de ce que proposait l'Accord de Charlottetown pour suggérer une autre façon d'enchâsser le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale autochtone. Ils suggèrent d'adopter un énoncé contextuel qui aurait l'avantage d'être assez large pour répondre à la diversité des formes gouvernementales que désire chaque nation, tout en entérinant des principes de base pour l'ensemble de ces nations. Autrement dit, l'énoncé contextuel « devrait être suffisamment souple pour être applicable à diverses circonstances et conditions, mais suffisamment précis en même temps pour indiquer d'une manière générale la portée de l'autonomie gouvernementale » (Hogg et Turpel, 1994, p. 10).

Un tel énoncé contextuel permettrait de contourner le problème souligné par Russell en précisant les objectifs de l'autonomie gouvernementale autochtone et les compétences que vont assumer chacun des organes législatifs autochtones. Cela signifie que chaque nation aurait le pouvoir de se définir une constitution qui créerait ses structures législatives. Ainsi, les formes que prendrait l'autonomie gouvernementale varieraient d'une nation à l'autre.

Notons enfin que, selon Hogg et Turpell, l'idée d'un énoncé de contexte ne rejette pas l'utilité de l'article 35. Ils affirment en fait que l'article 35 continuerait de protéger les ententes territoriales, alors que l'énoncé de contexte enchâsserait et protégerait le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale autochtone.

En somme, cette deuxième tendance de l'approche de la réforme constitutionnelle ne rejette pas l'article 35. Elle prétend plutôt qu'il faut amender la Constitution pour enchâsser et reconnaître le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et les compétences dévolues aux gouvernements autochtones qui en découlent. À ce titre, la tendance qui favorise l'enchâssement du droit à l'autonomie gouvernementale autochtone permet plus facilement la création d'un troisième ordre de gouvernement, puisqu'elle propose un partage clair et constitutionnellement reconnu des compétences, ce qui n'est pas le cas de la première tendance. Il faut toutefois souligner que dans le contexte politique canadien, toute demande visant un amendement constitutionnel sera certainement rejetée par le gouvernement fédéral.

2.2. Le fédéralisme de traité

Le fédéralisme de traité s'apparente à plusieurs égards à l'approche de la réforme constitutionnelle. Les solutions de mise en œuvre du fédéralisme de traité s'inspirent grandement de l'approche présentée dans la section précédente. Cependant, le fédéralisme de traité se distingue en ce qu'il mise principalement sur les traités comme source du droit constitutionnel autochtone, plutôt que sur la Constitution canadienne elle-même.

Définir le fédéralisme de traité est un défi intéressant, puisqu'il n'existe pas de consensus chez les auteurs sur la façon de le concevoir. Cela étant dit, toutes les conceptions du fédéralisme de traité ont en commun de vouloir mettre en œuvre le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale à travers un troisième ordre de gouvernement institué par les traités.

Selon Bear Robe (1992), Ladner (2003) et Henderson (1994a), les traités signés avec les Autochtones (ce qui inclut tous les traités de la Nouvelle-France, les traités préconfédératifs et postconfédératifs) créent le contexte politique qui définit les fondements des relations constitutionnelles entre le gouvernement du Canada et les nations autochtones. Dans ce contexte, il s'établit une relation de nation à nation et de gouvernement à gouvernement entre le Canada et les Autochtones. Bear Robe précise également que non seulement les ententes modernes font partie des traités qui créent ce contexte politique, mais que les nations autochtones qui n'ont jamais signé de traités (comme on en trouve au Québec et en Colombie-Britannique) sont protégées par la Proclamation royale de 1763.

Se fondant sur une analyse des Haudenosaunee[5] et de l'organisation politique précoloniale des Blackfoot, Ladner (2003) explique qu'historiquement, les nations autochtones ont développé un constitutionnalisme qui leur est propre et qui s'est poursuivi même après la colonisation. Les fondements de ce constitutionnalisme sont les traités. Ces derniers, explique Ladner, forment des ententes négociées sur une base de nation à nation.

Ces ententes de nation à nation ont pour but de permettre aux nations du traité de vivre en paix et de coexister de façon autonome sur un même territoire. Les nations du traité jouissent donc d'une autonomie propre, mais d'une souveraineté partagée sur un même territoire. Selon Ladner (2003), Henderson (1994a) et Borrows (1992), les nations autochtones ont conclu des traités avec les Européens dans ce même esprit.

C'est pour cette raison que Henderson (1994a) affirme que dès les premiers traités conclus, les Européens reconnaissaient l'autonomie des nations autochtones. Toujours dans le même ordre d'idée, Ladner soutient

5. Que l'on nomme souvent confédération ou ligue iroquoise.

également que les traités sont une preuve que les Européens considéraient les Autochtones comme des nations. Borrows (1992) et Price (1999) ajoutent, au sujet des traités 6, 72 et 82, que c'est cette compréhension des traités qu'avaient les nations autochtones au moment de leur signature.

Selon Bear Robe, Henderson et Ladner, les traités constituent les fondements d'un troisième ordre de gouvernement, puisqu'ils établissent les termes qui régissent les relations entre les nations autochtones et l'État canadien. Les traités définissent un partage des compétences entre ces deux parties à l'intérieur d'un territoire partagé. Il se crée ainsi, aux dires d'Henderson, un véritable fédéralisme constitué de deux ordres de gouvernement : l'ordre autochtone et l'ordre canadien. C'est ce qui constitue l'essence du fédéralisme de traité.

Le fédéralisme de traité se définit donc, selon Ladner (2003), comme une relation constitutionnelle asymétrique entre les nations autochtones et le gouvernement canadien. La relation est asymétrique parce que chaque traité établit une relation différente avec l'État canadien. Toutefois, contrairement aux tendances de l'approche de la réforme constitutionnelle, dans le fédéralisme de traité, l'ordre constitutionnel autochtone est séparé de la relation qui existe entre l'ordre fédéral et l'ordre provincial du fédéralisme canadien. Le fédéralisme de traité établit donc deux fédéralismes à l'intérieur du fédéralisme canadien : le fédéralisme interprovincial et le fédéralisme de traité.

Henderson (1994a) défend l'idée selon laquelle le fédéralisme de traité, comme ordre constitutionnel distinct, est fondé sur des droits issus de traités. Les traités forment des ententes écrites qui incarnent un équilibre consensuel entre les droits autochtones et les droits dévolus d'abord à la couronne britannique, puis au gouvernement canadien. Henderson insiste cependant pour dire que ces droits appartiennent ultimement aux Autochtones et, qu'en ce sens, ils sont prêtés à la Couronne. Le fédéralisme de traité, compris de cette façon, définit un nouvel espace constitutionnel à l'intérieur duquel les Autochtones peuvent affirmer leur droit à l'autodétermination.

En somme, le fédéralisme de traité se réfère à un ordre constitutionnel :

> […] *distinct and separate from the federal system as enunciated in the Canadian Constitution. This constitutional order is comprised of a myriad of treaties and the nation-to-nation relationships that these constitutionally entrenched agreements entail. As a political order of asymmetrical federalism, each treaty recognizes and affirms the sovereignty and jurisdictions of Indigenous nations and enables a new or alien sovereignty to co-exist within a shared territory, exercising those jurisdictions delegated within the treaty* (Ladner, 2003, p. 12).

Ladner ajoute que l'on peut conclure que le fédéralisme de traité « *is an agreed upon framework for the mutual co-existence of the two sovereign entities within the same territory* » (Ladner, 2003, p. 16).

Bien que dans les faits il n'existe pas au Canada de troisième ordre de gouvernement, Henderson insiste sur le fait que les traités forgent les lois sur lesquelles se fond la Constitution canadienne. Toutefois, la couronne britannique, puis le gouvernement fédéral et les cours de justice canadienne ont historiquement ignoré et nié le statut constitutionnel des traités. On peut donc se demander comment, dans un tel contexte, peut-on mettre en œuvre le fédéralisme de traité ?

Ladner prétend que les traités supposent la reconnaissance mutuelle de deux entités souveraines qui partagent un même territoire. Il n'y a donc aucune subordination de l'une ou l'autre des nations. Comme le souligne Henderson, les traités ont créé des juridictions partagées sur un territoire commun qui n'altèrent en rien l'exercice du droit à l'autodétermination des deux parties. Il ajoute que les traités ont créé des responsabilités partagées plutôt qu'un pouvoir suprême. Ainsi, selon Price, Ladner et Henderson, les traités n'ont rien cédé à la couronne britannique, ils ont seulement permis de préciser les modalités à travers lesquelles l'exercice de l'autonomie gouvernementale des deux parties peut se pratiquer.

Le fédéralisme de traité vise à faire transformer le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale autochtone en droits reconnus par le régime constitutionnel canadien. Il propose de créer un troisième ordre de gouvernement protégé par les articles 25 et 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Cependant, selon Henderson, même si les traités peuvent créer ce troisième ordre de gouvernement, l'État canadien réfute cette affirmation en prétendant que les traités ont éteint les droits autochtones sur les territoires visés, et que l'article 35 ne reconnaît que les droits existants.

Henderson (1994a) soutient que les traités n'ont rien éteint du tout, ils ont plutôt permis de clarifier et de réaffirmer les droits des Autochtones sur leurs territoires et les droits et responsabilités qu'ils ont accepté de céder aux Européens, puis aux Canadiens, moyennant certaines compensations. Les droits autochtones n'ont donc jamais été éteints. Il s'appuie ensuite sur son interprétation du jugement Sparrow, qui démontre que l'expression « droits existants » signifie les droits qui n'ont jamais été éteints.

Il ajoute de plus que la Cour suprême a conclu que l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* doit être interprété comme une garantie qui protège les droits autochtones et les droits issus de traités. En ce sens, cette garantie viendrait annuler toutes les lois fédérales et provinciales qui exercent un contrôle sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale autochtone.

Selon le même auteur, l'article 52 de la Constitution canadienne protège également la souveraineté autochtone, puisqu'il prévoit que la *Loi constitutionnelle* est la loi suprême du pays et qu'aucune autre loi ne peut avoir préséance sur elle ou en altérer la portée. Or, puisque l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît les droits issus de traités et que les traités sont des documents constitutionnels, il en découle que l'article 52 fait des droits autochtones, des droits aussi fondamentaux que le partage des compétences entre les provinces et le fédéral (Henderson, 1994a ; Henderson, 1994b).

Enfin, Henderson (1994a) avance que le contexte constitutionnel n'est pas le seul à permettre une reconnaissance et une mise en œuvre du fédéralisme de traité. Le contexte du droit international offre également le support nécessaire pour faire reconnaître le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale autochtone au Canada. Le droit international reconnaît aux nations autochtones le droit à l'autodétermination. Selon le droit international, le droit à l'autodétermination (tant pour les nations autochtones que non autochtones) est affirmé par les traités. Dans ce contexte, les traités forgent une relation de respect et de confiance qui reconnaît mutuellement l'autonomie de toutes les parties.

Cette position d'Henderson s'appuie sur des normes internationales adoptées depuis les années 1970 et issues des causes Namibia (présentée à l'Assemblée générale des Nations unies en 1971) et Western Sahara (présentée à l'Assemblée générale des Nations unies en 1975), selon lesquelles le droit à l'autodétermination est un droit garanti par la charte et applicable même aux territoires qui ne jouissent pas de l'exercice de leur autonomie gouvernementale. Sa position se base aussi sur la *Déclaration des droits des peuples autochtones* et la *Convention 169* de l'Organisation mondiale du travail, qui reconnaissent le droit à l'autonomie gouvernementale pour toutes les nations autochtones.

Bear Robe (1992) présente une façon différente de concevoir les possibilités de mise en œuvre du fédéralisme de traité. Il voit ce dernier comme un élément qui permettrait la mise sur pied d'une souveraineté interne des nations autochtones et l'établissement de gouvernements et de juridictions autochtones, là où le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ne répondent pas aux aspirations autochtones. Il ne voit aucune incidence constitutionnelle au fédéralisme de traité et, à l'opposé d'Henderson, le conçoit davantage comme une façon de penser le renouveau des relations entre le gouvernement fédéral et les gouvernements autochtones, que comme un cadre constitutionnel qui possède des assises légales dans la Constitution et dans le droit international.

Au sujet de ces deux visions, Ladner fait ressortir que : « *Both authors envision a renewed nation-to-nation relationship based upon a recognition of treaty federalism, and the recognition of First Nations as self-governing autonomous polities within an altered framework of federalism* » (2003, p. 18).

Henderson (1994a), quant à lui, conclut que pour améliorer les chances de mise en œuvre du fédéralisme de traité, il est aujourd'hui impératif de fusionner le fédéralisme de traité avec le fédéralisme interprovincial. En ce sens, le fédéralisme de traité deviendrait un véritable principe constitutionnel qui établirait un troisième ordre de gouvernement et qui bénéficierait d'un partage des compétences et des juridictions respectant l'exercice du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et la relation de nation à nation qui doit s'établir entre les gouvernements des nations autochtones, les gouvernements des provinces et le gouvernement fédéral.

2.3. De l'espace « réel » à l'espace « imaginé »

Les discours de l'espace « imaginé » demeurent des discours critiques, mais ils ont tout de même su s'imposer graduellement dans la sphère publique canadienne et sont de moins en moins marginalisés. Les travaux de la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) sont très certainement le facteur qui a contribué le plus à populariser ces discours auprès des élites politiques et juridiques canadiennes. En effet, les travaux de recherche et les audiences publiques de la Commission ont permis aux tenants des discours critiques d'influencer grandement les recommandations que la CRPA a publiées dans ses rapports présentés au gouvernement et à la population canadienne en 1996.

Cette section démontre comment les principes des discours de l'espace « imaginé » ont influencé les travaux et recommandations de la Commission, qui contribueront peut-être à reconstruire l'espace constitutionnel autochtone « réel ». À cet égard, il faut noter que la conclusion principale des rapports de la CRPA est la nécessité de renouveler la relation politique, sociale et économique entre les Autochtones et l'État canadien. Cette relation renouvelée doit être fondée, selon les commissaires de la CRPA, sur les notions de traité et d'autonomie gouvernementale (deux notions indissociables), comme le suggère l'approche de la réforme constitutionnelle et le fédéralisme de traité.

3. LES TRAITÉS

Selon la Commission, une relation renouvelée doit essentiellement se fonder sur de nouveaux traités, négociés selon de nouveaux processus. Ainsi, les politiques actuelles du gouvernement fédéral ne répondent pas

aux besoins des peuples autochtones et de la relation renouvelée. Le gouvernement fédéral dispose de trois politiques de revendications : la politique de revendications territoriales globales, la politique de revendications particulières et les revendications spéciales. Selon la CRPA, ces trois politiques posent deux problèmes : 1) les décisions sont unilatérales et les Autochtones ne peuvent véritablement négocier les ententes ; et 2) le gouvernement fédéral met sur pied des processus dans lesquels il est à la fois juge, jury et partie, ce qui met en doute la légitimité de ces processus (Canada, 1996).

Pour la Commission, ces politiques ne répondent ni aux attentes, ni aux besoins des peuples autochtones. C'est pourquoi la Commission propose de négocier la question des revendications, qu'elles soient territoriales ou d'autonomie gouvernementale, selon une approche moderne des traités. Les traités modernes sont importants, selon la CRPA, parce qu'ils forment l'essentiel des relations entre la société canadienne et les peuples autochtones et sont aussi le moteur de cette relation (Canada, 1996).

Pour remplir ce rôle, les traités modernes doivent répondre à quatre caractéristiques essentielles qui rappellent les principes qui se dégagent de l'approche de la réforme constitutionnelle et du fédéralisme de traité :

- ils doivent être conclus entre la Couronne et des nations autochtones ;
- ils doivent être durables ;
- ils doivent être des éléments fondamentaux de la Constitution canadienne, analogues aux conditions d'union qui ont régi l'entrée des provinces dans la Confédération ;
- la mise en œuvre de leur esprit et de leur objectif doit mettre en jeu l'honneur de la Couronne et du Canada (Canada, 1996, p. 10).

Ces caractéristiques des traités modernes sont appuyées par quatre principes fondamentaux, qui rappellent également ceux énoncés dans les approches du discours « imaginé ». D'abord, les traités doivent être conclus sur une base de nation à nation, c'est-à-dire que les parties signataires se reconnaissent mutuellement comme nations et non simplement comme « segments de la société » (Canada, 1996, p. 10). Ensuite, les traités doivent constituer des documents sacrés et durables, donc irrévocables. Aussi, les traités doivent être considérés comme des textes constitutionnels qui « […] énoncent en fait les conditions selon lesquelles les nations signataires ont accepté de s'allier à la Couronne » (Canada, 1996, p. 13). Finalement, l'exécution des traités doit mettre en cause l'honneur du Canada, ce qui signifie que tout manquement au respect et à l'exécution

des traités est important pour les Canadiens et pour l'image que le Canada renvoie aux yeux du monde (Canada, 1996). Ce dernier principe rappelle les arguments d'Henderson.

Tout comme le soutiennent les discours de l'espace « imaginé », la Commission affirme que l'article 35(1) et l'article 35(3) de la *Loi constitutionnelle de 1982* font en sorte que les droits reconnus par les accords de revendications territoriales, dont les accords de revendications territoriales globales, constituent des droits existants et issus de traités reconnus et protégés par la Constitution (Canada, 1996). Ce qui inclut également, selon la Commission, le droit à l'autonomie gouvernementale. Toutefois, la CRPA admet clairement que cette reconnaissance constitutionnelle ne forme pas un processus de négociation des traités, non plus qu'elle peut s'y substituer (Canada, 1996). La Commission soutient que le gouvernement fédéral doit mettre sur pied un processus de négociation et de renouvellement des traités. Ce processus est, de l'avis de la Commission, le seul moyen de régler les problèmes liés à la relation, entre Autochtones et non-Autochtones, fondée sur les traités. Ce processus doit permettre de répondre aux aspirations des peuples autochtones en menant à la ratification d'accords nouveaux qui permettraient à la fois la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale et la mise en place de leur propre régime d'utilisation et d'exploitation des terres et des ressources (Canada, 1996). Ce processus doit respecter les caractéristiques et principes fondamentaux des traités modernes.

Le renouvellement des traités est essentiel, selon la Commission, pour permettre d'intégrer aux traités existants l'inclusion du droit à l'autonomie gouvernementale. Il est essentiel également pour remettre en cause les clauses d'extinction des droits ancestraux et renégocier les traités sur la base des principes des traités modernes qui réfutent la nécessité de l'extinction des droits ancestraux. Ce processus permettrait également de réactualiser les droits acquis par les Autochtones à l'intérieur des traités signés dans le passé (Canada, 1996).

Cette mise en œuvre des traités modernes nécessite une légitimité politique et un modèle de partage des terres. Cette légitimité politique, et légale par le fait même, peut être acquise par une nouvelle Proclamation royale et une législation complémentaire (Canada, 1996). Cette nouvelle Proclamation royale obligerait la Couronne à s'engager envers les Autochtones relativement aux traités et confirmerait la volonté de la Couronne de renégocier et de reconnaître les droits ancestraux autochtones, dont le droit à l'autonomie gouvernementale. Cette nouvelle Proclamation royale reconnaîtrait le rôle qu'a joué la Couronne dans les torts subis par les peuples autochtones, elle rappellerait les éléments de la Proclamation royale de 1763 et les réactualiserait. Elle énoncerait les principes fondamentaux

sur lesquels se baserait une relation renouvelée entre les peuples autochtones et la société canadienne (Canada, 1996). Le projet d'une nouvelle Proclamation royale évoque l'idée d'un énoncé de contexte proposée par Hogg et Turpell.

Une législation complémentaire serait aussi essentielle pour que le gouvernement fédéral s'engage à respecter cette nouvelle Proclamation royale et surtout à légaliser à la fois le processus de négociation et de renouvellement des traités et le droit à l'autonomie gouvernementale. Cette nouvelle législation forcerait le gouvernement à négocier les traités modernes et à accepter l'autonomie gouvernementale autochtone (Canada, 1996).

4. L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE

La question de l'autonomie gouvernementale autochtone, comme la conçoit la CRPA, s'appuie sur plusieurs concepts fondamentaux. Le premier de ces principes est la souveraineté, source de l'autonomie gouvernementale autochtone. La souveraineté est un principe fondamental de l'autonomie gouvernementale autochtone, puisqu'elle contribue à son caractère inhérent (Canada, 1996). Toutefois, la Commission affirme que la souveraineté est un droit qui ne s'exerce pas nécessairement dans un contexte international, mais peut s'exercer dans un contexte plus limité, comme celui d'une fédération où les provinces partagent leur souveraineté avec le gouvernement fédéral dans le cadre des compétences qui leur sont dévolues. À cet égard, la position de la CRPA est conforme à ce qu'affirme Russell (2000), ainsi que Hogg et Turpell (1994). D'ailleurs, la CRPA affirme qu'en vertu des traités et de la relation de fiduciaire qui lie la Couronne aux peuples autochtones, le droit à la souveraineté autochtone ne peut s'exercer que dans le contexte constitutionnel canadien (Canada, 1996).

L'autodétermination constitue un autre concept fondamental de l'autonomie gouvernementale. La CRPA conçoit l'autodétermination comme l'expression naturelle de la souveraineté. Plus fondamentalement, l'autodétermination se fonde sur des normes propres au droit international qui garantissent aux peuples le pouvoir de se doter des organisations et des institutions qui leur permettent de se définir et de diriger leur destinée. C'est d'ailleurs ce que suggère Henderson dans sa discussion du fédéralisme de traité. La CRPA reconnaît que tous les Autochtones du Canada possèdent le droit à l'autodétermination, ce qui les autorise à « […] négocier librement les conditions de leur relation avec le Canada et à se doter des structures gouvernementales qu'ils jugent appropriées à leurs besoins » (Canada, 1996, p. 193).

Toutefois, la CRPA fait cette mise en garde : « […] dans la pratique, à moins que les autres gouvernements canadiens ne soient disposés à reconnaître l'existence des nations autochtones et à négocier avec elles, ces dernières pourraient avoir de la difficulté à exercer concrètement ce droit » (Canada, 1996, p. 205). La Commission encourage donc fortement les gouvernements canadiens à reconnaître le droit à l'autodétermination autochtone et à entreprendre avec ces nations des négociations sérieuses pour la concrétisation de ce droit.

La source de l'inhérence du droit à l'autonomie gouvernementale autochtone est essentielle pour comprendre la position de la Commission. D'abord, il convient de souligner que celle-ci partage la thèse de Macklem (1993) sur la souveraineté antérieure. Par contre, la souveraineté antérieure ne saurait à elle seule constituer l'unique source de cette inhérence. D'autres facteurs entrent en ligne de compte, tels que la doctrine des droits autochtones et les droits non éteints. Ces derniers contribuent à l'inhérence du droit à l'autonomie gouvernementale, parce que, selon la Commission, les droits non éteints peuvent être reconnus dans des traités alors que ceux qui sont éteints peuvent être renégociés pour être reconnus dans des traités renouvelés (Canada, 1996). L'autonomie gouvernementale autochtone est donc un droit inhérent, qui ne peut être ni aliéné, ni éteint, comme l'affirment les discours critiques qui composent l'espace constitutionnel autochtone « imaginé ».

Un autre élément qui démontre l'influence des discours critiques sur les travaux de la Commission, c'est cette idée de la CRPA que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est un droit ancestral qui n'a jamais été éteint, bien qu'il fut lourdement limité. En ce sens, il peut donc être reconnu par l'article 35(1). De plus, si l'autonomie gouvernementale devient partie intégrante d'un traité, elle serait alors reconnue par l'article 35(3) de la Constitution, ce qui renforce la position de la Commission selon laquelle l'autonomie gouvernementale autochtone jouit d'une protection constitutionnelle (Canada, 1996). La Commission vient ici habilement réconcilier les arguments de l'approche de la réforme constitutionnelle et du fédéralisme de traité.

Sur la base de ces arguments, la Commission suppose que le droit à l'autonomie gouvernementale opérerait également un partage des compétences entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les gouvernements autochtones (Canada, 1996). Ce qui démontre encore une fois l'influence des discours critiques de l'espace constitutionnel autochtone « imaginé » sur les travaux de la Commission.

La constitutionnalisation du droit à l'autonomie gouvernementale autochtone amène la Commission à s'interroger sur l'application de la Charte des droits et libertés, comme le font les auteurs de l'approche de la réforme constitutionnelle et du fédéralisme de traité. D'ailleurs, la position de la CRPA est similaire à celle de ces derniers. Ainsi, la Commission croit : 1) que toute personne au Canada doit pouvoir bénéficier de la protection de la Charte ; 2) que les gouvernements autochtones doivent pouvoir se servir de la clause dérogatoire au même titre que les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral ; 3) « [et que] il faut interpréter la Charte en prenant largement en considération les conceptions philosophiques, les cultures et les traditions distinctives des Autochtones. Cette règle d'interprétation est donnée par l'article 25 » (Canada, 1996, p. 136). La Commission ajoute que les articles 28 et 35(4) assurent une protection égale de la Charte aux hommes et aux femmes autochtones.

Selon la CRPA, l'exercice et la reconnaissance de l'autonomie gouvernementale conduisent à la reconnaissance d'un troisième ordre de gouvernement, ce qui, encore une fois, est conforme aux discours critiques de l'espace « imaginé ». Ce troisième ordre de gouvernement découle des répercussions structurelles de l'adoption de l'article 35, qui crée une situation où « les gouvernements de ces trois ordres partagent globalement les pouvoirs souverains du Canada, ces pouvoirs représentant une mise en commun des souverainetés existantes » (Canada, 1996, p. 147). La Commission rappelle que la souveraineté partagée est une caractéristique fondamentale du fédéralisme et constitue l'élément clé des rapports triangulaires qui structurent les relations entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les gouvernements autochtones. Advenant le cas où les compétences qui relèvent de la souveraineté partagée seraient conflictuelles, la CRPA croit que ce sont les Autochtones qui doivent avoir préséance, à moins qu'un autre ordre de gouvernement puisse démontrer le contraire, à la lumière du test de Sparrow (Canada, 1996).

Le fédéralisme de traité suggère que la reconnaissance d'un troisième ordre de gouvernement autochtone devrait instituer deux types d'ordres de gouvernement, à savoir le fédéralisme interprovincial et le fédéralisme de traité. La Commission propose également l'existence de types d'ordre de gouvernement, un ordre qui tirerait sa légitimité de la *Loi constitutionnelle de 1867* et un ordre qui la tirerait de la Proclamation royale de 1763. La Commission parle ici d'un ordre de type *Proclamation* et d'un ordre de type *Westminster* (Canada, 1996).

La CRPA conçoit les gouvernements autochtones comme des gouvernements de type *Proclamation*. Il s'agit de gouvernements qui entretiennent une relation particulière avec la Couronne, sans que cette dernière soit le chef des pouvoirs exécutifs du gouvernement. Un ordre de type

Proclamation n'a pas non plus besoin de la sanction royale lors de l'adoption d'une loi, puisque les gouvernements de type *Proclamation* exercent leur pouvoir au nom du peuple (Canada, 1996).

Dans un ordre de type *Westminster* (dont relèvent le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux), la Couronne est le chef du pouvoir exécutif. Cela signifie qu'un ordre de type *Westminster* doit obtenir l'assentiment de la Couronne pour que prenne effet une loi adoptée par le Parlement, bien que cette façon de faire ne soit que symbolique. Les pouvoirs exécutifs des gouvernements de type *Westminster* agissent donc au nom de la Couronne, et non pas au nom du peuple (Canada, 1996).

Enfin, ces deux types d'ordre de gouvernement se distinguent du fait que ce sont les articles 91 à 94[6] de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui lient les gouvernements de type *Westminster* à l'intérieur de la fédération canadienne, alors que ce sont les traités qui définissent les compétences des gouvernements autochtones et l'article 35 qui reconnaît et affirme les droits issus de traités qui lient les gouvernements de type *Proclamation* au fédéralisme canadien. Cette distinction est importante parce qu'elle justifie la création d'un ordre de gouvernement autochtone tout en respectant le caractère distinct qui caractérise cet ordre (Canada, 1996).

La reconnaissance d'un troisième ordre de gouvernement aurait, selon la CRPA, des répercussions sur la représentation des Autochtones au sein des institutions de la fédération canadienne. La Commission propose ainsi que le troisième ordre de gouvernement autochtone se voie octroyer un Parlement qui formerait une Chambre des Premiers peuples. Cette Chambre s'ajouterait à la Chambre des communes, qui assure la représentation directe du gouvernement fédéral, et au Sénat, qui assure, en théorie, la représentation des intérêts provinciaux et régionaux. Constituée uniquement de représentants des gouvernements autochtones, cette Chambre serait appelée à se prononcer sur les lois fédérales ayant trait aux relations entre la société canadienne et les peuples autochtones, ainsi que sur les questions constitutionnelles concernant les peuples autochtones. Elle pourrait aussi examiner les rapports des commissions des traités, les accords de revendication d'autonomie gouvernementale et leur mise en œuvre et superviser les rapports de recherche et d'enquête sur les questions autochtones (Canada, 1996). Il faut noter ici que cette proposition plus structurelle de la Commission ne trouve pas vraiment d'écho dans les discours de l'approche de la réforme constitutionnelle et dans le fédéralisme de traité.

6. Ce sont les articles qui énoncent le partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

Cette section démontre bien comment les travaux et les recommandations de la Commission ont été influencés par les arguments de l'approche de la réforme constitutionnelle et du fédéralisme de traité. Les parallèles sont faciles à établir : l'importance des traités et de la relation de nation à nation ; l'inhérence du droit à l'autonomie gouvernementale autochtone et sa reconnaissance par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ; les limites internes de l'exercice de la souveraineté autochtone ; et la création d'un troisième ordre de gouvernement, qui engendre l'existence de types d'ordre. Il est vrai que le grand projet de renouvellement de la relation entre les peuples autochtones et l'État canadien, que proposait la Commission, n'a jamais vu le jour et qu'un grand nombre de ces recommandations sont demeurées lettre morte. Néanmoins, cette influence des discours critiques de l'espace « imaginé » sur les recommandations de la CRPA leur a tout de même permis de s'immiscer dans les discours politiques courants, même si les principes qu'ils promeuvent sont encore loin de s'imposer de façon dominante.

CONCLUSION

L'objectif de ce chapitre était de démontrer l'existence, dans le régime constitutionnel canadien, à la fois d'un espace constitutionnel autochtone « réel » et d'un espace « imaginé ». Ce chapitre a établi que l'espace constitutionnel autochtone « réel » se construit autour de composantes constitutionnelles (*Proclamation royale* et certains articles de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de la *Loi constitutionnelle de 1982*) et une jurisprudence, alors que l'espace constitutionnel « imaginé » se fonde sur deux grands discours (l'approche de la réforme constitutionnelle et le fédéralisme de traité) qui se déclinent en diverses tendances. Ces grands discours sont ancrés dans l'espace constitutionnel autochtone « réel », mais proposent un réaménagement de cet espace, d'où la notion d'un espace constitutionnel autochtone « imaginé ».

Ce chapitre a également démontré l'influence des discours critiques de l'espace constitutionnel autochtone « imaginé » sur les travaux de la Commission royale sur les peuples autochtones. Il n'est pas étonnant que ces discours aient pu influencer les travaux de la Commission, puisqu'une partie du mandat de la CRPA visait à évaluer l'espace constitutionnel autochtone « réel ». Il est donc naturel que les commissaires de la CRPA se soient intéressés aux discours critiques. Au bout du compte, les travaux et les recommandations de la CRPA auront servi de canal aux discours critiques pour que ces derniers puissent s'immiscer dans les discours politiques courants et s'imposer dans la sphère publique canadienne. L'espace « imaginé » n'a pas encore entraîné le réaménagement souhaité de l'espace « réel », mais on peut audacieusement émettre l'hypothèse que des courants

de fond, inspirés des discours critiques, exercent des forces de plus en plus dynamiques qui, à terme, permettront une reconstruction complète de l'espace « réel ». Mais cette hypothèse reste à confirmer.

Les données d'un sondage effectué à l'automne 2009 pour le compte de cet ouvrage nous mènent à penser que la société québécoise pourrait être ouverte à un tel réaménagement de l'espace constitutionnel autochtone « réel ». En effet, à la question « Êtes-vous tout à fait favorable, plutôt favorable, plutôt opposé(e) ou tout à fait opposé(e) à ce que le Canada reconnaisse le droit à l'autonomie gouvernementale des Autochtones, c'est-à-dire qu'ils puissent exercer d'autres pouvoirs que ceux qui leur sont conférés », 53 % des Québécois et Québécoises se sont dits plutôt ou tout à fait favorables à la reconnaissance de l'autonomie gouvernementale autochtone, contre 38 % ayant affirmé être plutôt ou tout à fait opposés à cette idée. Évidemment, le concept d'autonomie gouvernementale demeure polysémique et il faut honnêtement admettre que d'un répondant à l'autre, la question a pu être interprétée différemment. Néanmoins, ces résultats témoignent d'une certaine ouverture de la société canadienne à l'autonomie gouvernementale autochtone.

Fait intéressant à noter, seule la variable démographique *langue d'usage* permet d'expliquer en partie ces résultats. En effet, peu importe le sexe, l'âge, le niveau de scolarité, le revenu et le fait d'appartenir ou non à la population active, l'appui à l'autonomie gouvernementale autochtone demeure le même. Par contre, on note un appui beaucoup plus important chez les non-francophones que chez les francophones. Il est difficile de comprendre pourquoi les francophones sont plus opposés à l'autonomie gouvernementale autochtone. Est-ce un effet de la crise d'Oka ? Serait-ce parce que les francophones craignent qu'en reconnaissant le droit à l'autonomie gouvernementale autochtone, l'on s'intéresse moins à la reconnaissance de leurs droits linguistiques (particulièrement pour les francophones hors Québec) ? Ces questions méritent une étude plus approfondie.

Ce qui explique surtout la variation du taux d'appui à l'autonomie gouvernementale autochtone, c'est l'intérêt que les Québécois et Québécoises portent à la politique. Ainsi, selon le sondage, ceux qui consacrent plus d'une heure par semaine à la politique sont beaucoup plus susceptibles d'appuyer l'autonomie gouvernementale autochtone, que ceux qui ne s'y intéressent jamais. On peut ainsi émettre l'hypothèse que l'opposition à l'autonomie gouvernementale autochtone s'explique, entre autres, par une ignorance des enjeux que cela soulève. Soulignons enfin que l'idéologie politique joue aussi un rôle dans l'appui à l'autonomie gouvernementale autochtone. On note une différence importante (plus de 20 %) entre les partisans du Parti conservateur (idéologie de droite) et les partisans des autres partis (essentiellement d'idéologies centre-gauche). Ainsi, il semble

qu'au Québec, les partisans des partis de centre-gauche (Bloc québécois, Parti libéral, NPD, Parti vert) appuient bien davantage l'autonomie gouvernementale autochtone que les partisans du Parti conservateur. Ce qui nous mène à penser que malgré l'ouverture de la société québécoise à l'égard de l'autonomie gouvernementale autochtone, tant que le Parti conservateur formera le gouvernement, il y a peu d'espoir que l'on entreprenne une réforme de l'espace constitutionnel autochtone « réel ».

RÉFÉRENCES

Bear Robe, A. (1992). « Treaty federalism », *Constitutional Forum Constitutionnel*, vol. 4, nº 1, p. 6-11.

Borrows, J. (1992). « A genealogy of law : Inherent sovereignty and first nations self-government », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 30, nº 2, p. 291-353.

Canada (1982). *Loi constitutionnelle* de 1982.

Canada (1996). *Rapport de la Commission royale sur les Peuples autochtones*, vol. 2, *Une relation à redéfinir*, Ottawa, M.d.a.i.e.d. Nord.

Coyle, M. (1997). « Land claims negociations in Canada », dans S.B. Smart et M. Coyle (dir.), *Aboriginal Issues Today : A Legal and Business Guide,* North Vancouver, Self-Counsel Press, p. 53-78.

Delgamukw c. Colombie-Britannique. <www.lexum.umontreal.ca/csc-cc/fr/pub/1997/vol3/html/1997rcs3_1010.html>.

Dupuis, R. (1997). *Tribus, Peuples et Nations. Les nouveaux enjeux des revendications autochtones au Canada*, Montréal, Boréal.

Frideres, J. (1993). *Native Peoples in Canada, Contemporary Conflicts*, Scarborough, Prentice Hall.

Henderson, J.S.Y. (1994a). « Empowering treaty federalism », *Saskatchewan Law Review*, nº 58, p. 243-329.

Henderson, J.S.Y. (1994b). « Implementing the treaty order », dans R. Gosse et J.S.Y. Henderson, *Continuing Poundmaker and Riel's Quest*, Saskatoon, Purich Publishing.

Hogg, P.W. et M.E. Turpel (1994). « La mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones : aspects constitutionnels et question de compétences », dans CRPA, *L'autonomie gouvernementale des autochtones, questions juridiques et constitutionnelles*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services.

Isaac, T. (1995). *Aboriginal Law : Cases, Materials, and Commentary*, Saskatoon, Purich Publishing.

Jhappan, R. (1993). « Inherency, three nations and collective rights : The evolution of aboriginal constitutional discourse from 1982 to the Charlottetown accord », *International Journal of Canadian Studies*, nos 7-8, p. 225-255.

Ladner, K. (2003). « Treaty federalism : An indigenous vision of canadian federalisms », dans F. Rocher et M. Smith (dir.), *New Trends in Canadian Federalism*, Toronto, Broadview Press.

LAFONTAINE, A. (1993). *La coexistence de l'obligation de fiduciaire de la couronne et du droit à l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones*, Ottawa, Université d'Ottawa.

LAFORME, H.S. (1991). « Indian sovereignty : What does it mean ? », *The Canadian Journal of Native Studies*, vol. 11, nº 2, p. 253-266.

MACKLEM, P. (1993). « Distributive sovereignty. Indian nations and equality of people », *Stanford Law Review*, vol. 45, p. 1311-1367.

MACKLEM, P. (2001). *Indigenous Difference and the Constitution of Canada*, Toronto, University of Toronto Press.

MCNEIL, K. (1996). « Aboriginal governments and the Canadian charter of rights and freedoms », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 34, nº 1, p. 61-99.

MCNEIL, K. (1997). « The meaning of aboriginal title », dans K. McNeil, *Aboriginal and Treaty Rights in Canada : Essays on Law, Equality, and Respect for Difference*, Vancouver, UBC Press.

MILLER, J.R. (1991). *Sweet Promise : A Reader in Indian-White Relations in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.

PRICE, R.T. (1999). *The Spirit of the Alberta Indian Treaties*, Edmonton, The University of Alberta Press.

R. c. SPARROW (1990). <www.lexum.umontreal.ca/csc-scc/fr/pub/1990/vol1/html/1990rcs1_1075.html>.

R. c. VAN DR PEET. <www.lexum.umontreal.ca/csc-scc/fr/pub/1996/vol2/html/1996rcs2_0507.html>.

RUSSELL, D. (2000). *A People's Dream. Aboriginal Self-Government in Canada*, Vancouver, UBC Press.

SLATTERY, B. (1996). « The organic constitution. Aboriginal peoples and the evolution of Canada », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 34, nº 1, p. 101-112.

CHAPITRE

9

L'INFRASTRUCTURE DE GESTION DES COMPORTEMENTS DES AGENTS PUBLICS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL CANADIEN
Entre discours et structures

Magalie Jutras, M.A.
École nationale d'administration publique

Yves Boisvert, Ph.D.
Professeur titulaire, École nationale d'administration publique

Avec le scandale des commandites et la valse des promesses de renouvellement des infrastructures de l'intégrité, l'éthique gouvernementale a été un élément central du débat politique fédéral de cette première décennie du XXIe siècle. Ces grandes promesses, qualifiées parfois d'historiques par leurs instigateurs, étaient-elles vraiment novatrices ou ne faisaient-elles que suivre une logique qui s'est développée au cours des dernières décennies du siècle dernier ? C'est la question principale à laquelle nous tenterons de répondre ici.

Dans cet article, nous allons vous présenter et analyser l'infrastructure de gestion des comportements des agents publics du gouvernement fédéral canadien, ce que plusieurs nomment l'infrastructure « éthique ». Pour ce faire, nous étudierons d'abord les discours politiques en matière de gestion des comportements des agents publics. Cette première analyse de discours nous permettra de connaître les intentions et les objectifs « publics » véhiculés au cours des 30 dernières années par différents hommes d'État canadiens. Cette brève analyse du discours politique qui s'est faite au nom de l'éthique et de la responsabilité devrait être suffisante pour démontrer que les « leaders politiques » ont souvent manifesté des intentions ambiguës qui encourageaient parfois l'autorégulation des personnes, mais très souvent leur hétérorégulation.

Nous préciserons ensuite le sens et la nature des principales recommandations faites par trois instances constitutives du dossier de « l'éthique gouvernementale » canadienne : le Bureau du Vérificateur général du Canada, le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique et la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités de publicité (Commission Gomery). L'analyse des recommandations de ces trois instances nous permettra d'affirmer que chacune d'elles reconnaissait l'importance des approches complémentaires en matière de gestion des comportements et manifestait un vif intérêt pour le développement de l'approche autorégulatoire de l'éthique dans le secteur public.

Finalement, sans entrer dans les menus détails, nous examinerons les éléments qui composent l'infrastructure de gestion des comportements de l'administration publique fédérale canadienne. Nous étudierons alors les mécanismes et les structures de gestion des comportements qui se rapportent aux instances législatives et exécutives du gouvernement canadien.

Comme hypothèse, nous avançons l'idée que le dossier de l'éthique gouvernementale s'inscrit dans une logique usuelle de développement d'une action publique, c'est-à-dire un dossier qui a d'abord été inscrit à l'agenda politique sous la pression de quelques acteurs[1] (individuels ou collectifs) qui sont entrés en interaction avec les agents publics afin de dénoncer des pratiques. Ainsi, l'infrastructure sera appelée à institutionnaliser des références normatives afin de baliser les comportements dénoncés. Les agents publics seront invités à connaître cette normativité et à s'y conformer, au risque de se voir condamner à la déviance[2].

1. Hassenteufel, Patrick (2008). *Sociologie politique : L'action publique*, Paris, Armand Colin, 294 p.
2. Becker, Howard Saul (1985). *Outsiders : étude de la sociologie de la déviance*, Paris, Métailié, 247 p.

À ce niveau, il faut aborder ce texte non pas comme une analyse normative cadrant avec la philosophie morale ou politique, mais plutôt comme une analyse des actions publiques dans le domaine de l'intervention en éthique appliquée au contexte gouvernemental.

1. DES ENGAGEMENTS POLITIQUES ET ADMINISTRATIFS QUI SE SUIVENT... ET SE RESSEMBLENT

Au dire de certains agents publics fédéraux, avant les années 1980, aucun besoin de mesures et de dispositifs en matière d'éthique pour le secteur public ne se faisait sentir. C'est en effet ce qu'ont affirmé les coprésidents du Groupe de travail sur les conflits d'intérêts, Michael Starr et Mitchell Sharp, dans le rapport *L'éthique dans le secteur public* :

> Nous sommes tous deux (Michael Starr et Mitchell Sharp) entrés au Cabinet, l'un en 1957 et l'autre en 1963, à une époque où il n'existait pas de lignes directrices écrites pour les ministres, pas plus d'ailleurs que pour les personnes nommées par le gouverneur en conseil […] Il n'existait pas non plus de règles écrites concernant les activités des anciens titulaires de charges publiques. La seule règle était celle de l'honneur[3].

Ainsi, pour ces derniers, l'autorégulation des agents publics semblait aller de soi avant 1980, comme si les mœurs et la morale d'alors garantissaient la bonne conduite des agents publics. Était-ce le cas ? Nous n'en jugerons pas ici. Nous croyons toutefois que c'est à partir de la publication, en 1984, du rapport Starr-Sharp sur les conflits d'intérêts (l'une des premières études d'envergure dans le domaine de la gestion des comportements) que s'est amorcé le questionnement sur l'importance de baliser davantage le comportement des agents publics ; questionnement qui sera à la base de la construction de l'infrastructure de gestion des comportements du gouvernement fédéral canadien[4]. C'est donc à partir de ce moment que les agents du secteur public fédéral se sont préoccupés

3. Starr, M. et M. Sharp (1984). *L'éthique dans le secteur public : rapport du Groupe de travail sur les conflits d'intérêts*, p. 8.
4. Margaret Young, du service d'information et de recherche parlementaire de la Bibliothèque parlementaire du Canada, dans son étude sur les règles en matière de conflits d'intérêts (*Les conflits d'intérêts : règles applicables aux législateurs fédéraux* (révisé le 19 décembre 2003), Bibliothèque du Parlement, Service d'information et de recherche parlementaires, Division du droit et du gouvernement), situe à juillet 1973 les premières « préoccupations parlementaires » en matière de conflits d'intérêts. C'est à cette date qu'un livre vert, intitulé *Les membres du Parlement et les conflits d'intérêts,* est déposé à la Chambre des communes. La même année, le premier ministre Pierre Elliott Trudeau émet des directives à l'intention des ministres et des fonctionnaires concernant les conflits d'intérêts. En 1979, le gouvernement de Joe Clark publie de nouvelles règles en matière de conflits d'intérêts et en 1980 il adopte des lignes de conduite dans ce domaine pour les ministres

formellement et explicitement des problématiques liées aux enjeux éthiques et à la gestion des comportements, ainsi qu'aux mesures qu'ils pouvaient mettre en place pour les baliser.

Depuis 1984, les politiciens ont, à plusieurs reprises, manifesté leurs intentions de faire avancer le dossier de la gestion des comportements en annonçant la mise en place de plusieurs initiatives. Aux fins de la présente note de recherche, nous avons observé les annonces de l'actuel premier ministre du Canada, Stephen Harper, et celles de ses trois prédécesseurs, Paul Martin, Jean Chrétien et Brian Mulroney[5]. Cette courte étude longitudinale nous permet déjà d'affirmer que, contrairement à ce que les leaders politiques de chacun des gouvernements ont affirmé, le dossier de l'éthique n'a pas connu de grandes heures de gloire sous aucun gouvernement, seuls des acteurs périphériques lui ont donné ses lettres de noblesse (le juge Gomery, la vérificatrice Sheila Fraser, etc.). Nous avons en effet pu constater que ces hommes politiques reprennent facilement les programmes de leurs prédécesseurs tout en laissant sous-entendre aux médias et à la population qu'il s'agit de mesures originales et même « historiques », qui permettent d'assurer, voire de restaurer le lien de confiance des citoyens envers l'État. Comme l'affirment Hogwood et Peters[6], les politiques publiques ne commencent jamais de façon instantanée et ne disparaissent pas de l'agenda par magie. Lascoumes et Le Galès précisent à ce sujet : « toute nouvelle politique publique s'avère le plus souvent un réassemblage d'éléments préexistants : des dispositifs, des mesures, des budgets. Des personnels, des organisations, des contenus qui sont bricolés, étiquetés, réassemblés, comme les pièces d'un Lego qui s'ajoutent, plus qu'ils ne remplacent, les politiques existantes[7]. »

À cet égard, nous avons rapidement constaté que les résultats de nos recherches confirment que le dossier de l'éthique gouvernementale peut être compris et analysé comme tous les autres dossiers d'actions publiques puisque, comme nous allons le démontrer, son développement suit un processus traditionnel de construction des politiques publiques au sens où les institutionnalistes l'entendent.

---

du Cabinet. Bien que la problématique des conflits d'intérêts s'installe dans les priorités des parlementaires, nous estimons que c'est réellement à partir de la publication du rapport Starr-Sharp que se structure le dossier des conflits d'intérêts dans un premier temps, puis de manière plus large, celui de l'éthique.

5. Le mandat de Kim Campbell fut trop court pour avoir une importance significative dans notre analyse.
6. Hogwood, A.M. et B. Peters (1985). « In search of an issue, attention cycle », *Journal of Politics*, nº 47.
7. Lascoumes, P. et P. Le Galès (2007). *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, p. 48.

1.1. L'ère Mulroney

En 1985, à la suite de la parution du rapport Starr-Sharp sur les conflits d'intérêts, Brian Mulroney annonce l'instauration d'un programme en sept points en matière de gestion des comportements[8]. Selon lui, pour la première fois dans l'histoire du Canada, un « programme en matière de gestion des comportements » était mis de l'avant :

> L'important, monsieur le président, c'est que, pour la première fois dans notre histoire, le gouvernement saisit le Parlement d'un vaste programme d'initiatives concernant l'éthique dans le secteur public. C'est la preuve tangible que le gouvernement est déterminé à faire en sorte que les plus hautes normes soient respectées dans la conduite des affaires de l'État[9].

Bien qu'aucune vision ne soit encore élaborée, c'est effectivement à partir de Brian Mulroney que le dossier de l'éthique gouvernementale amorce sa structuration. Le programme de ce premier ministre vise essentiellement à réduire les possibilités de conflits d'intérêts afin de solidifier le lien de confiance des citoyens envers l'appareil public et, bien entendu, envers le gouvernement conservateur de l'époque. Lors des débats entourant l'annonce de ce programme, Brian Mulroney affirme d'ailleurs :

> L'administration publique repose sur un grand principe, voire un impératif : en démocratie, le gouvernement et la Fonction publique doivent, pour bien fonctionner, pouvoir compter sur la confiance des administrés. En vue de renforcer cette confiance, il faut que le gouvernement gère avec compétence et s'inspire des meilleures normes de conduite. C'est pourquoi je dépose aujourd'hui une série de documents qui exposent en détail divers aspects du code de conduite dont le gouvernement s'est doté dans le secteur public[10].

Le programme du conservateur Brian Mulroney s'est traduit dans un premier temps par le *Code régissant les conflits d'intérêts s'appliquant à la fonction publique* et le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique concernant les conflits d'intérêts et l'après-mandat*. En 1988, une première *Loi en matière de lobbyisme* est adoptée en complémentarité avec les deux codes mis en place trois ans plus tôt.

---

8. *Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques concernant les conflits d'intérêts et l'après-mandat* – Instructions aux ministres leur imposant des limites sévères et précises sur l'embauche éventuelle de membres de leur famille – Lettre adressée aux chefs des partis d'opposition à propos des normes d'éthique régissant la conduite des députés et des sénateurs – Programme expérimental d'examen par le Parlement des nominations faites par le gouverneur en conseil – Réglementation du lobbying – Document offrant des conseils aux sociétés d'État sur leurs relations d'affaires avec le gouvernement – Examen du processus de nomination des juges.
9. Mulroney, B. (1985). *Débats des communes : affaires courantes*, 9 septembre, p. 6400.
10. *Ibid.*, p. 6399.

Le second plan du programme vise davantage les problématiques liées aux nominations. Contrairement à la première partie du plan, ancrée dans un cadre législatif précis, le traitement des nominations demeure à un niveau exploratoire[11]. Cela dit, devant l'absence d'un cadre législatif et malgré l'engagement politique à modifier les processus de nomination, le gouvernement conservateur de l'époque est souvent dénoncé pour avoir fréquemment recours au copinage et au favoritisme dans les nominations des hauts fonctionnaires fédéraux[12] !

Enfin, mentionnons que Brian Mulroney recommande à la fin de son mandat la création d'un Bureau de l'éthique dans la fonction publique et la nomination d'un conseiller en éthique pour le premier ministre, instances qui verront le jour sous le règne de Jean Chrétien.

L'affaire Stevens Sinclair et l'affaire Airbus constituent sans aucun doute deux exemples marquants de comportements considérés comme déviants par les observateurs de la scène politique de cette époque. D'aucuns affirment que ce n'est que pour sauver la légitimité de son gouvernement que le premier ministre Mulroney intervient dans le dossier de l'éthique. Dans le premier cas, une commission d'enquête avait alors conclu que monsieur Sinclair avait enfreint à 14 reprises les règles régissant les conflits d'intérêts.

Dans le second, l'affaire Airbus, Brian Mulroney a été visé par des allégations de corruption. Ces allégations seront au cœur du débat politique pendant plusieurs années, mais le dossier sera mis dans l'ombre par le scandale des commandites. Dans une perspective propre à l'analyse de l'action publique, on peut dire que le contexte de l'action publique fut déterminant et que les interventions répétées des partis d'opposition, des médias et des gardiens de l'éthique publique (vérificateur général, commissaire, etc.) ont été névralgiques. Tous ces acteurs ont eu un rôle important dans la construction de la faute d'éthique gouvernementale comme un problème public important. Comme le dit Anderson[13], l'élaboration d'une politique publique commence toujours par la construction d'un problème public à résoudre. Ainsi, la qualité d'un dispositif d'éthique gouvernementale proposé comme réponse de l'action publique à un problème public ne peut se mesurer qu'à travers l'évaluation de la capacité de ce dispositif à répondre adéquatement au problème public ciblé initialement.

---

11. Instructions aux ministres leur imposant des limites sévères et précises sur l'embauche éventuelle de membres de leur famille – Programme expérimental d'examen par le Parlement des nominations faites par le gouverneur en conseil – Examen du processus de nomination des juges.
12. Whitacker, R. (1987). « Between patronage and bureaucracy : Democratic politics in transition », *Revue d'études canadiennes*, vol. 22, nº 2.
13. Anderson, C.W. (1998). « Politics judgment and theory in Policy analysis » dans E.B. Portis et M.B. Levy (dir.), *Handbook of Political Theory and Policy science*, New York, Greenwood.

1.2. L'ère Chrétien

Dès la campagne électorale fédérale de 1994, les libéraux annoncent au chapitre six de leur livre rouge, et ce, en réponse à l'inconduite éthique des conservateurs, une série de promesses « pour restaurer l'intégrité parlementaire » :

> Les Canadiens ont toujours tiré une grande fierté de la qualité de leurs institutions démocratiques. Mais, après neuf années de règne conservateur, ils n'ont jamais été aussi désabusés par les institutions publiques, les administrations, la classe politique et la chose publique. Pour que le gouvernement joue le rôle constructif qui est le sien, il faut restaurer l'intégrité de nos institutions politiques[14].

Plusieurs de ces promesses ciblent les activités de lobbyisme. À ce titre, la position des libéraux face au dossier du lobbyisme démontre un certain mépris envers cette nouvelle tendance de sollicitation des gouvernements. Tout d'abord, ils situent l'émergence du lobbyisme dans le contexte conservateur : « Les lobbys ont pris beaucoup d'envergure au Canada pendant le règne conservateur de neuf ans […] Les politiques de l'État sont le jouet des lobbys depuis que les conservateurs ont pris la direction des affaires. Nous y mettrons fin[15]. » Les libéraux vont même jusqu'à remettre en question la légitimité même de l'activité de lobbying « professionnelle » : « Les Canadiens doivent pouvoir s'entretenir avec les ministres et les hauts fonctionnaires ou se faire représenter auprès des pouvoirs publics sans être contraints de verser des honoraires aux lobbyistes[16]. » Ainsi, pour contrer les effets pervers de cette tendance, « un gouvernement libéral désignera un Conseiller chargé de la déontologie qui pourra, à la demande du premier ministre, faire enquête sur d'éventuelles indélicatesses commises par les ministres[17] ».

L'année suivant sa victoire électorale, Jean Chrétien nomme le premier conseiller en éthique du Canada. Le mandat principal lié à cette nouvelle fonction est d'aider le gouvernement libéral à redonner aux citoyens canadiens toute la confiance nécessaire pour que l'État et son gouvernement retrouvent la légitimité de gouverner.

Si ce dispositif a pu sembler intéressant *a priori*, il fut démontré que le lien structurel de ce dernier avec le bureau du premier ministre posera des problèmes de fonctionnalité, d'efficacité et d'intégrité à ce conseiller. Comme nous le verrons un peu plus loin, le conseiller en éthique, monsieur Howard Wilson, s'est souvent fait reprocher de manquer d'indépendance

14. Parti libéral du Canada (1993). *Pour la création d'emplois, pour la relance économique : le plan d'action libéral pour le Canada*, Ottawa, p. 87.
15. *Ibid.*, p. 90-91.
16. *Ibid.*, p. 91.
17. *Ibid.*

à l'égard de son patron. Certains ont même affirmé que ses interventions se sont essentiellement limitées à donner de la légitimité aux actions du premier ministre et de son entourage, et ce, même si certains comportements étaient considérés comme problématiques.

Il est important de préciser qu'une fois au pouvoir, les libéraux de Jean Chrétien n'ont fait aucune référence directe à l'éthique dans leur programme électoral. Pourtant, le gouvernement fédéral devra faire face à plusieurs scandales ou affaires qui ont mis en cause l'intégrité du gouvernement. Le premier ministre Chrétien a toujours pris une position critique à l'égard de ses accusateurs, défendant l'idée que la finalité des actions publiques de son gouvernement était toujours alignée sur de justes causes servant l'intérêt supérieur du pays. Ce n'est qu'en 2002, peu de temps avant son départ et après un long silence de près de huit ans sur les thèmes de « l'éthique, l'intégrité et la gestion des comportements des agents publics », que le premier ministre Jean Chrétien prend de « nouveaux engagements » et propose un plan d'action en huit points. Ces thématiques n'étaient certainement pas des sujets de prédilection pour ce premier ministre. Or, les enquêtes du journaliste Daniel Leblanc et de la vérificatrice générale du Canada l'obligèrent à s'investir dans ce dossier. En décembre 1999, Daniel Leblanc, journaliste au *Globe and Mail*, écrit ses premiers articles sur les pratiques douteuses du gouvernement au pouvoir. Ces articles mèneront la vérificatrice générale du Canada, M^me^ Sheila Fraser, à faire enquête au printemps 2002 sur l'octroi de trois contrats à la firme de communication Groupaction. Son rapport spécial a sans contredit forcé le premier ministre Chrétien à annoncer des mesures en matière d'éthique et de gestion des comportements. Le plan d'action de ce dernier, même s'il ne répondait pas directement aux écueils que soulevait ce début de scandale, était composé de lignes directrices s'appliquant à tous les membres du Conseil des ministres[18] et de mesures s'appliquant à d'autres agents publics (députés, sénateurs, lobbyistes, candidats politiques, fonctionnaires)[19].

Puis, en 2003, un scénario similaire se répète. La vérificatrice générale présente au Parlement un rapport très attendu. Ce rapport comprend quatre chapitres sur l'éthique et la gestion des comportements, dont trois qui touchent directement ou indirectement le scandale des commandites. Toujours en 2003, elle présente un rapport spécial sur les activités du

18. *Guide du ministre et du secrétaire d'État – Lignes directrices régissant les rapports ministériels avec les sociétés d'État – Lignes directrices régissant les activités ministérielles à des fins politiques personnelles*.
19. *Code de conduite pour les députés et sénateurs* – Modifications à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes – Renforcement de la législation régissant le financement des partis politiques et des candidats* – Mécanismes de responsabilisation de la fonction publique à l'égard de la gestion des fonds publics – Nouvelles procédures pour la nomination du conseiller en éthique (avec consultation des chefs des partis d'opposition).

Commissariat à la protection de la vie privée du Canada (affaire Radwanski). En réaction à ces multiples rapports de la vérificatrice, le premier ministre Jean Chrétien présente alors une réforme démocratique. L'une des principales composantes est le projet de loi C-24, qui prévoit une modification de la *Loi électorale du Canada* et de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Ce projet de loi interpelle plus spécifiquement le financement politique. Les dispositions de cette loi touchent en effet la divulgation des recettes et des dépenses des partis politiques, le plafonnement des dépenses électorales, la révision du financement public (subvention) et surtout, « imposent des limites strictes aux contributions qui pourront être versées aux partis politiques fédéraux. Les dons provenant des entreprises et des syndicats, jusqu'à présent illimités, seront désormais plafonnés à 1 000 $ par parti par année. Pour les particuliers, le seuil s'établira à 5 000 $ par année[20] ».

Tout comme le programme en sept points de Brian Mulroney, cette fois le plan d'action en huit points de Jean Chrétien (en plein scandale des commandites et tout juste après l'affaire Don Boudria, qui a trait au séjour de ce dernier au chalet du président du groupe Everest) ne laisse percevoir aucune conception globale d'un programme « d'éthique et de gestion des comportements » structuré et achevé. De toute évidence, ici encore, le plan d'action visait *a priori* à résorber la crise de confiance des Canadiens envers le gouvernement en misant sur une réduction potentielle des conflits d'intérêts. Cette crise de confiance avait d'ailleurs été décuplée avec les multiples scandales survenus durant les dix années au pouvoir de Jean Chrétien : le scandale du Shawinigate, le scandale à la Direction des ressources humaines du Canada, le scandale au Commissariat à la protection de la vie privée, le scandale dans la gestion du Programme d'enregistrement des armes à feu et, bien sûr, le scandale des commandites.

Dans le communiqué annonçant ce plan d'action, la question de la confiance des citoyens s'avère centrale. Le communiqué débute comme suit : « Le premier ministre Jean Chrétien a annoncé aujourd'hui de nouvelles lignes directrices régissant les rapports entre les ministres et les sociétés d'État, de même que des lignes directrices régissant les activités ministérielles à des fins politiques personnelles[21]. »

Comme dans le cas de Brian Mulroney, l'intervention tardive de Jean Chrétien en matière d'éthique publique n'a rien à voir avec une posture de leadership éthique. Ici aussi, on doit préciser que c'est le contexte de l'action publique qui fut déterminant. Encore plus qu'à l'ère conservatrice,

20. Société Radio-Canada, *Victoire de Jean Chrétien aux Communes*, 12 juin 2003, site Internet des nouvelles.
21. Bureau du Conseil privé du Canada, *Le plan d'action en huit points : la suite, les nouvelles lignes directrices à l'intention des ministres*, 11 juin 2002.

les interventions de certains acteurs sociaux institutionnels, on pense ici aux interventions des partis d'opposition, des médias, mais aussi des acteurs institutionnels comme le vérificateur général, ont fait avancer l'idée qu'il y a des comportements d'agents publics qui ne peuvent plus être tolérés et qu'il est donc essentiel d'institutionnaliser de nouvelles normes, de nouveaux processus et dispositifs afin que l'idée qu'il y ait des fautes en matière d'éthique gouvernementale ne fasse plus de doute. L'ère Chrétien, surtout à cause de l'ampleur du scandale des commandites, fut une époque névralgique non pas en termes d'avancement des politiques publiques dans le domaine de l'éthique gouvernementale, mais plutôt dans la structuration de l'éthique gouvernementale comme un problème public central qui fait consensus dans l'environnement social et qui oblige les gouvernements à produire une action adéquate.

Le règne de Jean Chrétien nous démontre bien à quel point dans certains domaines, il serait erroné d'attendre que l'élite politique assume le leadership face au changement. À ce niveau, le dossier de l'éthique gouvernementale est révélateur de ce type de chantier qui ne peut cheminer qu'à travers un certain activisme et la surveillance de tiers externes dont les intérêts se trouvent lésés par le comportement problématique de l'élite politique en place. Cette élite n'a pas intérêt à intervenir en matière d'éthique parce que ce sont des comportements avantageux pour les membres de la tribu politique qui sont dénoncés et mis à l'index. Ainsi, pour qu'il y ait un véritable travail de politisation du problème public qu'est l'éthique gouvernementale, il faut que la crise de légitimité des gouvernants soit telle que la fonctionnalité des institutions soit menacée. À ce niveau, le scandale des commandites a menacé directement l'institution du Parti libéral du Canada, au point de l'éjecter du pouvoir pendant plusieurs années.

1.3. L'ère Martin

Expressément pour répondre à la crise de confiance liée aux scandales survenus durant le mandat de son prédécesseur, le premier ministre Paul Martin annonce, dès son entrée en fonction, la mise en place d'une multitude d'initiatives en matière d'éthique et de gestion des comportements. Étant donné la nature des scandales, la plupart des initiatives de Paul Martin visaient résolument un contrôle plus serré des dépenses publiques[22].

22. Mandat resserré pour la surveillance des dépenses gouvernementales par le Conseil du Trésor – Création d'un comité d'examen des dépenses gouvernementales (sous la présidence du Conseil du Trésor) – Obligation pour les contrôleurs ministériels d'autoriser les dépenses ministérielles – *Politique sur la « dénonciation préventive »* (le terme divulgation remplace désormais celui de dénonciation dans l'ensemble des documents fédéraux traitant de ce sujet).

Par ailleurs, d'autres initiatives plus générales furent mises de l'avant : la nomination d'un commissaire à l'éthique indépendant (pour les membres de la Chambre des communes) et la nomination d'un conseiller sénatorial en éthique, de même que le renforcement du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* ont aussi été annoncés.

Toujours pour répondre aux profondes critiques émises par la vérificatrice générale dans son rapport de 2003 sur le Programme de commandites (chapitre 3), les activités de publicité (chapitre 4) et la gestion de la recherche sur l'opinion publique (chapitre 5), Paul Martin annonçait en février 2004 un « train de mesures[23] » visant à renforcer la transparence, la surveillance, la responsabilisation et la gestion dans tout le secteur public.

Une de ces mesures fut la mise en place d'une commission d'enquête indépendante – la commission Gomery. Cette commission d'enquête publique sur le Programme de commandites et les activités publicitaires fut sans aucun doute une initiative éthique importante. Le mandat de cette commission était de faire la lumière sur les activités douteuses soulevées par le rapport de 2003 de la vérificatrice générale (commandites, activités de publicité et gestion de la recherche sur l'opinion publique). Or, au-delà de cet exercice de transparence et bien que cette commission n'avait pas de pouvoir légal, elle a joué un rôle essentiel en termes de diagnostic éthique et de recommandations de transformation des mœurs par l'intégration d'un plus grand souci éthique.

L'abondance de mesures mises de l'avant par le premier ministre Paul Martin soulève une question : ces mesures structurent-elles une véritable infrastructure de l'éthique fonctionnelle ? Comme ses prédécesseurs, Paul Martin a promis à la population l'espoir que la gestion de l'appareil public ne sera plus jamais la même. Dans une allocution devant la Chambre de commerce de Québec, le nouveau premier ministre affirme que :

> […] ils [les Québécois] doivent savoir, hors de tout doute, que je suis personnellement et profondément engagé à changer rapidement et pour toujours la façon dont les choses se font à Ottawa. Un changement de culture au Parlement, où tous les membres, incluant les députés

23. Renforcement du rôle de surveillance des comités de vérification des sociétés d'État – *Projet de loi sur la divulgation d'actes fautifs au sein du secteur public* – Nomination d'un avocat-conseil en matière de recouvrement de fonds – Une commission d'enquête sur le programme des commandites (commission Gomery) – Rapport sur les changements proposés à la *Loi sur la gestion des finances publiques* – Rapport sur les changements proposés au régime de gestion de toutes les sociétés d'État – Rapport sur la responsabilité respective des ministres et des fonctionnaires et de l'interface entre ces derniers – Cadre de responsabilisation de gestion – Nouveau *Guide du sous-ministre – Code de valeurs et d'éthique pour la fonction publique.*

> du gouvernement, sont maintenant encouragés et habilités à défendre leurs opinions et voter selon leur conscience. Un changement de culture au gouvernement, où nous avons déclenché une lutte sans merci contre le gaspillage et la mauvaise gestion, et où nous mettrons fin au copinage[24].

Est-ce que les seize initiatives ont permis de rétablir le lien de confiance des citoyens envers l'État ? Il est permis d'en douter, car par-delà les discours qui énoncent un engagement politique, ce n'est que dans la mise en application effective d'un dispositif que l'on arrive à voir si ce dernier pourra répondre adéquatement au problème public qui est à la base de son développement. D'ailleurs, comme ses prédécesseurs, Paul Martin n'est pas arrivé à s'imposer comme un leader en matière d'éthique et d'intégrité. Plusieurs analystes et de nombreux citoyens canadiens lui reprocheront toujours son attitude dans la gestion de ses affaires privées, où il défendait le recours aux paradis fiscaux dans la gestion de ses affaires. Même s'ils étaient légaux, plusieurs contribuables étaient choqués de voir que leur nouveau premier ministre pouvait justifier cette pratique particulière d'un côté et se dire, de l'autre côté, préoccupé par la bonne conduite des agents publics.

Par ailleurs, la défaite de Paul Martin aux mains des conservateurs ne peut être attribuée à ce manque d'éthique personnelle. Cette défaite est plutôt représentative de la perte de crédibilité des libéraux à la suite des dévoilements de ces nombreux scandales, dont l'important scandale des commandites, de l'ère Chrétien. Ces défaites confirment que l'éthique gouvernementale est maintenant un problème public légitime qui se doit d'être intégré dans la culture et la structure des institutions fédérales. On pourrait même dire que l'on est dans une étape charnière où ce dossier entre dans une phase de politisation et d'institutionnalisation, c'est-à-dire « qu'elle renvoie à l'inscription des politiques publiques dans la compétition politique démocratique […] [et] dans l'inscription d'une politique publique dans une arène politique, c'est-à-dire dans l'un des lieux où agissent les acteurs de la compétition politique[25] ».

1.4. L'ère Harper

Capitalisant sur les scandales qui ont marqué le règne du Parti libéral, les conservateurs s'engagent dans la course électorale en promettant de prendre en charge le très sérieux problème public que représentent les

24. Paul Martin, *Allocution du premier ministre Paul Martin à la Chambre de commerce à Québec*, 17 mars 2004.
25. Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie politique : L'action publique*, Paris, Armand Colin, p. 162.

fautes comportementales des agents publics en général et des acteurs politiques en particulier, en annonçant haut et fort qu'ils vont « faire le ménage au sein du gouvernement[26] ».

En avril 2006, trois mois après son élection, le gouvernement conservateur de Stephen Harper dépose le projet de *Loi fédérale sur l'imputabilité* (projet de loi C-2) renommé en juin projet de *Loi fédérale sur la responsabilité*. Fidèle au programme électoral du Parti conservateur de la campagne de janvier 2006, ce projet de loi était accompagné d'un plan d'action qui proposait treize « nouvelles » mesures en matière d'éthique et de responsabilité[27]. Ces mesures n'étaient toutefois pas si « nouvelles » que cela, puisqu'elles visaient essentiellement à consolider certains éléments déjà présents au cœur de l'infrastructure de l'éthique déjà existante. Les termes réformé et renforcé sont des notions plus justes pour résumer l'esprit des propositions conservatrices. Tout cela démontre encore une fois que le travail de consolidation de l'infrastructure de l'éthique du gouvernement fédéral canadien s'inscrit dans un long processus qui, comme une course à relais, amène chaque gouvernement qui se succède à s'inscrire dans le sillon et le prolongement des réformes précédentes. Ni l'innovation, ni le leadership ne sont au rendez-vous du programme gouvernemental conservateur en matière d'éthique gouvernementale.

Malgré cela, il faut reconnaître que le projet de *Loi fédérale sur la responsabilité* rassemble pour la première fois plusieurs des éléments de l'infrastructure de gestion des comportements des agents publics fédéraux. Ce rapatriement des initiatives et dispositifs au sein d'une même loi devrait avoir, l'histoire nous permettra d'en juger plus précisément, l'avantage de clarifier et de rendre plus cohérente l'infrastructure de gestion des comportements des agents publics canadiens.

Toutefois, force est de constater que la logique du contrôle et de l'hétérorégulation est dominante dans cette nouvelle loi. Comme nous le verrons, les modifications apportées par cette loi concernent strictement les dispositifs normatifs et hétéronomes de l'infrastructure de gestion des comportements. Dès lors, la responsabilité dont parle le gouvernement

26. Parti conservateur du canada (2005). *Loi sur la responsabilité fédérale : l'engagement de Stephen Harper envers les Canadiens : faire le ménage au sein du gouvernement*, 16 p.
27. Réformer le financement des partis politiques – Interdire le versement de contributions secrètes aux candidats politiques – Renforcer le rôle du commissaire à l'éthique – *Renforcer la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* – Garantir la transparence de la budgétisation grâce à un directeur parlementaire du budget – Nommer des personnes qualifiées au gouvernement – Assainir l'adjudication des contrats gouvernementaux – Assainir les méthodes de publicité et de recherche sur l'opinion publique du gouvernement – Offrir une « vraie » protection aux divulgateurs – Renforcer la législation sur l'accès à l'information – Renforcer les pouvoirs de la vérificatrice générale – Renforcer la vérification et la responsabilisation des ministères – Créer un poste de directeur des poursuites pénales.

Harper s'avère essentiellement bien plus une responsabilité de conformité qu'une responsabilité travaillée et souhaitée, relevant d'une maîtrise de soi des agents publics.

Cette nouvelle loi, qui a reçu la sanction royale en décembre 2006, impose la modification de plusieurs autres lois et provoque la transformation de plusieurs instances étatiques. Notons que l'un des points forts de cette loi se situe probablement au niveau du renforcement de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, qui prévoit la nomination d'un commissaire au lobbying indépendant du gouvernement, mais lié au Parlement, ce qui confère à ce dernier un plus grand pouvoir d'enquête et qui assure une meilleure reddition de comptes. Par ailleurs, ces pouvoirs accrus sont accompagnés d'un mandat d'éducation publique qui consiste à sensibiliser les lobbyistes, leurs clients, de même que les titulaires de charge publique sur les activités de lobbying, la loi sur le lobbying et le rôle du nouveau commissaire au lobbying.

Depuis 2006, le gouvernement Harper se fait très discret en matière d'éthique gouvernementale. On sent bien que ce gouvernement a soufflé sur la braise de l'éthique au début de son premier mandat afin de profiter du capital politique à faire avec ce dossier chaud et populaire, mais il semble s'en éloigner une fois que ce dossier ne fait plus la manchette. Un problème public peut-il primer éternellement ? Peut-il rester limité qu'à cette étape préliminaire, sans jamais aboutir à une institutionnalisation ?

1.5. Discussion sur les engagements en matière de gestion des comportements

Ce tour d'horizon des diverses mesures proposées par les quatre derniers premiers ministres (Brian Mulroney, Jean Chrétien, Paul Martin et Stephen Harper) soulève *de facto* quelques questions : peut-on vraiment présumer que la multiplication des initiatives en matière de contrôle des comportements et des procédures peut à elle seule garantir une meilleure gouvernance démocratique ?

Brian Mulroney a annoncé un « train d'initiatives » dans un « programme en sept points », Jean Chrétien proposait, quant à lui, un « plan d'action en huit points », Paul Martin a tenté de séduire ses électeurs avec un « train de mesures » incluses dans un « plan d'action en seize points » et les conservateurs de Stephen Harper ont voulu impressionner la galerie avec une *Loi fédérale sur l'imputabilité* qui proposait « treize nouvelles mesures en matière d'éthique ». Ce flot d'annonces et de promesses était-il vraiment sérieux ? Y avait-il une volonté réelle de s'attaquer au problème public de l'éthique gouvernementale ? Est-ce qu'il y avait une volonté réelle de changer la culture politique à Ottawa ? Une volonté de changer la façon de gouverner ?

La simple lecture des principales annonces en matière d'éthique, de responsabilité, d'intégrité ou de gestion des comportements des quatre derniers premiers ministres du Canada nous permet d'affirmer que les mesures mises de l'avant par chacun étaient souvent similaires. Les gouvernements successifs n'ont fait que resservir, avec quelques ajustements, les propositions de leur prédécesseur. Aucune vision globale et générale n'a véritablement traversé les programmes en matière de gestion des comportements annoncés depuis le milieu des années 1980 ; le dossier a cheminé au gré des scandales et des campagnes électorales. Lorsque l'on analyse les différents « programmes en matière d'éthique » qui furent proposés par les différents partis, on peut dire qu'il ne s'agissait que d'un cumul de différentes mesures indépendantes et juxtaposées qui tentaient de répondre de façon réactive à la conjoncture des événements du moment. Le but ultime de la politisation de ce problème public était de gagner la confiance des citoyens canadiens, qui se faisaient de plus en plus cyniques à l'égard de la classe politique canadienne. En ce sens, ces diverses promesses et initiatives décrivent le processus de « bricolages étiquetés et rassemblés comme les pièces d'un Légo qui s'ajoutent » comme le diraient Lascoumes et Le Galès[28].

Il y a donc eu beaucoup d'improvisation dans le dossier de l'éthique et de la gestion des comportements des agents publics au cours des vingt dernières années. Par exemple, la *Loi fédérale sur la responsabilité* aurait pu constituer une action structurante pour le dossier de l'éthique gouvernementale. Pour ce faire, cette loi aurait pu être accompagnée d'une vision claire, cohérente et intégrée des finalités et des moyens mis à la disposition du dossier de l'éthique et de la gestion des comportements et être portée par une volonté politique explicite et constante (et non pas uniquement lors des campagnes électorales). Or, depuis l'adoption de la loi en décembre 2006, le gouvernement semble avoir mis sur la glace ce dossier, et semble même l'avoir effacé de son agenda politique. Comme si l'adoption d'une loi était le point culminant et final de l'action publique. Comme si l'énoncé normatif était un acte assez puissant et complet pour régler le problème public en soi !

Parallèlement à ces discours politiques parfois paradoxaux concernant leur orientation régulatoire, des instances indépendantes ont émis des recommandations très intéressantes sur le plan de la gestion des comportements des agents publics. Ces acteurs publics ont souvent joué des rôles névralgiques dans la reconnaissance de l'éthique gouvernementale comme un problème politique et placé ce dossier à l'agenda politique.

28. Lascoumes, P. et P. Le Galès (2007). *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin.

2. DES GARDIENS ET DES SAGES : LES RECOMMANDATIONS QUI FAVORISENT UNE PERSPECTIVE AUTORÉGULATOIRE DE L'ÉTHIQUE

Par-delà les discours des politiciens, trois acteurs publics importants ont fait des recommandations en matière d'éthique et de gestion des comportements et ont par conséquent encouragé son développement au sein de l'instance gouvernementale fédérale du Canada. Il s'agit du Bureau du vérificateur général du Canada, du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique et de la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités de publicité (mieux connue sous l'appellation commission Gomery). Sans évacuer du revers de la main les mécanismes hétérorégulatoires, ces trois instances encouragent l'administration publique fédérale à être proactive en matière d'éthique et favorisent le développement de mécanismes autorégulatoires pour assurer la gestion des comportements des agents publics.

Il est important de noter que ces trois instances ont vite reçu un soutien qui leur a donné de la légitimité. Dans la première décennie des années 2000, tant la vérificatrice Sheila Fraser que le commissaire John Gomery ont été choisis canadiens de l'année pour leur contribution à la bonification des institutions par des médias comme *L'actualité Macleans*. Ils ont été des figures médiatisées fort respectées par les citoyens canadiens. Pour sa part, John Tait a vite reçu le soutien des agents publics fédéraux, car son rapport donnait une lecture juste du climat organisationnel devenu problématique avec l'arrivée du nouveau management public. Il est encore aujourd'hui une figure mythique de l'éthique fédérale, et son influence se fait encore sentir lorsque vient le temps de proposer de nouveaux dispositifs de régulation des comportements.

2.1. Rapports du Bureau du vérificateur général du Canada

Depuis 1995, les vérificateurs généraux[29] accordent une importance accrue aux questions d'ordre éthique, de responsabilité et d'intégrité. Dans son rapport de 1995, le vérificateur d'alors, Denis Desautels, insiste sur le fait qu'il existe deux manières de promouvoir des comportements « exemplaires » : l'une se fonde sur les règles et la conformité à ces règles, l'autre a trait aux valeurs clairement définies et aux actions qui encouragent leur actualisation. Dans cette optique, il pose deux types de balises propres à

29. Denis Desautels de 1991 à 2001, Sheila Fraser depuis mai 2001.

la gestion des comportements dans le secteur public : un grand principe, celui de l'intérêt public ainsi que des valeurs définies et comprises par tous.

Conséquemment, le vérificateur général, au fil de ses rapports, développe une approche de régulation des comportements de type autorégulatoire en complémentarité avec des mécanismes hétérorégulatoires. Dans son rapport de 2000, il propose un plan d'action où un rôle accru est donné au leadership, au dialogue, aux valeurs et à la responsabilité. Dans ce rapport, il rappelle aussi toute l'importance de clarifier le concept de responsabilité (responsabilité ministérielle, responsabilité des fonctionnaires, responsabilité des gestionnaires).

Lorsqu'elle entre en fonction en 2001, Sheila Fraser poursuit son travail avec la même philosophie que son prédécesseur. Dans ses interventions, outre ses recommandations pour une clarification de la responsabilité étatique, elle reprend l'idée selon laquelle les valeurs du secteur public telles que l'équité, l'honnêteté, la probité et l'intérêt public sous-tendent une reddition de comptes publics et que, par conséquent, il s'avère fondamental que les agents publics respectent ces valeurs dans le cadre de leurs fonctions : « si les parties au processus [redditionnel] n'ont pas une notion commune de ces valeurs fondamentales, il y a peu de chance d'avoir un processus redditionnel efficace[30] ».

Cette logique postule qu'une compréhension commune du sens que l'on accorde aux valeurs ainsi qu'un engagement personnel et collectif envers celles-ci favorisent la responsabilisation des agents publics : « plus les titulaires de charges publiques se sentent responsables du respect des valeurs du secteur public et de l'éthique, moins il est nécessaire de les expliciter dans des mécanismes redditionnels[31] ». Encore en 2006, M^me^ Fraser réitérait son support à une conception préventive et autorégulatoire de l'éthique. Insistant sur l'importance de la formation sur les valeurs, elle rappelait aussi l'importance de l'exemplarité et de l'engagement de la haute direction de chaque organisme :

> Il est primordial de continuer à insister sur l'importance que revêt la formation sur les valeurs et l'éthique afin que les fonctionnaires soient conscients de leurs responsabilités qu'il s'agisse d'observer la loi, mais surtout de maintenir la confiance du public.
>
> La formation ne réglera pas à elle seule cette question. Il faudra en effet que la haute direction de chaque organisme s'engage à encourager les employés, de manière visible et continue, à divulguer les cas de mauvaise conduite en protégeant la confidentialité et en prenant les

30. Bureau du vérificateur général du Canada (2002), *Rapport du vérificateur général du Canada au Parlement*, chapitre 9.36.
31. *Ibid.*, chapitre 9.36.

> mesures qui s'imposent. L'absence de leadership de la haute direction peut conduire à l'aggravation et à la persistance des problèmes et, éventuellement, au cynisme et à la méfiance[32].

Le Bureau du vérificateur général n'a pas de pouvoir de mise en œuvre pour faire avancer le dossier de l'éthique et de la gestion des comportements au sein du gouvernement fédéral. D'ailleurs, dans la plupart des cas, il agit en aval des situations problématiques. Cette situation ne l'empêche toutefois pas de faire des recommandations structurantes visant à améliorer l'efficacité et l'intégrité de l'administration publique. Son pouvoir moral est proportionnel à sa légitimité populaire ; ainsi, plus ses rapports sont attendus et rapportés par les médias, plus il est difficile pour le gouvernement de rejeter ou d'ignorer ses recommandations.

Au fil du temps, le vérificateur général a développé une expertise et surtout une certaine crédibilité en la matière. La multiplication des commandes gouvernementales spéciales, qui l'amène à faire des vérifications dès qu'il y a un soupçon sur le comportement déviant d'un agent public, est une preuve de plus que les gouvernements ont intégré son rôle stratégique en matière d'éthique gouvernementale. Il est devenu, bien involontairement sans doute, un important dispositif d'évaluation et de suivi du dossier de la gestion des comportements au fédéral.

2.2. Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique

Le *Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique* intitulé *De solides assises* et mieux connu sous le nom de *Rapport Tait*, en l'honneur de feu John Tait, a eu et a toujours une certaine influence sur la conception et le développement du dossier de l'éthique dans le secteur public canadien. Comme le constate le directeur sortant du Bureau des valeurs et de l'éthique, Ralph Heintzman :

> *De solides assises* place la question des valeurs dans la fonction publique en plein cœur du débat sur la réforme de la fonction publique : il [le Rapport Tait] a modifié le discours de la fonction publique sur un certain nombre de questions – depuis la prestation des services jusqu'aux rouages gouvernementaux en passant par le contrat d'emploi dans la fonction publique – d'une manière pratiquement sans précédent dans les démocraties parlementaires[33].

32. Bureau du vérificateur général du Canada (2006), *Rapport du vérificateur général du Canada au Parlement*, *Questions d'une importance particulière*.
33. Ralph Heintzman (2001), « De solides assises : valeurs et éthique pour la fonction publique de demain », *Isuma*, vol. 2, nº 1, printemps, <www.isuma.net/v02n01/heintzman/heintzman_f.shtml>, consulté le 7 octobre 2004.

La publication de ce rapport en 2000 marque en effet le début d'une longue réflexion sur l'éthique et les valeurs dans un contexte de changement et de renouveau de la fonction publique canadienne. Son message sans doute le plus important est le suivant : partout dans le secteur public il faut poursuivre la réflexion et engager un dialogue continu sur l'éthique et les valeurs.

Le groupe de travail a d'abord constaté le cynisme des fonctionnaires face à l'écart permanent entre les intentions formulées et la réalité vécue. Aux yeux de ces auteurs, il s'avère fondamental que les valeurs soient non seulement connues, mais vécues au quotidien par l'ensemble des membres de la fonction publique. C'est ici que prend toute l'importance du *Rapport Tait*, puisqu'il vise explicitement à redécouvrir et à comprendre ces valeurs fondamentales du secteur public pour favoriser leur actualisation dans toutes les facettes du travail. Dès lors, une importante clarification des valeurs s'est imposée de manière à mieux composer avec le changement et à assurer le renouvellement du secteur public.

Les auteurs ont proposé une interprétation du système de valeurs inhérent au secteur public canadien. Selon eux, quatre grandes familles de valeurs forgeraient cette constellation de valeurs : les valeurs éthiques, démocratiques, professionnelles et humaines, tandis qu'un principe fondamental guiderait l'ensemble de ces valeurs, soit servir la démocratie. Ce principe devrait en tout temps orienter les décisions et les actions des agents publics :

> Il est également d'une importance primordiale que les fonctionnaires à tous les échelons comprennent que la principale valeur de la fonction publique est de servir la démocratie, qu'aucune autre ne doit la supplanter et que l'exécution fidèle des décisions démocratiques à la suite de conseils professionnels et de délibérations démocratiques, est la raison d'être de la fonction publique et qu'il ne peut être question de remplacer ces décisions par d'autres définitions quelconques de l'intérêt public[34].

Considérant le contexte de changement de l'administration publique fédérale, les membres du groupe de travail ont aussi constaté l'existence de certains conflits entre les valeurs anciennes et les valeurs nouvelles. Ces deux catégories de valeurs sont respectivement associées à deux écoles de pensée, celle de l'administration publique et celle de la gestion publique. Dans un contexte où l'organisation du secteur public suit les préceptes de la théorie de l'administration publique, les valeurs traditionnelles telles que la neutralité et la loyauté doivent être priorisées. Ce sont elles qui

34. John Tait (1995), *De solides assises : Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique*, p. 19.

assurent le respect des procédures, de la hiérarchie et des orientations politiques propres à une administration publique démocratique de type bureaucratique.

Les valeurs nouvelles, quant à elles, rejoignent l'école de la gestion publique et le nouveau management public qui lui est associé. Ici, le recours aux règles et aux procédures est délaissé au profit d'une plus grande implication et autonomie des individus dans les processus décisionnels. Pour soutenir cette nouvelle façon de travailler, de nouvelles valeurs, telles que l'innovation, le travail d'équipe et le leadership sont privilégiées.

Dans un contexte de changement où le secteur public réfère aux deux écoles de pensée[35], un défi de taille s'impose : celui d'apprendre à vivre avec les tensions entre les anciennes et les nouvelles valeurs. Émettant certaines réserves, le groupe de travail insiste sur le fait que les deux modes de gestion, avec leur ensemble axiologique respectif, sont complémentaires et essentiels à la gestion publique contemporaine :

> La façon de voir la « gestion publique » avec l'accent qu'elle met sur « l'utilisateur », sur « l'abonné » ou sur le « client » comme principal point de référence mène dans une direction atomistique ; la façon de voir de « l'administration publique » mène dans une direction holistique. Il y a une tension indéniable entre les deux, mais les deux sont nécessaires[36].

Le Rapport Tait ne constituait pas une finalité en soi. Ces auteurs ont voulu amorcer un dialogue continu au sein de la fonction publique canadienne. Ils ont souhaité que le dialogue sur les valeurs se perpétue. Malheureusement, plutôt que de retenir l'esprit de ce rapport, le Conseil du Trésor a choisi de cristalliser certaines de ces valeurs dans un *Code de valeurs et d'éthique pour la fonction publique* pour en faire un outil hétéro-régulatoire supplémentaire dont la pertinence demeure à confirmer.

---

35. Le débat axiologique entre ces deux écoles de pensée ne peut se dissocier de l'avènement du nouveau management dans la gestion des affaires publiques. Les théoriciens de l'administration publique ont souvent fait ce type de parallèle : « rationalité managériale » vs « rationalité juridique » (Chevalier et Loschak (1982), *Science administrative*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence) ; « valeurs bureaucratiques » telles que l'économie, l'efficience et l'efficacité vs « valeurs politiques » telles que la représentation, l'imputabilité et la sensibilité (J.E. Hodgett (1983), « Implicit values in the administration of public affairs » in Kernaghan, Kenneth (dir.), *Canadian public administration : discipline and profession*, Éditions Kenneth Kernaghan, p. 29-41) ; « valeurs économiques ou bureaucratiques » (celles des hauts fonctionnaires) vs « valeurs politiques ou démocratiques » (celles des politiciens) (Adrien Payette (1994), « Éléments pour une conception du management public » in Parenteau, Roland (dir.), *Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université du Québec, p. 3-24).
36. John Tait (1995), *De solides assises : Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique*, p. 37.

La création du Bureau des valeurs et de l'éthique était intimement liée aux recommandations du Rapport Tait. Dans ces premières années d'existence, cette instance s'appuyait presque uniquement sur ses recommandations et adoptait la philosophie de ce groupe de travail. Le dialogue, la réflexion et les valeurs étaient au cœur des préoccupations de ce Bureau. Mais avec des dossiers tels que le harcèlement moral et la dénonciation, l'orientation hétérorégulatoire a pris une importance plus marquée. Cela dit, à leur niveau, plusieurs organisations ont mis en place des démarches d'éthique organisationnelle[37]. Inspirées du Rapport Tait, ces démarches mettent les valeurs et le dialogue au cœur de leur approche.

2.3. Rapports de la commission Gomery

Les recommandations et l'impact de la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités de publicité (mieux connu sous l'appellation commission Gomery) se rapprochent à certains égards du Groupe de travail sur l'éthique et les valeurs (Rapport Tait). Bien que la commission Gomery ait été instaurée par le gouvernement et que le Groupe de travail sur l'éthique et les valeurs fut une commande du Secrétariat du Conseil du Trésor, rappelons que ces deux initiatives sont des structures éphémères et ponctuelles.

Précisons également qu'elles ont eu recours à des méthodes d'analyse distinctes. En effet, l'analyse du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique repose sur la consultation des membres de l'appareil étatique, alors que celle de la commission Gomery repose sur les déclarations de témoins devant cette commission d'enquête, une courte tournée de consultation auprès des citoyens et une série de mandats octroyés à des experts de l'administration publique. Toutefois, ils ont tous les deux fait un travail de diagnostic important relativement à la gestion des comportements des agents publics.

Par ailleurs, le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique avait un mandat de « compréhension ». L'objectif était d'identifier et de comprendre le système de valeurs du gouvernement fédéral puis de faire des recommandations en vue de favoriser l'actualisation des « bonnes » valeurs au sein de l'appareil étatique. Le mandat de la commission Gomery en était un, d'abord et avant tout, de « transparence ». Elle devait faire la lumière

37. Pour ne citer que ceux-ci, le ministère de la Défense du Canada, la Gendarmerie royale du Canada ainsi que le ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada ont depuis quelques années entrepris des démarches éthiques au sein de leur organisation.

sur certaines « activités douteuses » du gouvernement libéral. Malgré ces mandats bien différents, les recommandations de ces deux initiatives se rejoignent et favorisent la perspective autérogulatoire de l'éthique.

> Alors que le premier rapport de la commission Gomery[38] fait la lumière sur la responsabilité des intervenants dans le scandale du programme de commandites et des activités publicitaires, le second formule 19 recommandations importantes pour le développement de l'infrastructure de gestion des comportements des agents publics fédéraux[39]. L'objectif central de ces recommandations était de clarifier le jeu des responsabilités entre les agents publics afin que chacun s'en tienne à ses responsabilités et qu'ils soient obligés de rendre des comptes sur la façon dont ils ont assumé ces dernières devant les instances parlementaires attitrées.

Bien entendu, les recommandations émises par le juge Gomery n'ont pas toutes été retenues dans la *Loi fédérale sur la responsabilité*. Entre autres, cette loi n'aborde pas de façon explicite la question de la responsabilité ministérielle, concept au cœur du scandale des commandites et au cœur de plusieurs recommandations du juge Gomery. En contrepartie, cette loi donne suite à la plupart des recommandations portant sur le lobbyisme, notamment en accordant une indépendance au directeur des lobbyistes (qui devient commissaire au lobbying) et en lui octroyant des pouvoirs d'enquête et d'exécution plus importants.

Ce bref tour d'horizon des principales instances et initiatives qui ont fait des recommandations en matière d'éthique illustre une vision aux logiques souvent opposées, mais en même temps complémentaires de la régulation des comportements. Entre des discours ambitieux et souvent « paternalistes » des hommes politiques et des recommandations plus progressistes visant la responsabilisation de l'appareil étatique de certaines instances influentes en matière d'éthique, une infrastructure de gestion des comportements s'est tout de même développée. Nous croyons qu'il a eu une de tensions et d'interaction entre des acteurs publics ayant des mandats de gardiens de bonnes conduites et de la bonne gouvernance publique et les élus. C'est cette dynamique de l'action publique qui a fait cheminer le dossier de l'éthique gouvernementale au gouvernement fédéral canadien tout au long des dernières décennies. Voyons maintenant quelles sont les principales caractéristiques de cette infrastructure.

38. Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (2005), *Qui est responsable ? Synopsis*, 82 pages.
39. Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (2006), *Rétablir l'imputabilité : recommandations*, p. 219-224.

3. L'INFRASTRUCTURE DE GESTION DES COMPORTEMENTS DU GOUVERNEMENT CANADIEN

Afin de pousser plus loin notre analyse de l'infrastructure de gestion des comportements du gouvernement canadien, nous allons étudier plus en détail les différents dispositifs de ladite infrastructure de régulation des comportements. Pour ce faire, nous avons classé les dispositifs de régulation selon une grille d'analyse inspirée des principales catégories définies par l'OCDE, et selon l'approche régulatoire dont ils relèvent. Aux fins de notre étude, deux éléments de l'infrastructure « éthique » de l'OCDE n'ont pas été retenus, soit : *une société civile active* et de *bonnes conditions d'emploi dans la fonction publique*. Ces critères sont certes importants, mais ils nous auraient amenés sur des terrains trop éloignés de l'objet d'étude de la présente section, soit les dispositifs internes de régulation des comportements. Quant à *l'engagement* politique, à l'instar de l'OCDE, nous convenons qu'il s'agit d'un élément fondamental de cette infrastructure, c'est pourquoi nous y consacrons plusieurs lignes au début de notre texte.

Nous avons qualifié les autres éléments de l'infrastructure de l'OCDE en fonction du pôle régulatoire auquel ils se rapportent. Conséquemment, la portion hétéronome de cette infrastructure comprend *un cadre juridique en matière de gestion des comportements des agents publics, des codes de conduite pour les différentes catégories d'agents publics, des mécanismes pour assurer la transparence des activités gouvernementales, de même que des structures de contrôle*. Cette régulation hétéronome est quant à elle appuyée par la mise en place d'initiatives autorégulatoires telles que *des organismes de coordination des questions éthiques ou des mécanismes de socialisation professionnelle*. La superposition de notre modèle théorique de la régulation des comportements et du modèle de l'OCDE nous permet de qualifier les éléments du modèle de l'OCDE selon qu'ils s'apparentent à un mouvement hétérorégulatoire ou autorégulatoire et ultimement, de classifier les éléments de l'infrastructure fédérale de gestion des comportements pour démontrer l'importance de l'approche hétérorégulatoire au sein de celle-ci.

Bien entendu, une vaste analyse historico-institutionnelle et historico-normative nous aurait permis de mieux comprendre les subtilités de l'évolution de la régulation des comportements au sein du gouvernement canadien et des enjeux en présence. Cela étant dit et compte tenu des ressources limitées dont nous disposons, nous avons restreint notre étude à l'infrastructure de gestion des comportements telle qu'elle nous est apparue aux derniers moments de notre étude. Nous ferons une légère exception en faisant un bref historique de la mutation du conseiller en éthique vers un commissaire à l'éthique, puisqu'il s'agit d'une des pièces maîtresses de cette infrastructure.

Afin de comprendre l'essentiel de la démarche gouvernementale, nous n'avons retenu que les éléments centraux de cette infrastructure. Nous avons exclu une multitude de directives du Conseil du Trésor qui donnent lieu à diverses politiques internes (p. ex., politique sur la vérification interne, sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail, l'important cadre de responsabilisation de gestion et le processus d'évaluation qui lui est rattaché, etc.), lignes directrices (p. ex., lignes directrices sur les responsabilités des dirigeants de la vérification, sur l'accès à l'information, etc.), processus (processus de nomination, de dotation, etc.), directives (directives sur les dirigeants ou les comités de vérification interne, etc.), normes de toutes sortes, formations ou autres activités de sensibilisation et de développement. Tous ces éléments ont certes des impacts significatifs en termes de régulation des comportements et participent à l'actualisation effective de l'infrastructure de gestion des comportements des agents publics. Toutefois, compte tenu de leur nombre, nous avons choisi de ne pas les retenir. Nous croyons qu'il n'était pas nécessaire de le faire, dans la mesure où notre objectif premier est non pas de faire un portrait exhaustif de l'infrastructure de gestion des comportements du gouvernement canadien, mais bien de la comprendre dans sa globalité.

Nous avons aussi limité l'infrastructure de gestion des comportements aux mécanismes et structures régulatoires qui se rapportent aux instances législatives et exécutives du gouvernement canadien. Par conséquent, tous les éléments relatifs au domaine judiciaire ont été écartés de l'infrastructure que nous examinons : code de déontologie pour les tribunaux administratifs, procédures de nomination des juges, principes de déontologie judiciaire pour les juges, commissaire à la magistrature judiciaire, etc.

Enfin, l'infrastructure de gestion des comportements des agents publics telle que nous voulons cerner se limite aux mécanismes et initiatives « métaorganisationnels » et, par conséquent, ne tient pas compte des diverses démarches éthiques développées au sein des organisations (démarches mission vision valeurs, programme ou plan d'action en matière d'éthique, formations, groupes de discussion, conférences sur l'éthique, modes de gestion éthiques, comité d'éthique, etc.).

L'infrastructure de gestion des comportements que nous vous présentons n'est donc pas exhaustive. Par contre, nous croyons que les éléments que nous avons retenus représentent les éléments fondamentaux de la mise en œuvre des orientations politico-administratives en matière de régulation des comportements et qu'ils sont suffisants pour permettre une compréhension globale de l'approche gouvernementale en matière d'éthique et de gestion de comportements des agents publics.

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'engagement politique s'avère un élément fondamental à l'évolution du dossier de l'éthique et de la gestion des comportements. Nous ne reviendrons pas sur les détails de ces engagements que nous avons présentés au début de ce texte. Nous affirmerons seulement que ces engagements, qu'ils visent l'autorégulation ou l'hétérorégulation des comportements des agents publics, chapeautent l'infrastructure canadienne de gestion des comportements. Les premiers ministres canadiens ont pris plusieurs engagements en matière d'éthique, d'intégrité et de responsabilité au fil des ans. Leurs engagements n'ont malheureusement pas toujours été accompagnés de leur exemplarité et des ressources suffisantes à leur actualisation pleine et entière.

Au même titre, les deux Chambres du Parlement, la Chambre des communes et le Sénat, ainsi que les multiples comités qui en font partie, manifestent, via leur participation et leur engagement en matière d'éthique, un leadership fondamental sur le développement de cette infrastructure. Le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor sont aussi des organismes centraux qui jouent un rôle capital sur l'orientation de l'infrastructure canadienne en matière de gestion des comportements des agents publics. Les engagements administratifs de ces organismes centraux se traduisent par des mesures visant à développer et rendre opérationnelle l'infrastructure de gestion des comportements ainsi que par l'allocation et la répartition des ressources nécessaires à la mise en œuvre de ces mesures. C'est donc à partir de ces engagements politiques et administratifs que s'est construite l'infrastructure de gestion des comportements que nous connaissons aujourd'hui et que nous examinons maintenant.

3.1. Des mécanismes hétérorégulatoires

L'infrastructure de gestion des comportements du gouvernement fédéral comprend un important cadre juridique, des mécanismes pour assurer la transparence, des codes de conduite pour les différentes catégories d'agents publics ainsi que des organismes de surveillance et de contrôle, lui attribuant ainsi un caractère hétérorégulateur non négligeable.

3.1.1. Cadre juridique

Le cadre juridique de l'infrastructure de gestion des comportements des agents publics canadiens, de par sa fonction de contrôle, recueille l'ensemble des lois et des règlements qui définissent les normes de conduite des serviteurs de l'État et en assurent le respect via des systèmes de surveillance, de contrôle et de poursuite. Le cadre juridique canadien est à cet effet assez complexe. Il s'adresse non seulement aux fonctionnaires et aux élus, mais aussi à l'ensemble des intervenants qui interagissent avec l'État

(p. ex., les lobbyistes) et touche diverses problématiques telles que le financement des partis politiques, l'accès à l'information ou le fonctionnement de l'administration publique.

Le cadre juridique de cette infrastructure est composé principalement des lois suivantes : *Loi sur la responsabilité* (2006) ; *Loi sur les conflits d'intérêts* (2006) ; *Loi sur le Parlement* ; *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (nomination, dotation) ; *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* ; *Loi sur l'accès à l'information* ; *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* ; *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* (*Loi sur le lobbying 2006*) ; *Loi sur le financement des partis politiques* ; *Loi sur la protection des divulgateurs* (*Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles 2006*) ; *Loi sur la corruption d'agents publics étrangers*.

3.1.2. Codes de conduite

À ce cadre juridique très dense et très complexe s'ajoute un important cadre déontologique. Lorsque l'OCDE parle de codes de conduite pratiques, c'est justement pour préciser l'importance de l'aspect pragmatique de ce type de code. Les codes de conduite doivent manifester une certaine précision quant aux comportements attendus, ils doivent être opératoires et adaptés aux problèmes de la réalité de leurs destinataires et enfin, ils doivent être connus de leurs destinataires. À Ottawa, plusieurs codes de ce type ont été adoptés depuis 1985 : *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique concernant les conflits d'intérêts et l'après-mandat* (1985) ; *Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique* (1985) (remplacé aujourd'hui par le *Code des valeurs et de l'éthique*) ; *Code de déontologie des lobbyistes* (1997) ; *Guide pour les dirigeants d'organismes* (1999) ; *Politique sur les marchés* (1999) ; *Politique sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail* (2001) ; *Guide du ministre et du Secrétaire d'État* (2002) ; *Code des valeurs et de l'éthique de la fonction publique* (2002) ; *Lignes directrices sur le Conseil des ministres et des sociétés d'État* (2002) ; *Lignes directrices sur le Conseil des ministres et les activités à des fins politiques personnelles* (2002) ; *Guide du sous-ministre* (2003) ; *Cadre de responsabilisation de la gestion* (2003) ; *Lignes directrices en matière de nominations, Politique de responsabilisation, Cadre de responsabilisation en gestion de la dotation* (2003), mais des normes semblables en matière de dotation existaient dans la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* de 1985 ; *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* (2004) ; *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs* (2005) ; *Lignes directrices à l'intention des cabinets des ministres* (2006) ; *Code de conduite pour l'approvisionnement* (2007).

Si l'on observe la chronologie du développement des codes de conduite applicables aux différentes catégories d'agents publics canadiens, on remarque une accélération de leur apparition à partir de la fin des

années 1990. Ce constat nous permet d'affirmer qu'un important courant déontologique a marqué le développement de l'infrastructure de gestion des comportements depuis ces années. Notez que ces codes ont pour la plupart fait l'objet d'améliorations et de rectifications au fil des ans.

Nous porterons ici une attention particulière au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*. Ce code est inclus dans le *Guide du ministre et du Secrétaire d'État*. Inspirée du Rapport Tait, la première partie de ce code émet les valeurs de la fonction publique. La seconde partie du code, nettement moins autorégulatrice, reprend les règles à observer. Il est aussi question des responsabilités des fonctionnaires, des administrateurs généraux et des cadres supérieurs ainsi que de celles du Conseil du Trésor et de l'agent d'intégrité de la fonction publique. Les agents publics sont tenus de respecter le code, dans la mesure où il constitue une condition d'emploi.

Plus spécifiquement, les administrateurs généraux et les cadres supérieurs ont la responsabilité de faire preuve d'exemplarité, d'intégrer les valeurs dans leur organisation, d'informer les fonctionnaires que le code est une condition d'emploi, d'encourager le dialogue continu sur les valeurs et l'éthique, de mettre en place des mécanismes de soutien pour soulever, discuter et régler les questions liées aux valeurs et à l'éthique, de déterminer les mesures qui permettront d'éviter les conflits d'intérêts et d'assurer la confidentialité dans les rapports confidentiels.

Avec ce code, le Conseil du Trésor a quant à lui l'obligation d'offrir un service de soutien consultatif sur l'interprétation du Code et d'assurer le suivi de son application dans les ministères et organismes. Enfin, l'agent de l'intégrité de la fonction publique se voit attribuer le mandat de recevoir, consigner et examiner les divulgations d'actes fautifs (notamment les dérogations au Code de valeurs) et enfin de faire des recommandations aux administrateurs généraux.

Cela étant dit, ce code des valeurs et d'éthique pose selon nous quelques problèmes. D'abord, la conception strictement hétérorégulatoire du document et sa circonscription aux problématiques de conflits d'intérêts appauvrissent considérablement la portée que pourraient avoir l'éthique et les valeurs dans le cadre de la gestion des comportements des agents publics. Par ailleurs, l'obligation de respecter certaines valeurs sous peine de sanction nous apparaît dérisoire. Nous traiterons de cette problématique un peu plus loin, dans la section où nous abordons le mandat du commissaire à l'intégrité du secteur public.

3.2. Mécanismes pour assurer la transparence

L'infrastructure canadienne comprend beaucoup de mécanismes pour assurer la transparence. Ces mécanismes établissent les principes directeurs pour la conduite des affaires publiques, le contrôle des résultats et le respect des procédures. Plusieurs éléments du cadre juridique mentionnés au point précédent ont été développés en tenant compte de cet impératif de transparence. Aussi les codes, directives, politiques et lois ont très souvent un objectif d'une plus grande transparence dans les façons de faire de l'appareil étatique. C'est le cas, par exemple, de la *Loi sur la fonction publique*, de la *Loi sur le financement des partis politiques* ou de la *Loi sur la corruption des agents publics à l'étranger.*

Plus spécifiquement, la *Loi sur l'accès à l'information,* qui prévoit la mise en place d'un commissaire à l'information et qui oblige les organisations gouvernementales à donner accès à toutes les informations auxquelles le public a droit, vise *de facto* la transparence des services gouvernementaux.

La *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes,* renommée *Loi sur le lobbying,* vise quant à elle à assurer une transparence dans le processus d'influence auprès de l'appareil étatique, de même que dans le processus décisionnel gouvernemental. Le registre des lobbyistes permet de connaître les personnes ou les groupes de personnes qui tentent ou ont tenté d'influencer les décisions du gouvernement.

Par ailleurs, la majorité des organismes de contrôle et de mise en œuvre des programmes de gestion des comportements doivent rendre des comptes annuellement. L'obligation de reddition de comptes en termes de résultats vise à assurer la transparence du processus gouvernemental, notamment à l'égard du dossier de la gestion des comportements des agents publics. Certains d'entre eux doivent rendre des comptes directement au Parlement. C'est le cas du commissaire à l'éthique, du conseiller sénatorial en éthique, du commissaire à l'intégrité du secteur public et du commissaire à l'information.

Enfin, la *Politique sur la divulgation proactive* s'inscrit dans une perspective de transparence. Cette politique oblige tous les ministères à fournir les renseignements suivants : Divulgation des frais de voyage et d'accueil (divulgation obligatoire des frais de voyage et d'accueil de cadres supérieurs désignés) ; divulgation des contrats (publication obligatoire des contrats de plus de 10 000 $) ; divulgation des reclassifications de postes (obligation de divulguer des renseignements concernant la reclassification des postes dotés à la fonction publique du Canada) ; divulgation des octrois de subventions et de contributions (divulguer proactivement les octrois de subventions et de contributions supérieures à 25 000 $).

3.2.1. Commissariat à l'information

Le commissaire à l'information est un ombudsman nommé par le Parlement[40]. Il enquête sur les plaintes qu'il reçoit concernant la négation potentielle par le gouvernement des droits conférés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette loi adoptée en 1983 confère aux citoyens canadiens le droit légal « d'accéder aux renseignements consignés sous quelque forme que ce soit et relevant de la plupart des institutions fédérales[41] ».

Cette loi accorde généralement à ces institutions 30 jours pour répondre aux demandes d'information. Comme le droit d'accès n'est pas absolu, il doit s'exercer en équilibre avec le respect de la vie privée, le secret commercial, la sécurité nationale et les communications franches nécessaires à l'élaboration des politiques. La recherche d'un tel équilibre implique donc certaines limites et exceptions à la loi.

Ces exceptions permettent au gouvernement de soustraire certains documents à l'accès public. Dès lors, des différends entre les demandeurs et les ministères peuvent facilement survenir. Lorsque les demandeurs d'information sont insatisfaits, ils peuvent s'adresser au commissaire à l'information. Ce dernier examinera leurs plaintes lorsque ceux-ci soutiennent : qu'on leur a refusé les renseignements demandés ; que les frais exigés pour les renseignements demandés sont trop élevés ; que la prorogation par le ministère du délai de 30 jours pour fournir les renseignements n'est pas justifiée ; que les documents n'ont pas été fournis dans la langue officielle choisie par le demandeur ou que la période requise pour la traduction n'est pas raisonnable ; que le guide *Info Source* ou les bulletins périodiques qui sont publiés pour aider le public à utiliser la Loi leur posent des problèmes ; qu'ils ont éprouvé un autre problème quelconque en ayant recours à la Loi[42].

Par ailleurs, bien que le commissaire à l'information détienne un pouvoir d'enquête très vaste, il ne peut émettre des sanctions. Son pouvoir en est un uniquement d'influence et de persuasion. La solution négociée est par conséquent la voie privilégiée. Ultimement, lorsqu'il n'arrive pas à une solution négociée et lorsqu'il estime qu'une personne a été indûment privée de son droit d'accès, il peut demander l'intervention de la Cour fédérale.

---

40. Depuis l'adoption de la *Loi sur la responsabilité* en 2006, le commissaire à l'information est nommé par le gouverneur en conseil après consultation du chef de chacun des partis reconnus au Sénat et à la Chambre des communes.
41. Commissaire à l'information, *Rapport annuel du Commissaire à l'information : 2005-2006*, p. 1.
42. *Ibid.*

3.2.2. Commissariat à la protection de la vie privée

Le commissaire à la protection de la vie privée est un haut fonctionnaire du Parlement qui relève directement de la Chambre des communes et du Sénat[43]. Il a la responsabilité de veiller à l'application et aux traitements des plaintes reçues en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LPRPDÉ) et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels.*

Le commissaire a le pouvoir d'enquêter (de manière indépendante de la structure gouvernementale fédérale) sur les plaintes déposées par des personnes à l'égard du gouvernement fédéral et dans certaines situations, à l'égard du secteur privé. De manière plus large, le commissaire s'assure que les ministères et les organismes fédéraux assument leurs responsabilités en matière de traitement de l'information. Il a le « pouvoir de s'assurer que les organisations et les ministères fédéraux sont tenus responsables de leur pratique de traitement de l'information[44] ». Son rôle de surveillance l'amène à vérifier de façon aléatoire les pratiques de traitement de l'information dans les différentes juridictions fédérales.

À titre d'ombudsman, le commissaire n'impose pas de sanction, il règle les plaintes principalement par la négociation et la persuasion, en recourant à la médiation et à la conciliation. Il peut faire des recommandations sur l'amélioration des méthodes de traitement des renseignements personnels. Il a également le pouvoir de rendre publics ses recommandations et ses rapports. Dans certains cas, il peut, comme le commissaire à l'information, référer des dossiers à la Cour fédérale.

Outre son rôle de surveillance et d'enquête, le commissaire à la protection de la vie privée a un mandat d'information, de sensibilisation et de réalisation de recherches relativement aux renseignements personnels et à la protection de la vie privée[45].

3.3. Structures de contrôle

Certaines structures comportent des fonctions de contrôle clairement définies. C'est le cas du Bureau du vérificateur général du Canada que nous avons abordé un peu plus tôt, du commissaire à l'éthique, du conseiller sénatorial en éthique, du directeur à l'enregistrement des lobbyistes, du commissaire à l'intégrité du secteur public, du contrôleur général, de la Commission

43. Depuis l'adoption de la *Loi sur la responsabilité* en 2006, le commissaire à la protection de la vie privée est nommé par le gouverneur en conseil après consultation du chef de chacun des partis reconnus au Sénat et à la Chambre des communes.
44. Commissariat à la protection de la vie privée, site Internet – *Foire aux questions*.
45. *Ibid.*

de la fonction publique et de l'ombudsman de l'approvisionnement. Nous décrirons brièvement dans cette section chacune de ces instances à vocation de contrôle.

3.3.1. Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique et conseiller sénatorial en éthique

Le Bureau du commissaire à l'éthique s'avère être une instance fondatrice à bien des égards. Pour cette raison, nous nous attardons un peu plus longuement sur cette instance. Nous retracerons son évolution jusqu'à la création, en 2006, des postes de commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique ainsi que de conseiller sénatorial en éthique.

Bien que les auteurs du document *L'éthique dans le secteur public : rapport du Groupe de travail sur les conflits d'intérêts*, messieurs Michael Starret et Mitchell Sharp, aient recommandé dès 1984 la création d'un Bureau de l'éthique dans la fonction publique et d'un conseiller en éthique, ce n'est que dix ans plus tard, sous le règne de Jean Chrétien, que l'on assiste à la nomination du premier conseiller en éthique du Canada en la personne de Howard Wilson.

Dans son application initiale, le Bureau du conseiller en éthique s'était vu attribuer deux grandes fonctions en relation avec les deux pôles du continuum de la régulation, l'hétérorégulation et l'autorégulation. La première fonction du conseiller en éthique, celle de surveillance, consistait à assurer l'application du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* ainsi que du *Code de déontologie des lobbyistes*. Sa deuxième fonction était de fournir des conseils sur des questions d'ordre éthique.

Le conseiller en éthique devait donc jongler avec des fonctions parfois contradictoires, celle de conseil et celle d'enquête/contrôle. Ce double mandat n'incitait aucunement les agents publics à consulter un conseiller avant de poser une action, puisqu'ils savaient très bien que ce dernier pouvait les sanctionner et que, par conséquent, ils n'auraient aucune emprise réelle sur leurs décisions. Dès l'instant où le conseiller connaîtrait les situations problématiques, les agents publics perdraient leur autonomie décisionnelle.

L'autre grande faiblesse qui marquait le mandat du premier conseiller en éthique du Canada venait du fait qu'il relevait directement du premier ministre et que, par conséquent, son indépendance n'était pas assurée, surtout lorsqu'il devait surveiller ou enquêter sur les problématiques interpellant directement le premier ministre. L'affaire de l'Auberge Grand-Mère (Shawinigate), où le premier ministre Chrétien était soupçonné de conflits d'intérêts et d'abus de pouvoir, démontre bien l'inefficacité d'un conseiller en éthique qui relève du premier ministre. Dans ce cas-ci, le conseiller en

éthique ne s'était appuyé que sur le cadre légal pour « blanchir » Jean Chrétien. Or, son rôle n'aurait pas dû être celui d'un conseiller juridique, mais bien d'un conseiller en éthique qui se questionne au-delà de la règle. S'il avait bien joué son rôle, le conseiller en éthique aurait dû, à tout le moins, être en mesure de convenir de « l'apparence » de conflits d'intérêts ou d'abus de pouvoir dans cette affaire[46].

En 2004, la *Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada* abolit le poste de conseiller en éthique et le remplace par ceux de commissaire à l'éthique, de conseiller sénatorial à l'éthique et de directeur à l'enregistrement des lobbyistes (désormais commissaire au lobbying).

Afin de pallier la problématique de proximité avec le premier ministre, le commissaire à l'éthique et le conseiller sénatorial en éthique sont nommés après consultation du chef de chacun des partis reconnus à la Chambre des communes ou du Sénat, et après approbation par résolution de la Chambre ou du Sénat selon le cas.

Les responsabilités du commissaire à l'éthique et du conseiller sénatorial en éthique se ressemblent à bien des égards. Elles consistent, pour le premier, à administrer le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* et l'application du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* et, pour le second, à administrer le *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs*. Ces deux instances ont aussi la responsabilité d'émettre des avis-conseils (concernant l'application des différents Codes) et de faire enquête afin de déterminer si un agent public visé par l'un des codes a respecté ses obligations.

Malheureusement, cette nouvelle structure entretient le vieux paradoxe qui avait été identifié à l'époque d'Howard Wilson. En effet, la double fonction d'avis-conseils et d'enquête persiste, limitant encore une fois l'efficacité et la crédibilité de ces instances. Une simple observation terminologique nous indique qu'une confusion conceptuelle demeure. En passant de conseiller en éthique à commissaire à l'éthique, nous avons cru à une volonté de rendre prédominant le rôle d'enquête. Or, la lecture des

46. Yves Boisvert et Hugo Roy, dans un article portant sur la crédibilité du conseiller en éthique du gouvernement du Canada, démontrent bien l'importance des institutions indépendantes pour la viabilité des sociétés démocratiques : « Dans des régimes démocratiques comme les nôtres, où l'exécutif a tendance à étendre ses pouvoirs, il est nécessaire d'avoir des institutions publiques qui viennent rappeler la nécessité de l'équilibre des pouvoirs. En ce sens, la multiplication de ces instances publiques indépendantes de nos gouvernements serait sûrement un moyen de revitaliser nos démocraties parlementaires et d'augmenter la transparence de l'action publique. En étant redevable uniquement au parlement, ces institutions rétablissent l'équilibre des pouvoirs et redonnent à l'ensemble de nos élus un moyen de contrôle accru sur l'instance gouvernementale », dans Yves Boisvert et Hugo Roy (2001). « Le conseiller en éthique du gouvernement fédéral canadien est-il crédible ? », *Revue Éthique publique*, vol. 3, nº 1, p. 76-77.

responsabilités du commissaire à l'éthique et du conseiller sénatorial à l'éthique nous a permis de constater que les deux instances avaient les mêmes responsabilités, peu importe le titre qui leur était attribué. Alors, pourquoi avoir changé les titres si les fonctions restaient les mêmes ?

Enfin, mentionnons que le commissaire et le conseiller ont aussi un rôle d'éducation et de communication qui consiste, entre autres, à préparer et à offrir la sensibilisation et la formation en éthique ainsi qu'à répondre aux questions du public et des médias à l'égard de leur champ de compétence.

Avec la *Loi sur la responsabilité* du gouvernement conservateur de Stephen Harper, la question des conflits d'intérêts reprend une position centrale. L'article 2 de la *Loi sur la responsabilité* promulgue la *Loi sur les conflits d'intérêts*, donnant ainsi force de loi au *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*. Cet article modifie en outre le titre du commissaire à l'éthique, qui devient le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique et lui confère un peu plus de pouvoir. Entre autres, le commissaire pourra désormais imposer des amendes aux contrevenants et examiner les plaintes du public. Quant au statut et aux fonctions du conseiller sénatorial en éthique, ils demeurent sensiblement inchangés.

Notons que pour la première fois, depuis l'adoption du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, une définition du concept de conflit d'intérêts est proposée. L'article 4 de la *Loi sur les conflits d'intérêts* indique qu'« un titulaire de charge publique se trouve en situation de conflit d'intérêts lorsqu'il exerce un pouvoir officiel ou une fonction officielle qui lui fournit la possibilité de favoriser son intérêt personnel ou celui d'un parent ou d'un ami ou de favoriser de façon irrégulière celui de toute autre personne[47] ».

En session de travail, le Comité sénatorial proposait d'ajouter les notions de conflit d'intérêts potentiel et de conflit d'intérêts apparent, qu'il définissait ainsi :

> Un titulaire de charge publique se trouve en situation de conflit d'intérêts potentiel lorsque sa capacité d'exercer un pouvoir officiel ou une fonction officielle pourrait être influencée par son intérêt personnel ou celui d'un parent ou ami, ou pourrait être influencé de façon irrégulière par celui de toute autre personne. Il se trouve en situation de conflit d'intérêts apparent lorsqu'il existe une perception raisonnable, qu'une personne raisonnablement avertie pourrait avoir à juste titre, que sa capacité d'exercer un pouvoir officiel ou une fonction

47. Bibliothèque du Parlement – Service d'information et de recherche parlementaires (2006). *Projet de loi C-2 : Loi fédérale sur la responsabilité : résumé législatif*, LS-522F, p. 7.

> officielle doive avoir été influencée par son intérêt personnel ou celui d'un parent ou ami, ou doive avoir été influencée de façon irrégulière par celui de toute autre personne[48].

Ces amendements sur les conflits d'intérêts potentiels ou apparents ont toutefois été rejetés par la Chambre. Malgré tout, l'article 6 précise « qu'il est interdit à un titulaire de charge publique de prendre une décision ou de participer à la prise d'une décision qui pourrait le placer en situation de conflit d'intérêts[49] ».

3.3.2. Commissaire au lobbying

Dans la foulée de la transformation du Bureau du conseiller en éthique, le dossier du lobbyisme a été isolé en 2004, faisant l'objet d'une instance spécifique. Tout d'abord, la Direction générale de l'enregistrement des lobbyistes a été créée. Elle faisait alors partie du secteur « fonction de contrôleur et administration » d'Industrie Canada. Le sous-ministre adjoint de ce secteur assurait l'application de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* et du *Code de déontologie des lobbyistes*.

> Puis en septembre 2006, cette Direction générale de l'enregistrement des lobbyistes a été rebaptisée le Bureau du directeur des lobbyistes et transférée au Conseil du Trésor. Parallèlement, les responsabilités du directeur des lobbyistes ont été séparées des responsabilités du sous-ministre adjoint d'Industrie Canada. Depuis, le directeur des lobbyistes est responsable de l'opérationnalisation du registre des lobbyistes, ainsi que de l'élaboration et de l'application du Code de déontologie des lobbyistes.

Par ailleurs, lorsqu'une plainte est envoyée au Directeur des lobbyistes ou lorsque des indices laissent croire qu'il peut y avoir infraction à la Loi ou au code, le Bureau du directeur des lobbyistes peut exercer son pouvoir d'enquête : « le directeur peut enquêter sur des présumées violations du Code de déontologie et il doit, en vertu de la Loi, préparer un rapport qui sera déposé au Parlement par le registraire général[50] ». Il procède alors à un examen administratif et remet ses conclusions au directeur des lobbyistes. Lorsque les motifs sont suffisants, le directeur des lobbyistes peut demander à la direction des enquêtes de faire enquête. Un rapport d'enquête est ensuite déposé devant les deux chambres du Parlement.

Enfin, le directeur des lobbyistes a le mandat d'émettre des avis consultatifs et des bulletins d'interprétation au sujet de la Loi. Afin de favoriser la conformité des lobbyistes à la loi et au code qui leur sont applicables, le directeur des lobbyistes utilise plusieurs méthodes

48. *Ibid.*, p. 7-8.
49. *Ibid.*, p. 8.
50. Bureau du directeur des lobbyistes, site Internet.

d'éducation et de sensibilisation qui s'orientent vers une perspective autorégulatoire de l'éthique : des communications directes avec les lobbyistes enregistrés ; des séances de formation et d'information ; des entrevues avec les médias ; des conférences et des événements éducatifs ; des présentations auprès d'employés et d'équipes de gestion des ministères ; le dialogue avec d'autres compétences[51].

Mentionnons que c'est via le registraire général (ministre de l'Industrie) que se fait la reddition de comptes auprès du Parlement[52]. Ainsi, bien que le Bureau du directeur des lobbyistes ait acquis une certaine indépendance, il est toujours lié au ministère de l'Industrie pour la nomination de son directeur et la reddition de comptes des activités de lobbying.

Les articles 65 à 80 de la *Loi sur la responsabilité* sanctionnée en décembre dernier apportent des modifications majeures à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, au niveau notamment de la divulgation, de l'observation, de l'application et de l'indépendance du directeur des lobbyistes[53].

Voici les principales modifications identifiées dans le *Résumé législatif du Projet de loi C-2 :*

> Loi fédérale sur la responsabilité : Donne à la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes un nouveau titre, soit « Loi sur le lobbying », vraisemblablement parce que l'objectif est de réglementer les activités des lobbyistes et non pas uniquement de les superviser au moyen d'un système d'enregistrement ; remplace le Bureau du directeur des lobbyistes par le Commissariat au lobbying, entité indépendante ; attribue au nouveau commissaire au lobbying des pouvoirs accrus en matière d'enquête (sur l'application du Code et de la *Loi sur le lobbying*) et de production de rapports, certains outils d'application de la loi, ainsi qu'un mandat d'éducation publique qui consiste tout spécialement à sensibiliser les lobbyistes, leurs clients et les titulaires d'une charge publique ; interdit aux lobbyistes de prendre des engagements qui prévoient des honoraires conditionnels ; interdit le lobbying aux anciens titulaires d'une charge publique désignée (c'est-à-dire ministres, membres de leur personnel, hauts fonctionnaires (sous-ministres et sous-ministres adjoints et toutes les personnes que le premier ministre identifie comme ayant été chargées de l'appuyer et de le conseiller pendant la période de transition qui s'est étendue entre l'élection et son assermentation[54]) pour une période de cinq ans ; impose aux lobbyistes des exigences plus strictes en matière de déclaration, surtout en ce qui concerne les rapports entretenus avec les titulaires d'une

51. Bureau du directeur des lobbyistes (2006). *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes : rapport annuel 2005-2006*, 36 p.
52. Bureau du directeur des lobbyistes, site Internet.
53. Bibliothèque du Parlement – Service d'information et de recherche parlementaires (2006). *Projet de loi C-2 : Loi fédérale sur la responsabilité : résumé législatif*, LS-522F, p. 28.
54. *Ibid.*, p. 33.

charge publique désignée ; impose des amendes plus élevées pour une infraction à la *Loi sur le lobbying* ; allonge le délai de prescription applicable aux poursuites par voie de procédure sommaire[55].

En accordant une plus grande indépendance au commissaire au lobbying, en lui conférant plus de pouvoir et surtout, en lui conférant un mandat direct d'éducation publique, le dossier du lobbying se voit accorder un nouveau souffle avec la *Loi sur la responsabilité*. Le défi est de taille pour le commissaire. Il devra éduquer suffisamment les acteurs publics pour qu'ils soient conscients de la présence et des répercussions des activités de lobbying.

3.3.3. Commissaire à l'intégrité du secteur public

La création en 2001 du Bureau de l'intégrité de la fonction publique résulte de l'adoption de la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant les actes fautifs au travail.* En 2003, le rapport de la vérificatrice générale sur les agissements du commissaire à la protection de la vie privée (l'affaire Radwanski)[56] incite le gouvernement à mettre en place un Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs[57]. Le mandat de ce groupe de travail est d'étudier la question de la dénonciation en milieu de travail, la protection des dénonciateurs et la possibilité de légiférer autour de cette question. À l'instar de la vérificatrice générale, le groupe de travail recommande un nouveau régime législatif de divulgation des actes répréhensibles dans le secteur public fédéral, y compris pour les sociétés d'État.

En 2005, l'adoption de la *Loi prévoyant un mécanisme de divulgation des actes répréhensibles et de protection des divulgateurs dans le secteur public*[58] encadre le régime de divulgation d'actes fautifs. Une des caractéristiques les plus importantes de ce projet de loi est qu'il confère une plus grande

55. *Ibid.*, p. 29-38.
56. Bureau de la vérificatrice générale du Canada (2003). *Rapport sur le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada*, septembre.
57. Le groupe était présidé par Kenneth Kernaghan (professeur de sciences politiques et de gestion de l'Université Brock) et comprenait les membres suivants : Hélène Beauchemin (présidente de HKBP Inc.), Denis Desautels (directeur du Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa et ancien vérificateur général du Canada), Merdon Hosking (président de l'Association des gestionnaires financiers de la fonction publique) et Edward Keyserlingk (premier agent de l'intégrité de la fonction publique du gouvernement du Canada) (Source : Communiqué de presse du Secrétariat du Conseil du Trésor, 29 septembre 2003).
58. *Loi C-11*, Loi prévoyant un mécanisme de divulgation des actes répréhensibles et de protection des divulgateurs dans le secteur public (Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles – titre abrégé), <www.parl.gc.ca/38/1/parlbus/chambus/house/bills/government/C-11/C-11_4/C-11_cover-F.html>, consulté le 20 octobre 2006.

indépendance à l'agent d'intégrité[59]. L'agent d'intégrité céda ainsi sa place au commissaire à l'intégrité du secteur public qui, en vertu de la nouvelle *Loi sur la responsabilité*, est nommé par le gouverneur en conseil après consultation du Sénat et de la Chambre des communes. Relevant directement du Parlement (et non plus du ministre désigné), il jouit d'une plus grande indépendance et de pouvoirs d'enquête et d'exécution plus solides. Par ailleurs, son rôle reste toujours le même, celui de recevoir et d'enquêter sur les allégations faites par les fonctionnaires concernant les actes fautifs commis dans la fonction publique fédérale. En ce sens, il constitue une alternative extraministérielle permettant la tenue d'enquêtes neutres, confidentielles et indépendantes.

L'administrateur général de chaque organisme public est tenu d'établir des mécanismes de divulgation internes au sein de son organisation. Il doit aussi désigner un agent supérieur chargé de prendre connaissance des divulgations et de mettre en œuvre les mesures correctives requises (en conformité avec le Code de conduite du secteur public que le Conseil du Trésor est tenu d'établir) et aura une portée plus large[60]. Ces mesures visent à encourager prioritairement la divulgation à l'intérieur des organisations. Toutefois, les personnes qui le souhaitent peuvent désormais faire leur divulgation directement au commissaire, sans passer par leur supérieur hiérarchique[61]. Cette nouvelle façon de faire doit en principe favoriser la divulgation de certaines situations lorsque les divulgateurs potentiels craignent de subir des représailles. Cette procédure s'inscrit dans la mission du commissaire de protéger les personnes qui divulguent de bonne foi des actes fautifs.

Avant même que cette nouvelle structure soit mise en place, elle a fait l'objet de révisions à la suite de l'adoption de la *Loi sur la responsabilité*. Ainsi, les mesures de protection des fonctionnaires qui divulguent des actes répréhensibles sont améliorées et un tribunal indépendant de la

59. Indépendance réclamée depuis la présentation du premier rapport annuel de l'agent de l'intégrité en 2002, et recommandée par la vérificatrice générale du Canada dans son rapport de 2003.

60. À l'heure actuelle, le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* s'applique uniquement à l'administration publique centrale du gouvernement fédéral. Le Code de conduite du secteur public fédéral s'appliquera non seulement à ces ministères et aux autres parties de la fonction publique du Canada énumérées à l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, mais également aux organisations nommées aux annexes I.1, II et III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et aux sociétés d'État et autres organismes publics nommés à l'annexe I de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, <www.tbs-sct.gc.ca/faq/pdaf2-fra.asp>.

61. Bibliothèque du Parlement – Service d'information et de recherche parlementaires (2006). *Projet de loi C-2 : Loi fédérale sur la responsabilité : résumé législatif*, LS-522F, p. 60.

protection des fonctionnaires divulgateurs a été institué. Il est important de noter ici le remplacement du terme péjoratif de dénonciateur par celui de divulgateur, qui se veut plus proactif et plus « noble ».

Avant l'avènement de la *Loi sur la responsabilité*, les fonctionnaires qui s'estimaient victimes de mesures de représailles devaient s'adresser à la Commission des relations de travail de la fonction publique ou au Conseil canadien des relations industrielles. Désormais, c'est au commissaire à l'intégrité du secteur public (ou la personne désignée par lui) de faire enquête sur les allégations de mesures de représailles et, lorsque les allégations sont fondées, de négocier, via la conciliation, une entente avec les parties concernées. Lorsque le commissaire à l'intégrité du secteur public n'obtient pas d'entente, il peut transmettre le cas au nouveau tribunal indépendant de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles. Ce tribunal peut décider si un fonctionnaire a été réellement victime de représailles, ordonner des mesures correctives et voir à ce que des sanctions soient imposées aux personnes concernées[62].

La *Loi sur la responsabilité* vient donc structurer et judiciariser de façon plus robuste la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes fautifs. Cela étant dit, compte tenu de la nature insidieuse et destructrice de certaines mesures de représailles, cette nouvelle législation ne peut garantir une protection intégrale des personnes. Conséquemment, on ne peut pas garantir aux fonctionnaires divulgateurs que ce processus est facile et qu'ils en sortiront indemnes. Nécessairement, ce type de situation est difficile et parfois très douloureux.

Sans vouloir tomber dans une discussion sur la protection des dénonciateurs/divulgateurs d'actes fautifs, nous ferons une brève critique d'un paradoxe que, selon nous, provoque l'application de ce cadre législatif sur la divulgation d'actes répréhensibles. Cette critique concerne l'introduction du *Code des valeurs et de l'éthique* dans le champ possible des actes répréhensibles. L'application du *Code des valeurs et de l'éthique* nous apparaît *a priori* comme étant problématique. En théorie, le commissaire à l'intégrité du secteur public a le droit et la responsabilité d'intervenir en cas de dérogation au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*. Or, le premier chapitre de ce code est un énoncé des valeurs de la fonction publique. Outre le fait que les valeurs qui y figurent ne soient pas clairement définies, nous croyons qu'elles peuvent facilement être conflictuelles, que ce soit entre elles ou avec des règles et des normes en vigueur au sein des organisations publiques fédérales. Jusqu'à présent, aucune requête de ce type n'a été faite, mais si tel était le cas, le commissaire à l'intégrité pourrait-il

62. Bibliothèque du Parlement – Service d'information et de recherche parlementaires (2006). *Projet de loi C-2 : Loi fédérale sur la responsabilité : résumé législatif*, LS-522F, p. 61.

intervenir ? Aura-t-il les moyens de le faire ? Par ailleurs, ne risque-t-il pas d'y avoir une multiplication de ce type de requêtes ? L'adoption éventuelle du nouveau code devrait, en principe, réduire ces imprécisions. Reste à savoir si le Secrétariat du Conseil du Trésor sera en mesure de remplir cet important défi.

Malgré tout, cette structure concernant la divulgation se consolide et prend beaucoup d'ampleur avec la nouvelle loi et présente certes des possibilités intéressantes. Il s'agit d'une nouvelle structure qui prend ancrage dans une structure déjà existante et qui est en constante évolution depuis sa création en 2001. Dans son rapport annuel 2008-2009 intitulé *Informer. Protéger. Prévenir : bâtir ensemble la confiance – une responsabilité partagée*, la commissaire à l'intégrité, madame Christiane Ouimet, adopte une posture nettement « autorégulatoire » en privilégiant les approches de gestion de risque (chapitres 1 et 2) et la prévention (chapitre 5). En conséquence, le discours de la commissaire vise à responsabiliser l'administration publique de manière à réduire les possibilités d'actes répréhensibles et par le fait même, le nombre de divulgations possibles. L'orientation donnée par madame Ouimet à cette nouvelle institution fait maintenant de cette instance un des dispositifs autorégulatoires les plus importants de l'infrastructure fédérale de gestion des comportements.

3.3.4. Contrôleur général

En 2004, après de multiples scandales, le gouvernement libéral de Paul Martin rétablit, à titre d'instance indépendante au Secrétariat du Conseil du Trésor, le Bureau du contrôleur général. Son rôle est de faire en sorte que les ministères se conforment aux politiques du Conseil du Trésor et d'assurer une gestion rigoureuse des fonds publics. Le Bureau du contrôleur général, comme son nom l'indique, a une fonction de contrôle bien ciblée. Toutefois, contrairement aux autres organismes de surveillance, il intervient principalement en amont des actions des agents publics. En ce sens, malgré son caractère hétéronome explicite, cette instance se situe plus près de la visée préventive de l'éthique que les autres instances que nous avons abordées. Alors qu'il commentait la nomination du contrôleur moderne, le ministre des Finances Ralph Goodale rappelait la visée préventive de ce bureau : « Nous devons offrir une gestion honnête, efficace et solide sur le plan éthique. Nous avons besoin d'une solide fonction de contrôleur interne et de vérification efficace, opportune. Et, de plus, nous avons besoin d'une surveillance et d'une responsabilisation politique judicieuses[63]. » Plus spécifiquement, le contrôleur général est « responsable à

63. Secrétariat du Conseil du Trésor (2004). *Des ministres accueillent la nomination du nouveau contrôleur général*, Communiqué, 6 mai.

l'échelle du gouvernement de fournir une orientation fonctionnelle et d'assurer la gestion financière et la vérification interne[64] » et ses principaux objectifs sont de renforcer la vérification interne et la gestion financière.

Bien que cette instance témoigne d'un souci préventif, son caractère hautement hétérorégulateur nous oblige à nous demander si le rétablissement de cette instance favorise la responsabilisation des agents publics. Il est permis d'en douter. L'histoire des administrations publiques nous a bien démontré que la multiplication des procédures et des contrôles a plutôt un effet déresponsabilisant auprès des individus.

3.3.5. Commission de la fonction publique

La Commission de la fonction publique veille à l'application de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP). Cette loi confère à la Commission de la fonction publique le pouvoir exclusif de faire des nominations dans tous les ministères et organismes où aucun pouvoir de dotation n'a été confié par une loi particulière. Par conséquent, cette structure de contrôle s'applique spécifiquement aux enjeux liés aux processus de nomination et de dotation. Plus spécifiquement, la Commission de la fonction publique a la responsabilité de : faire des nominations externes et internes à la fonction publique selon le principe du mérite ; édicter des règlements, élaborer et administrer les processus et établir des normes ; mener des enquêtes ; vérifier et surveiller les activités de dotation ; appliquer certains articles de la LEFP portant sur les activités politiques des fonctionnaires ; prévoir des exemptions à l'application de la LEFP ; faire rapport au gouverneur en conseil sur les questions liées à l'application de la LEFP et présenter au Parlement un rapport annuel de ses activités et celles des ministères[65].

Par ailleurs, la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* autorise la Commission de la fonction publique à déléguer son pouvoir de nomination aux ministères et aux organismes. Grâce à des ententes concernant la délégation de pouvoir et la responsabilisation en dotation, la Commission de la fonction publique accorde aux ministères et aux organismes un rôle et une responsabilité en ce qui concerne la sélection et la nomination des personnes. Les ministères et les organismes, qui agissent en vertu des pouvoirs qui leur sont délégués par la Commission de la fonction publique, doivent toutefois rendre compte de leurs activités.

La Commission de la fonction publique est aussi responsable de certaines fonctions liées à son mandat, mais qui ne sont pas de son ressort exclusif. Ainsi, elle exerce certaines activités qui lui sont confiées par le gouverneur en conseil ou qui lui sont demandées par le Secrétariat du

64. Bureau du contrôleur général, site Internet.
65. Commission de la fonction publique du Canada, site Internet.

Conseil du Trésor, notamment : les vérifications portant sur certaines fonctions de gestion des ressources humaines ; le perfectionnement et l'orientation professionnelle à l'intention des cadres de direction ; l'administration et la mise en œuvre de mesures spéciales et de programmes d'équité en matière d'emploi[66].

En vertu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, la Commission de la fonction publique partage avec le Conseil du Trésor certaines responsabilités en raison des pouvoirs qui lui ont été conférés en matière de dotation dans la fonction publique. De plus, dans le cadre des activités qui lui sont propres, la Commission de la fonction publique peut également mettre en œuvre des programmes visant à favoriser l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique et adopter des règlements concernant la nomination de personnes issues des groupes visés par l'équité en matière d'emploi[67].

Mentionnons aussi que la Commission de la fonction publique présente plusieurs guides, lignes directrices et outils à l'intention des conseillers en ressources humaines et autres intervenants de la mise en œuvre de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique.*

3.3.6. Commission des nominations publiques

La *Loi sur la responsabilité* relance la création d'une Commission des nominations publiques[68]. Cette commission est composée d'au plus cinq membres, dont un président nommé, après consultation de tous les chefs reconnus à la Chambre des communes, pour un mandat de cinq ans renouvelable. Les fonctions de la Commission sont de : superviser, surveiller et contrôler le processus de sélection des candidats à des nominations et en faire rapport ; établir un code de pratique régissant les nominations ; vérifier les politiques et les méthodes de nominations ; faire rapport publiquement sur l'observation du code de pratique[69]. La Commission des nominations publiques relève du portefeuille du premier ministre et a le soutien d'un secrétariat dirigé par un directeur exécutif. Cela dit, dans son *Rapport sur les plans et priorités 2009-2010*, on constate que la Commission des nominations publiques n'est toujours pas opérationnelle : « Comme la Commission des nominations publiques n'a toujours pas été établie, le secrétariat doit nécessairement demeurer en mode préparatoire[70]… »

66. *Ibid.*
67. *Ibid.*
68. La Commission des nominations publiques a été initialement créée par un décret le 21 avril 2006.
69. Bibliothèque du Parlement – Service d'information et de recherche parlementaires (2006). *Projet de loi C-2 : Loi fédérale sur la responsabilité : résumé législatif*, LS-522F, p. 67.
70. Secrétariat de la Commission des nominations publiques (2009). *Rapport sur les plans et priorités 2009-2010,* p. 9.

3.3.7. Ombudsman de l'approvisionnement

La *Loi sur la responsabilité* modifie la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* afin de créer un poste d'ombudsman à l'approvisionnement. Nommés pour une période maximale de cinq ans par le gouverneur en conseil, le rôle et les responsabilités de l'ombudsman à l'approvisionnement consistent à :

> […] examiner les pratiques d'acquisition de matériel et de services des ministères et organismes fédéraux pour en évaluer l'équité, l'ouverture et la transparence, et présenter, le cas échéant, au ministre en cause des recommandations pour les améliorer ; examiner toute plainte relative à l'attribution d'un contrat d'acquisition de biens dont la valeur est inférieure à 25 000 $ et de services dont la valeur est inférieure à 100 000 $; examiner toute plainte relative à la gestion de tout marché de l'État en vue de l'acquisition de matériel ou de services par un ministère, peu importe la valeur du marché ; veiller à donner l'accès à un mécanisme de règlement extrajudiciaire des différends, lorsque toutes les parties au contrat conviennent de participer enfin, planifier et effectuer des examens des pratiques en matière d'approvisionnement des ministères et organismes et font des recommandations afin d'améliorer ces pratiques[71].

Le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement fait partie du portefeuille du ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Afin d'assurer une certaine indépendance, l'ombudsman de l'approvisionnement et le ministère « ont signé un protocole d'entente décrivant leurs responsabilités et rôles particuliers[72] ». Enfin, l'ombudsman de l'approvisionnement rédige annuellement un rapport faisant état des activités réalisées par son Bureau. Ce rapport est déposé au Parlement par le ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

3.4. Des mécanismes autorégulatoires

Comme l'indique notre grille d'analyse, les mécanismes autorégulatoires assurent deux fonctions, celles d'orientation et de gestion. Deux éléments du modèle de l'OCDE viennent opérationnaliser ces fonctions : les mécanismes de socialisation professionnelle et les organismes de coordination des questions éthiques. Les mécanismes de socialisation professionnelle ont pour objectif de faciliter l'assimilation et la transmission de la culture, des valeurs et des normes du service public. Dans une perspective essentiellement autorégulatoire, il ne s'agit pas d'une transmission pure et simple du sommet vers la base. Il s'agit plutôt d'une opération de partage qui se

71. Bureau de l'ombudsman à l'approvisionnement, <opo-boa.gc.ca/questions-fra.html>, consulté le 15 juin 2009.
72. Bureau de l'ombudsman à l'approvisionnement, <opo-boa.gc.ca/questions-fra.html>, consulté le 15 juin 2009.

manifeste dans un dialogue constructif et participatif entre les agents publics qui sont appelés à découvrir et à façonner ensemble leur culture, leurs valeurs et les normes qui en découlent. Les organismes de coordination des questions éthiques peuvent, quant à eux, remplir différents mandats d'orientation et de gestion (avis-conseil, surveillance, enquête, promotions, résolution de problèmes, etc.). Ils peuvent aussi prendre diverses formes (agence centrale ou instances spéciales créées à cet effet).

Ces deux catégories de mesures (mécanismes de socialisation professionnelle et organismes de coordination des questions éthiques) s'allient sur plusieurs plans. Il est d'ailleurs parfois difficile de les distinguer au sein d'une même entité. Pour ces raisons, nous avons choisi de les regrouper dans la même catégorie. Les principaux mécanismes autorégulatoires d'orientation et de gestion mis de l'avant par le gouvernement fédéral sont le Bureau des valeurs et de l'éthique, le Réseau du leadership, l'École de la fonction publique du Canada ainsi que le Centre d'excellence en matière de règlement des différends.

3.5. Mécanismes de socialisation professionnelle et organismes de coordination des questions éthiques

3.5.1. Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique

Le feu Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique a été créé en 1999, à la suite des besoins identifiés par le *Rapport Tait* et de la mise en œuvre de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur, qui accordait une plus grande marge de manœuvre aux gestionnaires. Son rôle était d'offrir des conseils aux fonctionnaires, ministères et organismes publics en matière de comportements éthiques afin de favoriser l'enracinement des valeurs dans la culture et les pratiques des organisations publiques. Plus spécifiquement, son mandat était de mettre en place une infrastructure et des pratiques de gestion en accord avec le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* et le *Cadre de responsabilisation de gestion.*

En plus de diriger la mise en œuvre de la *Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs* (renommée *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* dans la *Loi sur la responsabilité*), le Bureau des valeurs et de l'éthique devait superviser l'administration de certaines politiques du Conseil du Trésor et fournir des conseils spécialisés à leur sujet : *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique et ses dispositions sur les conflits d'intérêts et l'après-mandat* ; *Politique sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail* ; *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail* ; *Politique sur l'indemnisation des fonctionnaires de l'État et sur la prestation de services juridiques à ces derniers* ; *Politique d'utilisation des réseaux électroniques* ; *Politique sur les programmes*

de conditionnement physique en milieu de travail ; *Politique sur les garderies en milieu de travail* ; *Politique sur les services d'information et d'orientation sur la garde des enfants.*

Le Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique devait offrir aux ministères, aux gestionnaires et aux fonctionnaires des dispositifs visant le développement de l'éthique dans la fonction publique. Outre des articles de réflexion et des textes de présentation de différents intervenants de ce Bureau, le site Internet de l'organisme offrait quelques outils visant à favoriser le leadership en matière d'éthique, le dialogue et l'actualisation des valeurs. Certains de ces outils étaient très élaborés et très pragmatiques, comme la *Trousse du gestionnaire sur le dialogue et la prise de décision*. D'autres outils plus simples servent de vulgarisation et rappel : fiches sur le dialogue, fiches sur les valeurs, vidéo sur l'éthique, bulletin électronique *Fenêtre sur les valeurs et l'éthique* (avec les fameux dilemmes éthiques de Mademoiselle Lulu !). Enfin, sur le plan de la sensibilisation et de la formation, le Bureau des valeurs et de l'éthique devait collaborer avec l'École de la fonction publique du Canada et le feu Réseau du leadership, notamment pour s'assurer que la « vision de l'éthique gouvernementale » soit intégrée dans les différentes activités d'apprentissage.

Le Bureau des valeurs et de l'éthique devait offrir un support à quatre réseaux plus ou moins formels de soutien à l'éthique. Chaque ministère ou organisme canadien nomme des personnes responsables de la mise en œuvre de différents codes et politiques liés à l'éthique et la gestion des comportements qui se regroupent ensuite en réseaux interministériels. À l'exception de la tenue de listes des membres de ces réseaux, peu d'initiatives ont été prises par le Bureau pour mobiliser, consolider et « alimenter » ces réseaux.

Malheureusement, peut-être par un manque de ressources ou encore par un manque de volonté politique, cet organisme n'a jamais assuré un leadership convaincant. Il s'agissait pourtant d'un dispositif central qui aurait pu jouer un rôle névralgique afin de faire cheminer, voire progresser ce dossier. Il aurait pu également jouer un rôle de coordination essentiel à la cohésion d'une infrastructure fonctionnelle.

Malgré quelques initiatives intéressantes, très peu de choses ont été réalisées. Ainsi, peu à peu, le Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique s'est dilué. Il a d'abord été intégré à l'Agence de gestion des ressources humaines, dont les activités principales en matière d'éthique se limitaient essentiellement à la composante « valeurs et éthique » du *Cadre de responsabilisation de gestion*[73]. Dans cette perspective, l'agence devait

73. Site Internet du Secrétariat du Conseil du Trésor, *Cadre de responsabilisation de gestion – Indicateur du CRG – Valeurs de la fonction publique*.

fournir aux ministères et aux organismes une « feuille de route » pour l'évaluation et l'amélioration continue de leur rendement et de leurs pratiques de gestion dans ce domaine. En accordant autant d'importance à l'évaluation et à l'amélioration continue du rendement et des pratiques de gestion dans le domaine de l'éthique, l'Agence de la fonction publique du Canada a amorcé un virage vers l'hétérorégulation et le contrôle, comme l'on fait plusieurs autres instances de l'infrastructure de gestion des comportements. En mars dernier, le premier ministre Harper a créé le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines. Ce bureau regroupera l'Agence de la fonction publique du Canada et les parties du Secrétariat du Conseil du Trésor qui s'occupent de la rémunération et de ressources humaines. La structure de ce nouvel organisme sera connue sous peu, mais il y a fort à parier qu'on y retrouvera peu de traces du Bureau des valeurs et de l'éthique.

3.5.2. Réseau du leadership

Le Réseau du leadership a été créé en 1998. Hébergé par l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Secrétariat du Conseil du Trésor, il avait pour mandat de promouvoir, développer et appuyer les réseaux des leaders de la fonction publique fédérale. Ce qu'il a fait en développant des outils d'aide à la gestion tels que des trousses sur le leadership, le dialogue ou la reconnaissance. Bien que l'éthique ne figurait pas de manière explicite dans le mandat du réseau, les concepts mobilisés dans les outils d'aide à la gestion sont identiques à plusieurs des concepts que nous retenons dans notre définition autorégulatoire de l'éthique : dialogue, valeurs, reconnaissance, engagement, responsabilisation.

Le Réseau du leadership avait plusieurs volets portant sur des thématiques très variées[74]. Le groupe « Direction » était chargé d'assurer un support aux cadres supérieurs et de soutenir les sous-ministres et sous-ministres adjoints de manière à assurer une gestion efficace de ces personnes (postes vacants, affectations, avancement, plans de carrière, etc.). L'équipe « Apprentissage, formation et perfectionnement » travaillait à l'élaboration et à l'interprétation de la *Politique en matière d'apprentissage, de formation et de perfectionnement* et assurait l'orientation des ministères et des organismes quant à cette politique. L'équipe « Programme de perfectionnement en leadership » veillait à l'élaboration et à l'interprétation des différents programmes et directives en la matière (Directive des programmes

74. Site Internet de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, *Réseau du leadership, Compétences clés en leadership*.

de perfectionnement en leadership, Programme de stagiaires en gestion, Programme Cours et affectations de perfectionnement, Programme de formation accélérée pour les économistes).

L'équipe « Prix, reconnaissance et événements spéciaux » était chargée d'élaborer et de coordonner les programmes de reconnaissance, d'élaborer et d'interpréter les politiques/initiatives dans les domaines de la fierté et de la reconnaissance, d'aider les ministères et les organismes à atteindre leurs buts dans la promotion d'une culture de reconnaissance dans leurs secteurs respectifs. Elle offrait différents outils tels que le guide *Bravo !*, qui présentait un modèle de reconnaissance en organisation et des capsules associées : *Fierté et reconnaissance – créer une organisation modèle en 7 étapes*, *Quarante façons de dire bravo !*, ainsi qu'un outil d'autoévaluation de la mise en œuvre du modèle.

L'équipe « Compétences clés en leadership » proposait un guide en matière de leadership. Fait intéressant, bien que ce modèle soit fondamentalement stratégique, il prend racine dans l'éthique. Selon ce modèle, c'est « en s'appuyant sur les valeurs et l'éthique, [que] les leaders de la FP [fonction publique] fournissent des résultats par l'entremise de la réflexion stratégique de l'engagement et de l'excellence en gestion[75] ». Dans le même sillon, le Projet des gestionnaires visait l'élaboration et l'appropriation d'un profil de compétences pour les gestionnaires. Sur la base de consultations auprès de gestionnaires, le Réseau du leadership a formulé et proposé une définition du concept de gestionnaire et a présenté un profil des compétences en leadership de la fonction publique pour les gestionnaires. Des recommandations et un plan de mise en œuvre ont aussi été proposés[76].

Ce modèle présente aussi une gamme de « comportements efficaces » et de « comportements inefficaces » pour différentes catégories d'emplois (en termes éthiques, nous parlons souvent de comportements exemplaires et de comportements à éviter), par exemple, « essaie de cacher les erreurs », « conçoit des réactions à la pression à court terme sans tenir compte des répercussions à long terme », « retient de l'information », etc. Notons que malgré la fermeture du Réseau du leadership, le modèle de Compétences clés en leadership était au cœur de la stratégie de gestion des ressources humaines sous l'égide de l'Agence de gestion des ressources humaines du Canada. Est-ce que ce modèle sera préservé avec le nouveau Bureau du dirigeant principal des ressources humaines ?

75. *Ibid*.
76. Réseau du leadership (2004). *Le projet des gestionnaires : rapport final*, 45 p.

Les outils développés par le Réseau du leadership s'adressaient essentiellement aux cadres supérieurs et aux gestionnaires, ce qui, en principe, pourrait en limiter la portée.

Or, comme les cadres supérieurs ont un impact considérable sur le plan de l'exemplarité et que les gestionnaires forment une excellente courroie de transmission vers les fonctionnaires, il s'avère très intéressant de miser sur eux pour favoriser une éthique autorégulatoire dans les organisations publiques. Il s'agit peut-être là d'une des clés du succès pour le développement de l'éthique gouvernementale.

3.5.3. École de la fonction publique du Canada

L'École de la fonction publique du Canada[77] émane de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* et a vu le jour en avril 2004. Elle est née de la fusion de trois organismes : Centre canadien de gestion, Formation et perfectionnement Canada et Formation linguistique Canada. Elle assure l'intégration et la prestation des activités d'apprentissage pour tous les employés de la fonction publique et offre des services destinés à répondre aux besoins communs d'apprentissage de ces derniers. Ces principaux champs d'activités sont l'administration publique, la gestion du secteur public et le développement du leadership. Bien que l'éthique ne constitue pas un champ d'intérêt direct de l'école, plusieurs cours l'interpellent directement ou indirectement : « Création d'un environnement de travail respectueux », « Perfectionnement de son habileté à écouter », « Valeurs et éthique dans la gouvernance de la fonction publique », etc.

Les agents publics fédéraux ont aussi accès à Campusdirect. Ce programme en ligne offre plus de 350 produits d'apprentissage, dont certains rejoignent de près ou de loin des préoccupations d'ordre éthique. C'est le cas notamment de plusieurs produits qui couvrent les domaines de la gestion et du leadership, de l'efficacité personnelle et interpersonnelle ou de l'environnement organisationnel. À titre d'exemple, voici quelques titres de cours offerts en ligne qui interpellent l'éthique et ses concepts périphériques : « Gouvernement responsable : responsabilité et imputabilité », « Notions de responsabilisation pour gestionnaires », « Le leadership en action sur les valeurs et l'éthique », « La fonction moderne de contrôleur : les valeurs et l'éthique », Les valeurs en dotation », etc. Plus particulièrement, le cours « Paver la voie : fondements des valeurs et de l'éthique pour les employés » est offert gratuitement à tous les employés de la fonction publique fédérale. Ce cours est d'ailleurs publicisé sur le site d'accueil du Bureau du dirigent principal des ressources humaines.

77. Site Internet de l'École de la fonction publique du Canada.

L'École de la fonction publique du Canada est donc un outil de formation et d'apprentissage important en matière d'éthique et l'inclusion de l'éthique dans divers programmes d'apprentissage démontre bien le caractère transversal et global de l'éthique.

3.5.4. Centre d'excellence en matière de règlement des différends

De 1992 à 2005, le Centre d'excellence en matière de règlement des différends était une entité du ministère de la Justice. Ce centre travaillait à la prévention et à la gestion des différends. Plus spécifiquement, son mandat était de promouvoir et d'outiller les agents publics en matière de règlement des conflits et « d'aider à intégrer le RD [règlement des différends] dans les politiques, les activités et les pratiques des ministères et agences du gouvernement du Canada, des sociétés d'État, des tribunaux administratifs et autres organismes administratifs fédéraux, ainsi que des tribunaux fédéraux[78] ». Les Services de règlement des conflits offraient plusieurs services aux organisations publiques : services de négociation et de facilitation ; conseils sur l'évaluation impartiale, la médiation, l'arbitrage et d'autres options de RD ; formation sur la négociation raisonnée, la médiation et le rôle de l'avocat en matière de RD ; conception de systèmes, notamment analyse des besoins, pratiques exemplaires et appui à l'évaluation de projets. Plus particulièrement, le Centre d'excellence en matière de règlement des différends a développé un système de gestion informelle des conflits (SGIC)[79].

Le SGIC est un processus qui vise l'amélioration du système actuel de gestion des conflits en incorporant des modes alternatifs de règlement des conflits aux structures existantes axées sur les droits. Un modèle de ce type :

> crée une culture qui encourage la résolution des conflits au palier le plus bas par le dialogue de personne à personne entre les parties au conflit ; met à la disposition des gestionnaires et des employés une formation en gestion de conflits afin de favoriser la responsabilité individuelle en vue de résoudre rapidement les conflits ; offre des points d'accès multiples (personnes-ressources) qui permettent aux employés de trouver rapidement une personne avertie, en qui ils ont confiance, pour obtenir des conseils au sujet du SGIC dans leur organisation ; offre des processus informels pour la résolution des conflits – résolution par les parties, le coaching, la facilitation, la médiation, l'évaluation des conflits, l'intervention de groupe ; prévoit des procédures pour permettre aux employés de passer des processus formels (griefs, plaintes de harcèlement) à un processus informel sans porter atteinte à leur droit de revenir aux processus formels s'ils le souhaitent ; offre

78. Site Internet du Centre d'excellence en matière de règlement des différends (ministère de la Justice), *Programmes et services des règlements des conflits*.
79. *Ibid.*

> des structures qui appuient la formation et les multiples processus informels et qui intègrent la gestion efficace des conflits aux activités quotidiennes de l'organisation[80].

En 2005, une modification à la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (LRTFP) obligea tous les ministères et organismes à se doter d'un système de gestion informelle des conflits (SGIC). Enfin, mentionnons que cet outil a été récupéré par l'Agence de gestion des ressources humaines (on le retrouve parmi les divers guides de l'Agence) et, semble-t-il, le Centre d'excellence en matière de règlement des différends a été dissout.

CONCLUSION

Dans notre introduction, nous avons émis une hypothèse selon laquelle le dossier de l'éthique gouvernementale s'inscrit dans une logique usuelle de développement d'une action publique, c'est-à-dire un dossier qui a d'abord été inscrit à l'agenda politique sous la pression de quelques acteurs promotionnels (individuels ou collectifs) qui sont entrés en interaction avec les agents publics responsables du développement des infrastructures de régulation des comportements afin de dénoncer certaines pratiques non normées, mais considérées comme problématiques, voire inacceptables. Ainsi, l'infrastructure fut appelée à institutionnaliser de nouvelles références normatives afin de baliser les comportements des agents publics ou guider les pratiques. Les agents publics sont invités à découvrir et à connaître cette normativité et les références qui s'y rattachent pour s'y conformer ou tout au moins s'en inspirer dans l'action quotidienne de leurs fonctions ; le but est de les amener à éviter de se mettre dans des situations où ils pourraient se faire accuser de maintenir des conduites inadéquates et de se faire éventuellement sanctionner pour déviance[81].

Le processus d'institutionnalisation de l'éthique s'inscrit dans une logique de construction des repères normatifs et, de ce fait, de la construction des actes fautifs. Ces derniers ne s'inscrivent plus dans une perspective morale où il y aurait en soi de bons et de mauvais comportements ; il s'agit plutôt d'un mouvement collectif de construction des repères de comportements qui devraient inspirer la conduite des membres de la collectivité. Ainsi, les comportements problématiques doivent être reconnus collectivement comme de véritables problèmes publics[82] avant d'être inscrits à

80. Conseil du Trésor, *Guide des principaux éléments d'un SGIC dans l'administration publique centrale*, <www.tbs-sct.gc.ca/gui/conflgui03-fra.asp>, consulté le 15 juin 2009.
81. Becker, Howard Saul (1985). *Outsiders : étude de la sociologie de la déviance*, Paris, Métailié, 247 p.
82. Gusfield, Joseph (2009). *La culture des problèmes publics*, Paris, Economica, 354 p.

l'agenda du processus d'institutionnalisation de la régulation des comportements, institutionnalisation qui prendra la forme que lui donnera l'action publique.

Comme le processus d'institutionnalisation de la régulation des problèmes comportementaux s'aligne principalement sur la production de règles et de normes en tous genres, il n'est pas étonnant de voir que la logique hétérorégulatoire de la gestion des comportements s'est imposée dans le développement de l'infrastructure fédérale canadienne. Bien qu'elle se présente parfois sous le couvert de l'éthique, cette perspective est principalement guidée par l'esprit de la déontologie organisationnelle.

Les résultats de notre analyse nous indiquent d'ailleurs clairement qu'en matière de gestion des comportements, une prépondérance importante a été accordée à l'orientation hétérorégulatoire. Dès lors que la majorité des éléments de l'infrastructure de gestion des comportements s'articulent dans une logique hétérorégulatoire et que ces éléments font l'objet d'une attention plus soutenue (à titre d'exemple, aucun élément de l'infrastructure autorégulatoire de la gestion des comportements n'a été ciblé par la *Loi fédérale sur la responsabilité*), nous pouvons affirmer que les décideurs politiques favorisent l'option hétérorégulatoire et la conformité à celle-ci. Conséquemment, l'approche autorégulatoire qui favorise l'autonomie, la responsabilité, le dialogue et la reconnaissance s'avère somme toute assez marginale au sein de l'infrastructure fédérale de gestion des comportements.

Bien qu'une analyse approfondie des discours et engagements politiques en matière de gestion des comportements serait nécessaire, la courte étude que nous avons faite nous porte à croire que les politiciens canadiens ont souvent fait appel au concept d'« éthique » pour regagner la confiance des citoyens, surtout à la suite de scandales ou pour renverser un parti au pouvoir. Cette finalité très louable manifeste peut-être un souci de nos politiciens pour la santé de la démocratie canadienne (et certainement de leur élection). Malheureusement, la façon dont ils ont utilisé ce concept risque de les éloigner de cet objectif respectable. Les premiers ministres que nous avons étudiés n'ont fait que multiplier la mise en place de mécanismes divers, et tout particulièrement de mécanismes hétérorégulatoires, sans se préoccuper réellement de leur efficacité ni de leur crédibilité et surtout sans faire preuve eux-mêmes d'exemplarité. La vérificatrice générale, dans son dernier rapport, réitérait sa mise en garde concernant la multiplication des initiatives de contrôle :

> Ainsi, le gouvernement, pour donner suite à nos rapports de vérification, pourrait imposer de nouveaux règlements et contrôles visant ses activités au lieu d'envisager d'autres solutions pour combler les lacunes. Gérer consiste essentiellement à trouver un juste équilibre entre

> flexibilité et contrôle, mais le fait d'instaurer des contrôles supplémentaires ne permet pas toujours de régler les problèmes recensés. J'ai déjà affirmé que l'instauration de nouveaux contrôles n'était peut-être pas la solution. Il faut clarifier les contrôles qui sont déjà en vigueur, les rendre plus utiles et uniformiser leur application[83].

L'absence de vision et de cohésion dans le développement de l'infrastructure de gestion des comportements du gouvernement fédéral a, jusqu'à présent, réduit la portée réelle qu'auraient pu avoir les mécanismes de régulation mis en place. L'OCDE insiste pourtant sur l'importance de la coordination des programmes : « l'efficacité d'une infrastructure de l'éthique suppose qu'elle soit comprise et utilisée de manière cohérente […] Le régime de gestion de l'éthique d'un pays doit être compatible avec sa conception de la gestion publique en général[84]. »

Le Groupe de travail sur l'éthique et les valeurs, les deux vérificateurs généraux ainsi que le juge Gomery ont présenté leur vision de l'éthique et de la gestion des comportements en rappelant l'importance des valeurs, du dialogue, de la responsabilité, de la reconnaissance, de la gestion par leadership et de la complémentarité entre les mécanismes autorégulatoires et hétérorégulatoires en matière de gestion des comportements. Or, malgré ces recommandations, les gouvernements ont toujours préféré développer, au nom de l'éthique et de la responsabilité, des dispositifs hétéronomes et contraignants, voire déresponsabilisants.

Il va sans dire qu'une conception autorégulatoire de l'éthique gouvernementale et organisationnelle exige un contexte de liberté et implique une plus grande marge de manœuvre des agents publics ainsi que la reconnaissance du droit à l'erreur. Tout comme nous, la vérificatrice générale soutient « qu'il faut que les fonctionnaires soient en mesure d'opérer et d'apprendre en ayant l'assurance que les erreurs ne seront pas jugées sans tenir compte du contexte dans lequel elles se sont produites […] De fait, dans une organisation large et complexe comme l'administration fédérale, les erreurs sont inévitables, malgré les efforts déployés. Certaines actions et conduites ne devraient certes pas être tolérées, mais, parfois, des erreurs peuvent se produire. Chaque situation doit donc être évaluée en fonction de son contexte[85]. »

---

83. Bureau du vérificateur général du Canada (2004). *Rapport du vérificateur général du Canada au Parlement*, p. 7.
84. OCDE (1997). *L'éthique et le service public*, PUMA, Note de synthèse nº 1, Service de la gestion publique, p. 4.
85. Vérificateur général du Canada (2004). *Rapport du vérificateur général du Canada au Parlement*, p. 7-8.

Malheureusement, nous doutons que ce droit à l'erreur des agents publics soit reconnu par les politiciens, par la population et surtout, par les médias. Nous vivons aujourd'hui dans une culture médiatique qui carbure au tragique ; culture où le moindre petit pépin politico-administratif est susceptible de devenir un énorme scandale. Cette industrie du scandale fait complètement disparaître l'acceptation du principe du droit à l'erreur, engendre le retour à un conservatisme frileux ou une hypocrisie qui court-circuite toutes les tentatives visant à rendre plus transparente la gouvernance démocratique de notre régime.

Par ailleurs, les décideurs publics poursuivent leurs discours sur le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique. Ces approches, théoriques jusqu'à présent, privilégient, comme nous l'avons dit, une marge de manœuvre accrue et un contexte de liberté plus grand. Or, les décideurs publics devraient, avant de se lancer dans cette avenue, reconnaître les enjeux éthiques de gestion que ces nouvelles théories comportent et, le cas échéant, accepter les transformations managériales qu'elles impliquent. Dans cette optique, il s'avère fondamental que le politique et l'administratif s'accordent et qu'ils développent une vision commune et cohérente du style de gestion qu'ils souhaitent mettre de l'avant.

CHAPITRE

10

LES RÉFORMES DE GESTION AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DU CANADA
Un mouvement continu[1]

Jacques Bourgault
Professeur titulaire, École nationale d'administration publique et Université du Québec à Montréal

L'administration fédérale du Canada est perçue comme fonctionnelle et innovatrice à travers le monde : citée comme modèle de référence, récipiendaire d'honneurs, faisant l'objet de reportages dans la presse étrangère, elle accueille de nombreuses délégations d'observateurs étrangers. Comme d'autres pays l'ont fait, elle a procédé à de nombreuses réformes au cours des trente dernières années. Son modèle de référence émane de ses racines institutionnelles, la Grande-Bretagne. Plusieurs réformes s'inspirent du courant de la nouvelle gestion publique (NGP), qui s'attaque aux problèmes des finances publiques en s'appuyant sur l'efficacité des programmes, la saine gestion, une plus grande transparence, le service à la clientèle, la valorisation des ressources humaines et le rétablissement de l'influence des politiciens dans la programmation des sociétés (Thomas, 1996). La

1. Nos remerciements vont aux gestionnaires de la fonction publique, à Irakli Gelluk'Ashvili et à Andrée-Anne Perron, qui ont contribué à la recherche, ainsi qu'au fonds CRSH, qui en a financé la réalisation.

NGP fait évoluer la conduite des affaires de l'État depuis la seule conformité légale vers une perspective managériale de production des biens et services publics (Bourgault, 2004, p. 69).

Les réformes canadiennes ne se produisent pas à l'occasion d'un big bang qui annonce une réforme globale, détaillée et coordonnée, mais par une succession presque ininterrompue d'initiatives de changements. L'approche canadienne à l'innovation managériale semble plutôt homéopathique que chirurgicale « tant sur la forme que sur le fond » (Gow, 2004, p. 14). Le rythme des réformes a fait douter plusieurs de leur potentiel d'impact : l'ancien greffier Paul Tellier était impatient en quittant la fonction publique en souhaitant l'arrivée de Bold Reforms.

Plusieurs fonctionnaires ont critiqué cette longue succession de changements (Gow, 1994), 132 porteurs d'une nouvelle culture régulatrice se sont montrés critiques quant au taux de succès des réformes (Gow, 1994, p. 42 ; Lépine, 2007) à cause des manques de ressources, de volonté politique, de continuité ou à cause de *l'inertie bureaucratique* (Laliberté, 2007). Pourtant, des avancées très importantes ont été réalisées. Ces réformes, visant l'efficience et la réduction des coûts, auraient « contribué à un bouleversement culturel qui a atteint le moral des troupes et affaibli leur volonté de s'investir dans l'administration publique » (Giauque et Caron, 2004).

Les réformes canadiennes de gestion ont pris forme alors que trois scandales majeurs ont ébranlé la gestion publique fédérale : d'abord celui des subventions et contributions au DRHC, qui révèle l'ambivalence des paramètres de la nouvelle gestion publique, alors que le discours du vérificateur général exige moins de contrôle et paradoxalement blâme l'absence de contrôle (Saint-Martin, 2004) ; l'affaire Radwanski, où un haut dirigeant intimide des employés afin de jouir de bénéfices personnels indus ; celui des Commandites, par lequel le monde des politiciens brise les règles de la gestion publique. Tout cela se produit alors qu'un premier ministre remportait quatre mandats consécutifs et allait être suivi par trois gouvernements minoritaires impliquant deux premiers ministres différents.

Ce chapitre veut retracer les principales réformes de gestion du gouvernement fédéral du Canada depuis les trente dernières années et en examiner les fruits et les effets inattendus. Il s'intéressera aux domaines des finances publiques (l'équilibre budgétaire, le contrôle des dépenses), de la gouvernance (les questions de légitimité et d'imputabilité, les services aux citoyens), de management (la planification stratégique, les contrôles et la reddition de comptes) et des ressources humaines (modernisation de la gestion des ressources humaines, le réseau du Leadership, la Relève. Les questions touchant les sociétés d'État, l'éthique et les technologies de l'information font l'objet d'autant d'autres chapitres.

1. LE DESTIN DES RÉFORMES

Déjà, en 1971, avant même que les « grandes réformes » se produisent, un haut fonctionnaire écrivait : « les cadres de la fonction publique fédérale ont dû, dans les cinq dernières années, initier et administrer des réformes internes qui, dans leur totalité, dépassent de beaucoup la capacité d'absorption du système » (Laframboise, 1971, p. 303). Ils étaient loin d'imaginer le tsunami de réformes des 30 années qui suivraient !

Les observateurs se font toujours assez critiques vis-à vis des réformes : les résultats sont attendus peu de temps après leur adoption, et les effets doivent être spectaculaires. Plusieurs tendent à dire que les réformes ne donnent rien… lorsqu'elles ne sont pas appliquées à 100 % dès la première année et si elles ne produisent pas la quasi-totalité des résultats attendus dès ce moment ! Or, des réformes de grande ampleur, engendrant des transformations en profondeur dans les sphères d'un gouvernement, nécessitent bien souvent une période de temps assez considérable à la fois pour leur compréhension, leur mise en œuvre, leur application et la mise en place d'ajustements. L'évaluation des impacts des réformes se heurte à la difficulté d'apprécier leurs effets à long terme et à la portée insuffisante des investigations à ce sujet. Les effets imprévus ou indirects ne génèrent pas la même attention malgré leur importance souvent considérable.

Les réformes sont toujours assez critiquées aux plus bas niveaux de la fonction publique : ils en voient plutôt les inconvénients en termes de façons de faire à modifier. Il en va de même chez certains cadres qui n'en sont pas les vedettes ou porte-étendards…cela se reflète-t-il dans les sondages auprès des fonctionnaires ? Une étude diachronique de ces sondages nous permettra de présenter les résultats de questions portant sur la stabilité dans l'organisation.

2. LA DYNAMIQUE

Les réformes ne peuvent poindre et encore moins s'implanter sans l'existence d'un sentiment de besoin à la fois intense et largement partagé (de Visscher, 2004). Kingdon (1984) explique que les conditions optimales réunissent les courants indépendants que sont l'idéologie, les dossiers inactifs (*garbage-can*) et les crises. Le sentiment de besoin croît jusqu'à ce qu'on le consacre par des recherches, des commissions d'études ou d'enquêtes. Ainsi, les recommandations peuvent trouver un terrain fertile. Plusieurs commissions royales d'enquête ont eu cours entre 1960 et 1980. Leur influence directe reste toutefois incertaine. Selon Hubbard et Paquet (2006) et Gow (1992), les commissions d'enquête créent des conditions de réceptivité générale et engendrent de nouvelles idées, mais se font rarement

spécifiques. Par exemple, la commission Glassco n'a pas expliqué comment introduire le budget de programme. Gow écrit qu'un simple changement de gouvernement peu avoir plus d'impact et engendrer plus de changements que le processus complexe et long des commissions (Gow, 1992, p. 13). Néanmoins, Clark et Swain avancent que certaines commissions et processus d'enquêtes ont forcé le gouvernement à suivre le mouvement et des modèles de gestion ont été imposés à tout l'appareil gouvernemental, peu importe sa capacité réelle à assimiler ces changements (Clark et Swain, 2005, p. 453).

La commission Glassco enquête sur l'organisation et les méthodes utilisées par les ministères et les organismes fédéraux (examen de 23 ministères, des forces armées, de 21 commissions réglementaires). Cinq volumes paraissent en 1962-1963 qui contiennent des recommandations à l'effet que le gouvernement laisse les gestionnaires administrer ; que les ministères soient laissés libres de concevoir des méthodes de gestion adaptées à leurs besoins et que le Conseil du Trésor soit réorganisé de manière à surveiller et à coordonner les activités du gouvernement et qu'on instaure une rotation des hauts fonctionnaires dans les ministères.

La commission Lambert présente son rapport en 1979. Elle veut remédier aux lacunes constatées par le vérificateur général dans ses rapports de 1975-1976, notamment compléter les réformes émanant du rapport Glassco. Elle étudie la question de l'imputabilité en matière de gestion. Elle procède à l'examen des structures, mécanismes et procédures permettant d'assurer dans l'ensemble de l'administration publique fédérale une gestion et un contrôle financier efficaces. Elle réclame des systèmes et pratiques qui conduiraient à une imputabilité accrue des sous-ministres et des dirigeants d'organismes devant le gouvernement et éventuellement devant le Parlement. Le rapport propose l'évaluation des programmes en fonction de leurs résultats et l'établissement de prévisions budgétaires plus crédibles.

En 1985, la réforme de la Chambre des communes souhaite que les députés redeviennent de véritables législateurs et qu'ils retrouvent un rôle de premier plan dans la formulation des politiques. Plusieurs recommandations touchent la dynamique des relations avec l'administration. Il faut augmenter les pouvoirs et ressources des comités, faire comparaître les hauts fonctionnaires, rendre transparents les rapports financiers et augmenter l'impact des recommandations des comités dans la préparation du Budget principal des dépenses ; le rapport recommande aussi de modifier le système des comités pour en rapprocher la structure de celle des ministères du gouvernement.

La commission Gomery fait enquête en 2004 sur la création et la gestion du programme de commandites, la sélection des agences de communication et de publicité, l'utilisation des fonds publics dans les activités publicitaires et le programme de commandites. Ses recommandations, déposées en octobre 2005, portent sur la façon de restructurer le gouvernement afin de prévenir l'utilisation malveillante de fonds publics, le renforcement des comités parlementaires pour un meilleur contrôle des dépenses, la limitation de l'influence des agents politiques, la vérification interne et l'exigence que les fonctionnaires documentent leurs recommandations et leurs décisions. Enfin, la Commission recommande que « le gouvernement devrait modifier ses politiques et ses publications pour reconnaître et déclarer explicitement que les sous-ministres et les hauts fonctionnaires qui détiennent une responsabilité législative sont tenus de rendre compte de plein droit devant le Comité des comptes publics de l'exercice de leurs fonctions législatives et de leurs fonctions déléguées » (O'Neal et Smith, 2009, p. 111).

Ce rapide survol témoigne de la permanence de certaines préoccupations au fil des 40 dernières années et explique l'attention consacrée à ces questions dans l'examen des réformes qui suivra. Par ailleurs, beaucoup de réformes surgiront aussi de l'intérieur de l'administration publique lorsque se présenteront des opportunités.

3. RÔLE DE L'ÉTAT, FINANCES, DÉPENSES ET TRANSFERTS

Dans les années 1980, le Canada connaît une profonde crise financière et budgétaire. Il faut réduire le déficit budgétaire, c'est-à-dire baisser les dépenses et accroître les revenus. Les ministres des années 1980 tendaient à vouloir bien paraître en sous-estimant le déficit budgétaire, les conservateurs le stabilisent en 1988[2], puis sous le règne libéral de Jean Chrétien, le ministre des finances Paul Martin choisit de présenter les choses sous leur pire jour possible : il veut susciter l'intérêt et la motivation des citoyens et fonctionnaires en créant un sentiment d'urgence et de gravité.

3.1. Examen des programmes (Revue de programmes)

Lors des élections de 1993, les libéraux rejetèrent le programme de réduction de dépenses présenté par les conservateurs. À cette époque, le déficit officiel atteignait 45,7 milliards de dollars et la dette fédérale avoisinait 511 milliards de dollars (Bourgault, 1998, p. 179). Déjà, en 1993, sous les

2. Pour être limité aux coûts du service de la dette.

conservateurs dirigés par madame Campbell, la dimension du gouvernement avait été réduite de 35 à 23 ministères, certains étant fusionnés ou simplement supprimés.

En février 1994, le budget annonce un examen approfondi de l'administration intitulé la *Revue de programmes* (Chemla-Lafay et Chol, 2006), qui vise la réduction et le redéploiement des dépenses publiques afin de redresser durablement la situation des finances publiques au Canada. Le gouvernement du Canada s'engagea donc à ramener le déficit de 5,9 % à 3 % du PIB en trois ans (pour l'exercice 1997-1998). Il vise une réduction de toutes les dépenses à l'exception du service de la dette et des dépenses de transfert aux personnes. Ainsi, le ministre des Finances et le bureau du Conseil demandent aux ministres de présenter des plans opérationnels pour satisfaire les objectifs de l'exercice (Armit et Bourgault, 1996). Les ministères furent répartis en trois catégories selon l'importance des réductions de dépenses à réaliser (–25 % ; –15 % ; –5 %).

Pour mener l'exercice, le bureau du Conseil privé utilisa six critères : 1) Le programme sert-il encore l'intérêt public ? 2) S'agit-il d'un rôle légitime incombant à l'État ? 3) Le programme pourrait-il être exécuté plus efficacement par un autre palier de gouvernement (provincial, municipal) ? 4) Quelles activités du programme pourraient être confiées au secteur privé ou à des organismes bénévoles ? 5) Le programme pourrait-il être exécuté de manière plus efficiente ? 6) A-t-on les moyens financiers pour assumer son coût ? (Charih, 1996, p. 34). Deux comités examinent les plans détaillés de réalisation des économies structurelles élaborés par les ministères : un comité de sous-ministres présidé par le greffier et un comité des ministres présidé par le ministre président du Conseil du Trésor. Les recommandations sur chaque programme seraient intégrées par le ministère des Finances dans le projet de budget de l'année à venir.

Les ajustements structurels effectués par le gouvernement fédéral permirent de réaliser les objectifs de réduction du déficit public. Ainsi, pour 1996-1997, le déficit fut ramené à 1,1 % du PIB. Une partie de la dette fut remboursée : la dette cumulative passa de 588 milliards de dollars en 1995 à 534 en 2002 puis à 517 en 2007. En 1995-1996, l'endettement se stabilisa à 70,9 % du PIB pour baisser en 1997-1998 jusqu'à 65,6 %. Les économies réalisées sur la masse salariale furent atteintes grâce à l'encouragement aux départs anticipés (en retraite ou vers d'autres modes de livraison de services). Ainsi, les effectifs dans la fonction publique fédérale furent réduits de 15 % (environ 60 000 emplois au total, dont 24 000 dans la fonction publique centrale). Une grande partie des économies vint des dépenses de transferts aux provinces, ce qui affecta lourdement les budgets de fonctionnement des écoles, des hôpitaux et les travaux municipaux.

Le gouvernement canadien développa ainsi une culture d'examen des dépenses et se dota d'une réserve budgétaire annuelle de 2,5 à 3 milliards de dollars destinée seulement à compenser les écarts prévisionnels. En cas de non-utilisation, ces réserves sont majoritairement consacrées à la réduction de la dette. Cela illustre une nouvelle approche budgétaire comme facteur de performance politique : des prévisions plus « réalistes-pessimistes » qu'optimistes. Cette approche ne semble plus être valable sous le gouvernement Harper à l'approche de la crise (économique) de 2008-2009. Plusieurs croient que l'amélioration de la situation financière est d'abord attribuable aux coupures dans les dépenses de programmes. Beaucoup de pays endettés citent en exemple ce programme comme facteur de la résurrection de l'économie canadienne. Cela minimise l'effet des revenus : les fruits des nouvelles mesures fiscales de ces budgets joints à l'accroissement de la demande, du prix et du volume d'énergie ont constitué un facteur plus important dans l'évolution des finances publiques que la seule Revue de programmes, toute importante qu'elle fut pour hausser la crédibilité du gouvernement canadien.

Parmi les inconvénients générés on a observé une diminution du capital humain considérable (les analystes, la technostructure ministérielle, les formations, les investissements nécessaires en défense, etc.), une certaine démoralisation des fonctionnaires et des effets négatifs sur les provinces dans les domaines de la santé, de l'éducation et des infrastructures.

En effet, d'une part, depuis 1996, les effectifs de la fonction publique du Canada sont passés de 220 000 employés en 1994 à 198 000 en 1996. Mais il y avait pourtant 265 000 employés en 2009, tout en accumulant des surplus budgétaires ! Voilà pourquoi il faut aussi considérer la croissance des revenus gouvernementaux. La croissance a aussi créé un formidable souffle de développement dans plusieurs régions du Canada, ce qui a eu des effets fiscaux positifs. Cette révision des dépenses avait aussi créé jusqu'en 2008 de l'espace budgétaire pour assumer de nouveaux déboursés sans retourner en déficit.

3.2. Examen continu des dépenses (Recyclage des fonds budgétaires) et revues stratégiques

Dans le budget 2004, le gouvernement annonçait une série de mesures afin de mieux gérer ses dépenses : le renforcement de la fonction de vérification interne dans les ministères, le rétablissement du Bureau du contrôleur général, l'application des systèmes modernes d'information capables de mieux suivre les dépenses et de la divulgation au public des marchés fédéraux d'une valeur supérieure à 10 000 $ (Ministère des Finances du Canada, 2005). Déjà, dans le budget 2003, le gouvernement canadien avait

prévu certaines mesures afin de contrôler ses dépenses. Le document intitulé *Aperçu du plan d'action et des principales initiatives du gouvernement* explique que l'examen des dépenses vise le recyclage des ressources financières provenant de programmes désuets ou redondants vers de nouvelles priorités gouvernementales.

En décembre 2003, le gouvernement créa le Comité d'examen des dépenses (CED), qui devint en 2004 un sous-comité du Conseil du Trésor. En août de la même année fut créé au sein du Bureau du Conseil privé le Secrétariat de l'examen des dépenses. Celui-ci vise trois objectifs principaux : l'optimisation des investissements des contribuables, l'élaboration des moyens de réaffectation de dépenses de programmes moins importants vers des programmes prioritaires et la recommandation des moyens pour consolider la gestion, la surveillance et la prestation efficace des programmes et des services (Gray, 2004).

L'examen approfondi des dépenses est conduit en deux étapes : la pertinence de chaque programme selon des critères stratégiques proches de la *Revue de Programmes* et la viabilité de toute modification à long terme (le coût futur, la capacité, la faisabilité, etc.). Cet examen déboucha sur des recommandations en vue du budget de 2005.

Le CED identifia un potentiel sur cinq ans de 10,9 milliards de dollars d'économies cumulatives sous deux composantes : les économies au niveau gouvernemental (les initiatives relatives aux achats, approvisionnements, gestion des biens immobiliers et prestation des services) et les initiatives au niveau ministériel (amélioration des opérations, de l'efficacité et de la pertinence des programmes). Les ministères devaient réduire d'au moins 5 % leurs dépenses de programmes. Des pratiques d'examen continu des dépenses peuvent constituer un changement culturel pour une transformation permanente de la gestion financière au sein du gouvernement fédéral (Ministère des Finances du Canada, 2005). Depuis 2006, cet exercice est devenu un processus continu de revue stratégique mené par le SCT : il s'agit de toucher tous les ministères sur un cycle de quatre ans pour identifier 5 % de dépenses à recycler parmi un bloc de 25 % des dépenses directes analysées chaque année. La perspective adoptée est « *Value for money* » (optimisation de la dépense). Ces sommes sont identifiées comme telles dans la présentation du budget de l'an qui suit. On veut relier l'exercice à la nouvelle politique d'évaluation des programmes (SCT, 2008b) établie sur un cycle de cinq ans et qui vise notamment à soutenir de telles revues stratégiques. La Banque mondiale utilise le cas du Canada comme modèle de référence pour ses interventions en la matière.

3.3. Les revues quinquennales

La *Loi sur la responsabilité* (connue sous l'expression de C-2), adoptée en 2006, prévoit maintenant une revue des programmes « de versement de subventions et contributions à un ou plusieurs bénéficiaires sur des sommes affectées par une loi de crédits et dont la gestion vise la réalisation d'un objectif commun » aux cinq ans (art. 260) pour en « évaluer l'utilité et l'efficacité ». De manière plus générale, au sein du Conseil du Trésor, la nouvelle politique d'évaluation des programmes veut évaluer tous les programmes sur cinq ans.

Des revues d'organismes après les premiers cinq ans sont prévues dans beaucoup de législations récentes créant des organismes (p. ex., ACSTA). C'est aussi le cas des législations créant des cadres de politiques comme la *Loi sur la modernisation de la gestion des ressources humaines*. D'autres revues de politiques ont lieu périodiquement, comme celles réalisées sur la sécurité du transport ferroviaire ou Postes Canada.

Le vérificateur général du Canada a une politique de vérification de gestion au sein des ministères et des organismes fédéraux, de sorte que chaque année, une trentaine de vérifications de gestion sont effectuées selon une approche de gestion des risques. Il en va de même pour les vérifications de la Commission de la fonction publique établis sur un cycle d'une fois par cinq à sept ans.

On remarque donc, à travers une diversité d'acteurs de la scène politico-administrative, une convergence de ces revues qui semblent procéder d'une approche commune de vérifier la pertinence du mandat, son exécution et la gestion optimale des ressources.

4. LES CITOYENS, L'ORGANISATION, LES SERVICES ET LA REDDITION DE COMPTES

En 2000, le Secrétariat du Conseil du Trésor publie le rapport *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes – Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*, qui modernise sa gestion et l'offre des programmes et services pour satisfaire les attentes et priorités nouvelles de la population. Prenant le relais d'initiatives déjà en cours, il préconise un ensemble de valeurs claires pour la fonction publique, une gestion axée sur les résultats et un engagement pour réaliser des dépenses judicieuses. Plusieurs initiatives habitent ce document, tels la Prestation des services axée sur les citoyens ; le gouvernement branché ; l'amélioration des rapports au Parlement ; l'intégrité des programmes ; le milieu de travail exemplaire ; etc. (Dupuis, 2006)

4.1. Les citoyens d'abord

Le rapport du groupe des sous-ministres sur le service axé sur le citoyen plaide « l'intégration des citoyens à toutes les étapes de la conception et de la prestation de services de sorte que les besoins des citoyens deviennent le principe d'organisation autour duquel on détermine l'intérêt public et on planifie la prestation du service ». En 1997, le Conseil du Trésor met sur pied une unité de recherches continues (Services aux citoyens) sur les facteurs de satisfaction du public envers les services gouvernementaux. Les résultats de ces études permettent d'émettre des recommandations aux gestionnaires et de produire des guides sur la qualité des services (Marson et Heintzman, 2009, p. 10). En 1997, le Secrétariat du Conseil du Trésor met en place, avec le Centre canadien de gestion[3], un réseau de recherches et de consultation du public : le Réseau des services axés sur les citoyens (RSAC) (Bourgault et Gusella, 2001). Il s'agit d'accélérer la modernisation des services offerts par la fonction publique fédérale. En 1998, le président du Conseil du Trésor présenta au Parlement le rapport préconisant une nouvelle approche « de l'extérieur vers l'intérieur » orientée sur les citoyens. Le Conseil du Trésor veut donner en deux ans un « nouveau visage » aux services offerts par le gouvernement du Canada (SCT, 2000). La même année, le RSAC s'étendit à plus de 200 hauts fonctionnaires, universitaires et experts du domaine de prestation des services représentant les trois niveaux d'administration (fédéral, provincial et municipal).

Le Réseau fit produire en 1998 le rapport *Les citoyens d'abord*, un premier sondage national pour identifier les attentes et priorités des citoyens et mesurer leur niveau de satisfaction au sujet des services offerts par l'administration publique. Selon ce rapport, les citoyens souhaitaient un meilleur accès aux services ainsi qu'une meilleure prestation. Il permit d'identifier les cinq éléments de la prestation de service qui influencent la perception de la qualité et le niveau de satisfaction des citoyens : la rapidité ou l'accessibilité ; les compétences du personnel et la qualité des informations ; la courtoisie et le confort ; le traitement équitable ; le résultat obtenu. Cette étude fut renouvelée en 2000, en 2003, en 2005 et en 2008. Le premier sondage comptait environ 3 000 participants et le plus récent (2008), plus de 6 000. On constate donc une nette amélioration de l'intérêt manifesté par les Canadiens envers cette initiative.

Les rapports *Les citoyens d'abord* servent de guide pratique pour mieux connaître l'opinion publique et améliorer la qualité des services. Ainsi, l'amélioration des services passe nécessairement par la mesure de la satisfaction du client/bénéficiaire/usager selon des instruments communs de

3. Précédent nom de l'École de la fonction publique du Canada.

mesure, des attentes et priorités des clients et l'élaboration d'un plan concret de cibles et d'amélioration. Enfin, il faut en suivre l'implantation et en mesurer les résultats (Marson et Heintzman, 2009, p. 16).

Par exemple, l'enquête *Les citoyens d'abord 5* (2008) montra que la cote moyenne pour les vingt-six services qui figuraient dans les cinq enquêtes passa de 64 % en 1998 à 72 % en 2008. La dernière enquête démontra aussi que parmi les services étudiés, 37 affichaient une tendance à la hausse, tandis que 31 ne montraient pas de changements statistiquement significatifs et deux seulement affichaient une baisse (ISAC, 2008). La satisfaction a donc augmenté en continu. Les enquêtes *Les citoyens d'abord* établirent donc un étalon de recherche sur la prestation de services du secteur public et l'objectif fixé par le gouvernement fut atteint. Le Réseau a aussi identifié une chaîne de liens contribuant à la qualité du service, dont l'un est l'engagement des employés. Cet engagement résulte d'une dizaine de facteurs tels la gestion efficace, les rapports aux collègues, le support à la vision et aux buts de l'organisation, l'avancement dans la carrière, la qualité de l'encadrement, l'autonomie et la charge de travail (Marson et Heintzman, 2009, p. 27 ; Schmidt et Marson, 2007).

Le RSAC a permis de créer l'Institut des services axés sur les citoyens, un organisme sans but lucratif qui se développe au niveau international, et dont la mission est de promouvoir de hauts niveaux de satisfaction des citoyens à l'égard des services offerts par le secteur public. Parmi d'autres innovations, cet Institut a mis sur pied un outil de mesure commune et une méthode d'exploitation des résultats pour améliorer le service.

Certes, le service aux citoyens n'est pas devenu pour autant parfait tous les jours de l'année. On a connu des cas où l'assurance-emploi abuse de sa situation envers des assurés, où l'Agence de Revenu du Canada semble très mal communiquer avec les contribuables, etc. Quoi de plus normal compte tenu du volume de transactions, des millions de clients et des centaines de milliers de fonctionnaires. Toutefois, l'administration canadienne se dota par cette initiative d'un outil crédible pour connaître l'opinion publique au sujet des services offerts, pour améliorer ceux-ci et raffiner les indices de satisfaction. Les taux de satisfaction envers le secteur public à travers le Canada dépassent maintenant ceux qui caractérisent les services offerts par le secteur privé. Le Canada est ainsi devenu l'un des quelques leaders mondiaux dans le domaine.

4.2. Organisation

Déjà, en juin 1997, le Conseil du Trésor devenu un *conseil de gestion* reconnaît qu'au sein d'une administration aussi vaste et diversifiée que le gouvernement du Canada, on ne peut avoir recours à un type unique de gestion.

Il s'agit donc d'établir un équilibre entre, d'une part, la « délégation de pouvoirs décisionnels et une gestion assez souple au chapitre des règles administratives pour favoriser l'esprit d'initiative et le bon sens et, d'autre part, assez rigoureuse sur le plan des normes et des systèmes de contrôle pour assurer une responsabilisation sans équivoque ». En plus de ses responsabilités traditionnelles (employeur, négociateur, formateur des comptes publics, concepteur des politiques financières, comptables, administratives et de gestion), il doit produire une vue d'ensemble des opérations gouvernementales et assurer un leadership pour améliorer les pratiques de gestion (SCT, 2000).

4.2.1. Les modes alternatifs de prestation de services

En décembre 1989, à la suite des recommandations de plusieurs groupes de travail, le président du Conseil du Trésor veut diminuer les coûts transactionnels, accroître la flexibilité et le service aux citoyens. Il implante des organismes de services spéciaux (OSS/SOA) à titre de projets pilotes. Ceux-ci fournissent des services à d'autres ministères fédéraux, aux ministères dont ils étaient issus ou encore au public. Les types d'opérations des OSS sont variés, certains sont facultatifs et d'autres d'utilisation obligatoire (dans la formule d'origine, les autres ministères ne sont pas tenus de s'approvisionner en biens et services dans les OSS). Les OSS peuvent recevoir des crédits parlementaires ou être autosuffisants. Ils demeurent des unités opérationnelles du ministère d'attache et rendent compte des résultats à leur ministère de rattachement. Une entente écrite (accord-cadre et plan d'entreprise) approuvée par le sous-ministre, par le ministre et par le Conseil du Trésor porte sur la marge de manœuvre accordée, les résultats et services prévus, ainsi que sur les ressources nécessaires à leur fonctionnement. Le statut des fonctionnaires qui travaillent dans les OSS ne change pas, mais leur gestion peut faire l'objet d'une plus grande latitude.

Pour appuyer la prestation de services axés sur les citoyens, le 1er avril 2002, la *Politique sur les différents modes de prestation de services* (DMPS) remplace le *Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes* de 1995. Ce cadre permit d'établir au sein de l'administration publique de nouvelles mesures et structures organisationnelles. Les DMPS veulent créer ou renouveler des OSS en s'intéressant aussi aux organismes de services, aux organismes ministériels, aux établissements publics, aux sociétés d'État, aux tribunaux administratifs, etc. (SCT, 2002a).

Inspirée de la Nouvelle Gestion Publique, l'initiative de création des OSS visait un changement de la culture de la prestation des services. On recherchait l'amélioration du service à la clientèle et du contrôle de la qualité du service, l'accroissement de la consultation des clients, la prestation de services rentables dans une optique plus commercialisée ; la

délégation de plus de responsabilités opérationnelles dans l'ensemble de l'organisation ; la promotion de l'innovation et de l'esprit d'initiative dans le milieu de travail et la gestion efficace des ressources humaines (SCT, 1998). Les organismes furent invités à déterminer précisément les coûts des services à offrir, à s'assurer que les services et les produits offerts répondent aux besoins des clientèles et à évaluer leur performance organisationnelle.

Après un certain temps, plusieurs OSS ont été abandonnés ou réintégrés dans le cadre ministériel faute de capacité de générer des revenus à la hauteur de leurs coûts opérationnels : Conseil et Vérification Canada, Formation et Développement et Communication Canada, etc. Les coûts réels excédaient les prix offerts par la concurrence et le service ne semblait pas toujours convenir à l'utilisateur. Le nombre d'OSS a peu varié de 1995 à 2008, mais la formule des OSS a muté depuis l'offre de services aux autres vers la production de services à grand volume. Certains semblent constituer de réels succès comme l'Agence des passeports, un service obligatoire qui a multiplié son prix par cinq et qui s'engage à des normes de services, annonçant à ses clients dès le début du processus quand il livrera le passeport.

Cette approche fondera néanmoins les bases de la création d'agences de plus grande ampleur et qui connaîtront un certain succès : l'Agence canadienne d'inspection des aliments, l'Agence du revenu et Parcs Canada. Certaines ont un conseil d'administration, les employés ne relèvent pas de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Depuis les dernières années, la distanciation des contrôles centraux semble diminuer, alors que les normes de service et de résultats ont pris racine. Par exemple, les deux agences ayant fait créer l'Agence des services frontaliers n'étaient pas soumises à la LEFP ; or, la nouvelle agence s'y trouve soumise. De manière générale, cette initiative change la culture de prestation des services à tous les niveaux des organisations. La création des OSS contribua aussi à la diversification de la prestation des services.

4.2.2. La modernisation du cadre de gestion des sociétés d'État

Le gouvernement Mulroney, pour diminuer ses dépenses, a voulu réduire le nombre des organismes publics par des ventes au privé et des démantèlements. Puis la revue de Programmes de 1994 permit la disparition de plusieurs organismes, démantelés, devenus des coopératives ou des agences à gouvernance partagée ou vendus aux employés ou à des intérêts privés. Le gouvernement Harper voulait aussi en faire disparaître, créant une tourmente politique dans le cas de la Commission canadienne du blé, mais il en a plutôt créé quelques nouveaux.

En 2000, le vérificateur général du Canada révélait des lacunes sérieuses dans la gouvernance des sociétés d'État et suggérait des réformes afin d'assurer la mise en place efficace de la LGFP. En 2002, la vérificatrice générale constata les incohérences dans la rémunération des cadres de la direction des sociétés d'État. En 2003, elle publia le rapport *Vérification à l'échelle gouvernementale des activités de commandite, de publicité et de recherche sur l'opinion publique*. Parmi plusieurs irrégularités, ce rapport dénonçait les transferts inappropriés de fonds entre les sociétés d'État et d'autres organismes fédéraux et l'incapacité de mettre en lumière ces transferts inappropriés. Celles-ci méritèrent aussi l'attention de la commission d'enquête Gomery. En mars 2004, le gouvernement annonça des modifications importantes quant au processus de nomination des hauts responsables des sociétés d'État. En février 2005, la vérificatrice générale revint sur les recommandations des rapports de 2000 et de 2002.

En février 2005, le président du Conseil du Trésor dépose le rapport *Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada* pour en renforcer la surveillance et la responsabilisation ; il s'agit notamment de rééquilibrer l'indépendance des sociétés d'État et la surveillance gouvernementale ; on souhaite renforcer l'accès à l'information sur le rendement et améliorer le fonctionnement des sociétés d'État, leur gestion et leur transparence (SCT, 2004). En 1984, alors qu'il y avait 72 sociétés d'État et 114 filiales, le Parlement avait adopté un cadre de contrôle de responsabilisation des sociétés d'État (partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques*). En 2004, les 43 sociétés d'État fédérales (sans compter les filiales), employant environ 73 000 personnes, reçurent 5,2 milliards de dollars de crédits parlementaires. Le gouvernement y énonça 31 mesures concernant cinq éléments clés qui favoriseraient une bonne gouvernance au sein des sociétés d'État : la clarification des relations entre les ministres et les sociétés d'État, la précision des régimes de responsabilisation, l'augmentation de la transparence du processus de nomination et du fonctionnement des sociétés d'État et la consolidation du régime de vérification des sociétés d'État (Gray, 2006).

En 2005, la *Loi portant exécution de certaines dispositions du Budget déposé au Parlement le 23 février 2005* modifie la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) et d'autres lois, pour qu'entrent en vigueur les recommandations évoquées dans le rapport et elle met l'accent notamment sur le rôle du vérificateur général comme vérificateur externe unique des sociétés d'État. Ces recommandations inspireront aussi des aspects de la *Loi sur la responsabilité* (2006), notamment pour la séparation des fonctions des premiers dirigeants et présidents du conseil d'administration des sociétés d'État, l'assujettissement de dix sociétés d'État à la *Loi sur l'accès à l'information*, l'accroissement du champ d'action du vérificateur général,

l'examen parlementaire des nominations des fonctionnaires aux conseils d'administration des sociétés d'État et pour que les premiers dirigeants soient les seuls représentants de la direction au conseil d'administration (Gray, 2006). Pour assurer une plus grande transparence, le gouvernement a prévu que dans le Budget principal des dépenses, les fonds alloués aux sociétés d'État soient bien spécifiés.

4.3. Livraison de services

4.3.1. Fonction publique 2000

Lancée en 1989, *Fonction publique 2000 : le renouvellement de la fonction publique* veut soulager certains maux de l'administration canadienne : une prolifération des contrôles et des procédures qui représentent un frein au changement ; la démoralisation des fonctionnaires ; la faible productivité dans l'administration et le bas niveau de confiance des citoyens à l'égard du service public. L'initiative faisait écho aux frustrations des fonctionnaires et gestionnaires avec trop de contrôles et de *procédurite* (Edwards, 2001). Il s'agit d'identifier « les principes et les objectifs précis devant guider le processus de renouvellement » des effectifs de la fonction publique (Gouvernement du Canada, 1990). Elle s'est développée autour de 10 groupes de travail dont sept portaient sur les ressources humaines, bien que son champ d'investigation principal concernait la livraison de services (Marson et Heintzman, 2009, p. 8).

Son déroulement fut affecté par plusieurs situations-problèmes qui ont pu affecter la crédibilité du projet : les nouvelles coupes budgétaires, l'affaire Al-Mashat qui blâmait publiquement des fonctionnaires, le gel des salaires pour trois ans, les importantes réorganisations de structures sous la première ministre Campbell, une importante réduction du nombre des sous-ministres adjoints, les négociations constitutionnelles ; les deux changements de gouvernements. En 1990, FP 2000 produit son rapport comprenant 300 recommandations et donne lieu à un *Livre blanc sur le renouvellement de la fonction publique du Canada*, dont le greffier Shortliffe, dans le deuxième Rapport au premier ministre, rapporte l'acceptation des :

> […] principes et les valeurs de *Fonction publique 2000*… consistant notamment à reconnaître la valeur d'employés compétents et adaptables, à mettre l'accent sur le service, et à privilégier l'innovation et l'apprentissage constants au sein des organisations. Les principes et les valeurs en question demeurent des repères valables pour orienter la transformation et le renouveau de la fonction publique.

Des observateurs estiment néanmoins que *Fonction publique 2000* n'aurait pas atteint les objectifs escomptés. Ils décrivent cette initiative comme un exercice *top-down* produisant beaucoup de rapports et peu d'action (Pollitt et Bouckaert, 2004, p. 228).

L'initiative aurait toutefois eu des résultats positifs en ce qu'elle a commencé à attirer l'attention sur le service au public, de nouvelles approches pour la gestion des ressources ; sur les nouvelles approches pour les agences de services communs, la réduction de la *procédurite*. Plusieurs des recommandations des groupes de travail verront le jour plus tard sous d'autres formes, par exemple Gow écrit que la modification de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* en 1992 fut réalisée dans la foulée de l'initiative Fonction publique 2000 (Gow, 2004, p. 4).

Dans le cadre de l'initiative *Fonction publique 2000*, des efforts sont consentis pour associer les citoyens dans la redécouverte de la fonction publique et pour mieux célébrer et reconnaître la contribution des employés (Bourgault et Gusella, 2001). Donc l'initiative a eu moins d'effets immédiats en ressources humaines qu'au sujet de l'organisation et de la livraison des services, ce que regrette son principal animateur M. Edwards, car la GRH était le principal objet de l'initiative. Cela illustre bien que les problèmes de moral des employés ne relèvent pas nécessairement de leur statut, mais aussi bien de l'organisation du travail et de la perception d'utilité chez les agents, ce qu'Hervé Sérieyx appelait la quête du sens.

Malgré que peu de changements spectaculaires et radicaux se soient immédiatement produits, FP 2000 a donné le signal de l'évolution de la philosophie de gestion qui viendrait dans les 20 années suivantes.

4.3.2. Initiative Service Canada

Renvoyés d'un organisme à l'autre pour obtenir les services qu'ils désiraient (renseignements, formulaires, etc.), les citoyens manifestaient leur insatisfaction au sujet de la complexité de l'appareil gouvernemental et de l'apparente insouciance des employés. Le problème n'était pas l'absence de guichets uniques, mais leur prolifération. Il fallait un cadre organisationnel commun pour les intégrer. Ainsi, à l'automne 1998, le comité d'implantation de Service Canada fut mis sur pied sous la direction de cinq sous-ministres adjoints et le RSAC a joué un rôle important dans la configuration de Service Canada (Marson et Heintzman, 2009, p. 15). En 1999, à titre de projet pilote, l'initiative Service Canada fut lancée par le Secrétariat du Conseil du Trésor. En adoptant une approche centrée sur le client, cette initiative fut envisagée comme un moyen d'offrir un guichet unique dont les citoyens pourraient recevoir tous les services du gouvernement canadien. Pour maintenir en fonction le réseau pilote, en avril 2002, le ministère du Développement des ressources humaines Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère Communication Canada créèrent un nouveau partenariat pour une durée de deux ans. En 2003, le Comité d'examen des dépenses (CED) se pencha

sur le concept de Service Canada, car ce modèle convenait parfaitement à ses objectifs de réaffectation des ressources financières, ce qui apparut dans le budget 2005.

L'initiative Service Canada visait à fournir les services gouvernementaux d'une façon fiable, facile et rapide à partir de cinq objectifs stratégiques : offrir des services transparents et axés sur les citoyens, assurer la transparence et la responsabilisation du gouvernement, augmenter l'intégrité des programmes, favoriser la collaboration et le réseautage et enfin, acquérir une culture d'excellence du service.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor assure la coordination entre ses différents partenaires. Il a aussi la responsabilité d'élaborer la politique relative à la prestation des services gouvernementaux, y compris des guichets uniques. La gestion des opérations du réseau de Service Canada est sous la responsabilité du Bureau de projet de Service Canada (BPSC), qui se trouve au sein du ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences. Les rapports des recommandations sont formulés par le Comité des opérations de SC et sont présentés au Comité des partenaires au niveau du sous-ministériel. Pour fins de reddition de comptes dans un dispositif horizontal, les partenaires ont l'obligation de présenter à leurs ministres les rapports annuels sur le rendement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor coordonne la rédaction du rapport portant sur l'ensemble de l'initiative.

Dès 1999, plusieurs centres d'accès Service Canada furent mis sur pied dans les bureaux d'organismes et ministères fédéraux, ainsi que dans certains organismes municipaux, provinciaux et non gouvernementaux. Depuis l'annonce de l'initiative Service Canada, les citoyens disposent de plusieurs points d'accès aux services selon le modèle « guichet unique ». Ce type de guichet assure un accès facile et rapide à tous les services gouvernementaux selon trois modes (par téléphone, sur Internet et en personne).

Les résultats quantitatifs sont mesurés selon des indicateurs en rapport au service axé sur les clients (l'accès et la satisfaction des clients). Pour faciliter l'obtention de services, durant l'exercice 2006-2007, 171 nouveaux points de service furent ajoutés au réseau de prestation des services, totalisant ainsi près de 590 points de service (ce nombre dépassa de 10 % l'objectif visé pour le même exercice). Pour la même période, malgré le volume d'appels qui augmenta de 29 %, Service Canada répondit à 85 % des appels de la ligne d'information dans un délai de 18 secondes (ce qui correspondait à son objectif). Quant aux versements ou non-versements de la pension de retraite du Régime de pensions du Canada, 92,8 % des cas furent satisfaits (l'objectif fixé pour l'exercice 2006-2007 était de 85 %).

Dans 94,1 % des cas, le premier versement de la pension de base de la Sécurité de la vieillesse fut effectué ou les personnes furent avisées de son non-paiement dans le délai prévu (Service Canada, 2008). Dans l'enquête sur la satisfaction des clients (2006), 84 % des clients exprimèrent leur satisfaction des services reçus auprès de Service Canada (dont 55 % très satisfaits), 9 % dirent être ni satisfaits ni insatisfaits et seulement 6 % exprimèrent leur insatisfaction. Le budget 2005 prévoyait que dans les cinq ans à venir l'initiative Service Canada engendrerait des économies totalisant 2 550 millions de dollars.

Dans le cadre de la préparation de cet ouvrage, un sondage plus général, mené au Québec seulement, contient un item global au sujet de la satisfaction générale des services offerts par le gouvernement fédéral du Canada. De manière générale, 65 % des interviewés en sont très ou plutôt satisfaits et 30 % en sont très ou plutôt insatisfaits. Une analyse plus fine des données montre une légère variation de la satisfaction en fonction du sexe, de l'âge et de l'activité professionnelle, mais un fort clivage selon la langue parlée et l'affiliation politique. Le lieu de résidence, le niveau de scolarité des répondants et leur niveau de revenus ne semble pas affecter leur degré de satisfaction.

Les hommes sont sensiblement plus satisfaits que les femmes (72 % vs 58 %). Les jeunes le sont plus que les personnes plus âgées (18-34 ans affichent 71 % vs 62 % pour les 55 ans et plus), la population active est un peu moins satisfaite à 63 % que la population inactive à 69 %. Les plus grandes variations tiennent probablement à l'orientation politique des répondants du Québec : les francophones se disent satisfaits à 63 %, comparativement à 72 % chez les anglophones. L'affiliation à des partis crée le plus fort clivage : les répondants affiliés à des partis plus traditionnels témoignent de beaucoup plus de satisfaction (83 % chez les conservateurs et 76 % chez les libéraux), tandis que les bloquistes et les affiliés au NPD affichent respectivement 53 % et 54 % de satisfaction. Compte tenu de la généralité de l'objet de la question, il est possible que les répondants aient confondu satisfaction envers le gouvernement et satisfaction au sujet des services rendus. Enfin ceux, plus cyniques, qui disent ne jamais « consacrer de temps à la politique », ont un très faible niveau de satisfaction à 55 %.

Ces données, celles du sondage et celles des relevés de satisfaction spécifique, tendent à confirmer les observations du groupe de Marson à l'effet qu'en matière de satisfaction par rapport aux services publics, plus la question est précise, plus la satisfaction sera élevée.

4.4. Reddition de comptes

4.4.1. Les sous-ministres et le Parlement

En 1987, suivant les recommandations du Rapport McGrath, il est décidé que les sous-ministres puissent être convoqués devant les comités du Parlement (Pollitt et Bouckaert, 2004). Des directives du Conseil privé, prenant modèle sur les directives britanniques, ont balisé cette comparution pour éviter le morcellement de la responsabilité ministérielle : ils témoignent au nom du Ministre et celui-ci doit approuver la comparution en son nom. Dans la *Loi sur la responsabilité* (2006), l'article 259 crée le rôle d'administrateur de comptes, qui précise les objets de reddition de comptes des administrateurs de comptes que sont les sous-ministres devant les comités parlementaires. L'administrateur de comptes convoqué doit se présenter devant le comité. Il faut noter que le Bureau du Conseil privé et le Comité des comptes publics ne s'entendent pas sur l'interprétation de la liberté du sous-ministre pour répondre aux questions et assumer la responsabilité de certaines responsabilités qui incombaient au Ministre auparavant (Jarvis, 2009, p. 532).

4.4.2. Les rapports au Parlement

D'après une évaluation du Conseil du Trésor en décembre 1996 : « […] les rapports sur le rendement ne présentaient [toujours] pas l'information d'une manière permettant pleinement au lecteur de se faire une idée de l'efficacité des ministères » (Bourgault et Guindon, 2006). En mars 1996, après l'expérience pilote de deux ans auprès de 16 ministères, le Projet d'amélioration des rapports au Parlement (PARP) veut accroître la responsabilité des ministres et de leurs ministères et organismes envers le Parlement en améliorant la nature de l'information concernant les dépenses prévues et réalisées. Le PARP comporte deux rapports, soit le Rapport sur les plans et les priorités (RPP) et le Rapport ministériel sur le rendement (RMR).

Le RPP devient la Partie III déposée avec le Budget principal des dépenses de l'exercice 1996-1997. Les objectifs du PARP furent : « améliorer les documents sur la gestion des dépenses présentés au Parlement ; accroître l'efficience et la rentabilité de la production et de la diffusion de l'information sur la planification et le rendement des ministères au Parlement et au public canadien, par le recours aux technologies de l'information » (SCT, 1997). Ainsi, en 1996, pour la première fois, deux rapports distincts présentèrent l'information concernant les priorités et le rendement pour favoriser l'analyse des résultats par les parlementaires (Bourgault, 2006, p. 70). Ces rapports définissent le degré de performance qui doit être atteint par les ministères et constituent les instruments primaires de la

reddition de comptes au Parlement canadien. Ils fournissent l'information sur les résultats stratégiques et activités de programme du ministère, ainsi que sur les plans et priorités, les résultats attendus, les indicateurs de rendement et les besoins en ressources sur un horizon de trois ans. Chaque automne, les ministères produisent les *RMR*, qui sont déposés au Parlement par le président du Conseil du Trésor. Ces rapports font le bilan des principales activités et des réalisations du ministère pendant l'année. Ainsi, les ministères rendent compte des résultats atteints relativement aux résultats décrits dans le RPP de l'année précédente.

Ces rapports semblent avoir plus servi les ministères que les parlementaires à ce jour. La présentation des deux rapports distincts facilita l'accessibilité à l'information, accrut la responsabilisation et favorisa la communication des données sur les résultats. Le rapprochement des RPP et des RMR avec le rapport annuel que présente au Parlement le président du Conseil du Trésor réunit les informations sur la responsabilisation dans un seul document de gestion axé sur les résultats.

Les RPP fournissent aux ministres l'occasion de transmettre un message de contenu aux parlementaires et ils contribuent à la conformité des RPP avec le budget. Ils orientent la réflexion stratégique ministérielle et centrent l'attention sur des indicateurs de résultats. Malheureusement, il semble que les RPP et les RMR n'ont pas encore beaucoup retenu l'attention des parlementaires : une portion infinitésimale du temps des comités parlementaires leur est consacrée, et rarissimes sont les questions en Chambre qui relèvent de ces rapports (Bourgault et Guindon, 2006). Néanmoins, ils servent à cadrer le dialogue entre les parlementaires et les hauts fonctionnaires lors de certaines sessions des comités parlementaires (Good, 2005).

4.4.3. La transparence et la *Loi sur la responsabilité*

À la suite du scandale des commandites et de la commission Gomery[4], une des cinq grandes priorités du nouveau gouvernement fut l'accroissement de la transparence par l'adoption, en décembre 2006, de la *Loi sur la responsabilité*.

La législation introduit des règles et des mesures précises afin d'accroître la responsabilisation, la transparence et la surveillance des activités gouvernementales (la protection des dénonciateurs, la vérification interne, l'évaluation périodique des programmes) et interdit le lobbying

4. Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, 2004.

pendant cinq années après avoir quitté le gouvernement pour les hauts fonctionnaires et responsables politiques et élimine les dons provenant des entreprises et des syndicats[5].

L'article 227 crée une commission des nominations publiques, mais celle-ci n'a toujours pas débuté son travail, trois ans après sa création[6].

La loi accroît aussi le pouvoir du vérificateur général pour retracer l'argent dépensé par le gouvernement. Elle crée la fonction de directeur parlementaire du budget (DPB), qui offre à la Chambre des communes et au Sénat des analyses sur la situation des finances, effectue des recherches économiques et financières et évalue le coût des propositions à la demande d'un parlementaire ou comité (Beaumier, 2006). Les ministères et les organismes fédéraux doivent fournir au DPB les données nécessaires pour qu'il puisse accomplir son mandat. L'élargissement du champ de la *Loi sur l'accès à l'information* (2007) à plus de sociétés d'État assure une plus grande transparence envers les citoyens.

5. AUTONOMIE, CONTRÔLES DE GESTION ET PERSPECTIVE INTÉGRÉE DE PERFORMANCE

5.1. L'ACCROISSEMENT DES POUVOIRS ET DES RESPONSABILITÉS MINISTÉRIELS (APRM)

En 1986, l'*accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels* (APRM) visait à donner aux ministres et aux sous-ministres plus de flexibilité dans l'allocation et la réallocation des crédits dans leur département. L'initiative, un premier effort formel et systématique en la matière, portait sur les sempiternelles préoccupations des commissions d'étude sur le fonctionnement du gouvernement (concilier la souplesse et la rigueur, la spécificité et la cohérence, la créativité et la fiabilité, etc.). Les règles sont allégées et deviennent plus globales, tandis que les autorisations peuvent être groupées en retour d'une plus importante reddition de comptes. Ces réformes ne semblent donner que des résultats limités. Six ans après l'introduction de l'ARPM, seulement un tiers des départements ont accepté de signer un accord avec le Conseil du Trésor et les signataires de cet accord se plaignent

5. Des réflexions et projets étaient en cours au sein de l'administration avant même l'adoption de cette législation-fleuve (protection des dénonciateurs, code d'éthique, audit interne, évaluations quinquennales, etc.). Cette loi modifia substantiellement 45 législations et en amende une centaine d'autres.
6. Voir : « Un million pour une commission fantôme », *La Presse*, 4 mai 2009. La nomination du patron fut rejetée par la Chambre, mais le secrétariat fonctionne toujours, sans exercer son rôle.

du fait que l'autonomie reste très limitée (Pollitt et Bouckaert, 2004, p. 228). Elle marqua cependant un pas sur le chemin vers l'examen plus sélectif des marges de gestion au sein de l'appareil gouvernemental.

5.2. La fonction de contrôleur moderne

En 1997, le Conseil du Trésor est invité à s'intéresser aux questions systémiques et non plus seulement aux transactions individuelles et aussi à soutenir les ministères et les organismes dans l'amélioration des pratiques en gestion. Alors que la fonction traditionnelle de contrôleur portait principalement sur l'information financière, le commandement par des normes très prescriptives et le contrôle *ex ante*, un groupe de travail remet en cause ces principes[7] et fondera l'initiative la Modernisation de la fonction de contrôleur (MFC).

La MFC faisait de la saine gestion des deniers publics une responsabilité partagée à travers le gouvernement. Elle étendait les responsabilités des gestionnaires aux dépens des spécialistes des politiques et programmes, et renversait ainsi la dynamique du passé, qui opposait les dépensiers aux gardiens. Il fallait développer un nouveau partenariat entre les spécialistes fonctionnels, les gestionnaires des programmes et les contrôleurs. Ce partenariat visait un processus décisionnel et de gestion intégré, établi selon des principes de gestion moderne.

La MFC visait à :

> […] mettre au point des normes et des pratiques permettant d'intégrer des renseignements financiers et non financiers sur le rendement et de communiquer cette information à ceux qui en ont besoin ; évaluer et gérer convenablement les risques ; faire en sorte que des mécanismes de contrôle adéquats soient mis en place ; améliorer les pratiques d'approvisionnement, de gestion de l'actif, du passif et des biens immobiliers, ainsi que les autres programmes et activités de gestion financière. Ainsi, le projet MFC exigea la participation de tous les gestionnaires et pas seulement celle des agents des finances (Dupuis, 2006).

Quatre principes, dits « piliers », guideraient tous les niveaux décisionnels dans la prise de décision : faire appel à l'information intégrée financière et non financière, à la gestion saine des risques, options d'assouplissement de la prestation en tenant compte des contrôles appropriés, et finalement référence aux valeurs et règles d'éthique sûres de la fonction publique.

7. Rapport du Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale du Canada.

Aux 15 ministères du projet pilote de 1998 se joignent 73 autres ministères et organismes. Entre 1998 et 2004, pour mettre en place la réforme, le Conseil du Trésor affecta 39 millions de dollars. Par la suite, au moyen de réaffectation interne des ressources, les ministères et organismes devaient financer cette réforme. La modernisation de la fonction de contrôleur se fit aussi par le renouvellement de l'ensemble des politiques de gestion du Secrétariat du Conseil du Trésor ainsi que le cadre de gestion du risque. Cette politique de gestion du risque établie en 2001 fit du Canada un centre mondial d'excellence[8].

Le dispositif MFC comprend le développement de règles saines, d'une culture adaptée, d'une responsabilisation adéquate, la fourniture de moyens suffisants par le Conseil du Trésor qui devient, par le fait même, un catalyseur et un développeur de capacités en gestion. Il donne la formation pour le développement des capacités, développe les outils de référence, offre un centre téléphonique d'appui instantané, organise la visite de conseillers, met sur pied un site Web, publie les bonnes pratiques, organise des séminaires, promeut la création de communautés de pratiques, etc., et procède à un suivi judicieux de la reddition de comptes. La mise en œuvre de la MFC a relevé le défi de fournir le leadership stratégique nécessaire en situation de changements de la gestion.

Ce succès se buta néanmoins à une apparence de scandale (Subventions et contributions à la DRHC) largement amplifié par les médias et l'opposition, d'autant plus qu'il fut relié à des allégations de favoritisme impliquant le premier ministre. Voilà qui incita les dirigeants politiques à ordonner le resserrement des règles, cela aux dépens de certaines flexibilités inhérentes à la MFC. D'autres affaires contribuèrent au resserrement des règles et en ironisant, on parlera notamment en 2005 des Weber Rules, qui comprennent 185 prescriptions spécifiques. De l'avis des observateurs rencontrés, les difficultés de l'initiative MFC étaient de bien suivre les progrès des ministères, dans la mesure où eux-mêmes s'autoévaluaient, et de lier l'opération avec les carences identifiées par le vérificateur général. Mais dès 2002, les principes mieux affirmés de saine gestion commençaient à constituer une grille de suivi de la performance des ministères. Ainsi, les piliers et la philosophie de la MFC ont inspiré le cadre de responsabilisation de gestion et le suivi exercé par les organismes centraux d'aujourd'hui.

8. En 2005, il fut transféré puis démantelé. Mais une demande importante justifia la création d'un nouveau centre en 2008 : il fut réintégré au SCT dans le cadre du CRG/MAF. Plusieurs communautés de pratiques de gestion des risques particuliers ancrent leur démarche au SCT (vérification, contrats, finances, opérations, acquisitions, technologies de l'information, etc.).

5.3. Le Cadre de responsabilisation de gestion

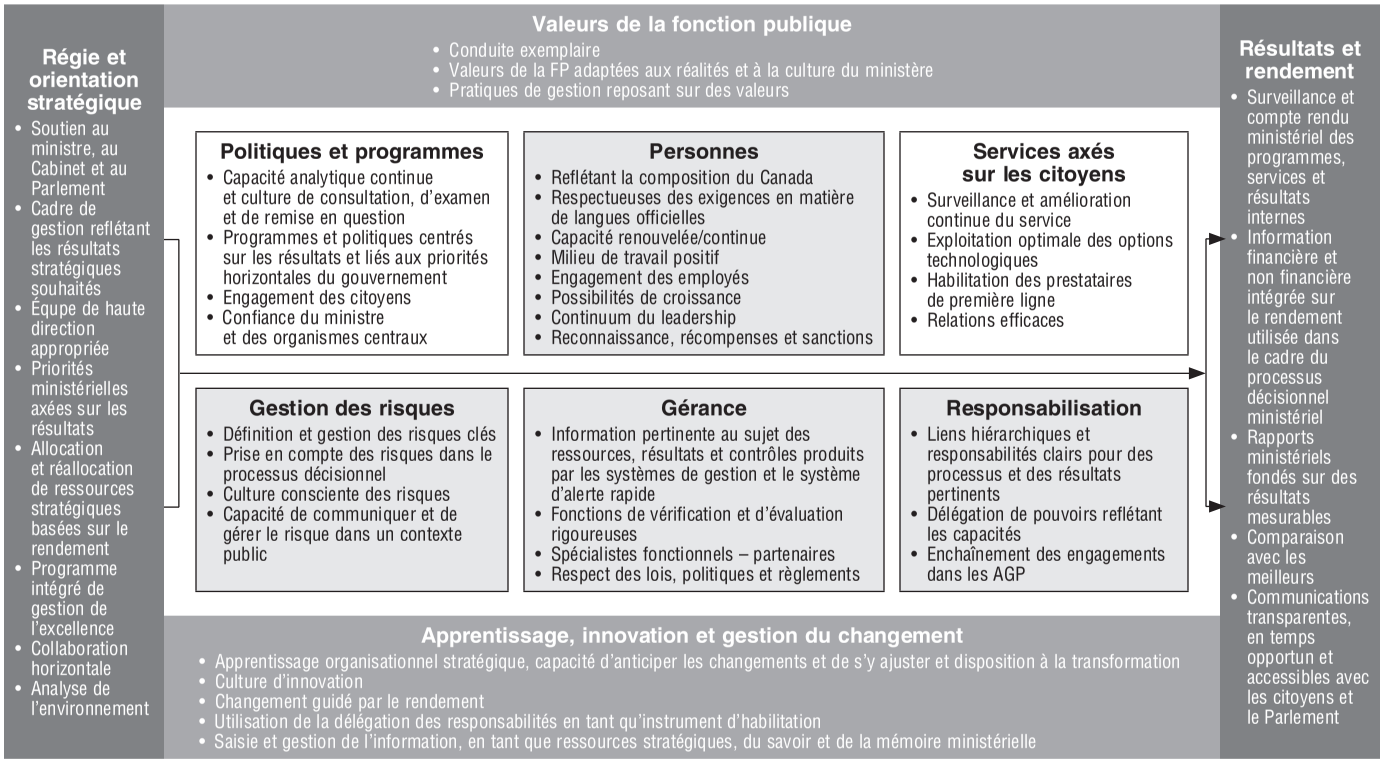
Les réformes des dernières années semblent culminer dans une initiative intégratrice, le *cadre de responsabilisation de gestion* (CRG), établi en 2003 afin de mieux cadrer les objets de gestion des ministères et organismes. Le CRG est un outil commun pour supporter le dialogue entre les sous-ministres et le secrétaire du Conseil du Trésor au sujet de la performance de gestion des ministères et organismes. Cet échange s'établit ainsi sur une base d'évidences communes, d'où la nécessité d'établir un gabarit commun d'observation et de consignation des informations. L'architecture du CRG est composée de 10 dimensions-clés des capacités organisationnelles de gestion. Elles regroupent 19 composantes (21 jusqu'à cette année), chacune comportant des indicateurs documentés par des lignes de preuve. Elles établissent les critères de base en vue d'une saine gestion, mais sans créer d'attentes supplémentaires. Elles codifient plutôt les bonnes pratiques de gestion qu'on s'attend à retrouver dans les organisations.

Chaque année, les ministères fournissent l'évidence utile à établir leur performance de gestion en regard des indicateurs des composants. Les résultats font l'objet d'un rapport au ministère et d'un sommaire affiché sur le site du SCT (avec un jugement évaluatif de la performance comprenant des cotes et des signaux de couleurs) auquel les ministères peuvent réagir en affichant un plan d'action correctrice. L'initiative rehausse la transparence de la gestion et l'information du public.

Cet exercice contribue aussi à l'évaluation des sous-ministres et à la détermination des primes à la performance, car il permet de faciliter l'évaluation de l'aspect managérial du travail. Comme le CRG se décline ensuite aux divers échelons de la hiérarchie (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2007), les sous-ministres adjoints du sous-ministre sont évalués en fonction de la ou des composantes du CRG qui les concerne. Les sous-ministres sont responsables de l'entièreté du CRG dans leur organisation. Les rapports permettent l'étalonnage des organisations sur des bases empiriques et supportent les discussions internes à ce sujet, comme nous l'ont souligné nombre de sous-ministres interviewés à l'automne 2009. Ils permettent d'identifier des enjeux horizontaux ou corporatifs pour l'ensemble des ministères lorsque des difficultés généralisées apparaissent. Ils permettent d'identifier des tendances dans le temps au sujet des progrès réalisés.

Chaque cycle annuel enclenche un postmortem tant interne au SCT, que par des entrevues avec des sous-ministres afin d'améliorer le CRG. Une discussion méthodologique se tient chaque fois avec les nombreuses communautés fonctionnelles impliquées dans les composants du CRG. Au fil du temps, le processus a semblé lourd aux sous-ministres (Bourgault,

Tableau 10.1
CRG



Source: Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2007a.

2007) et des allègements ont été apportés depuis. Par exemple, pour la ronde 7 de 2009, on a réduit de 50 % le fardeau de production de documents. Pour centrer plutôt les efforts vers le dialogue et l'amélioration, pour la ronde 7, toutes les composantes ne sont pas évaluées chaque année. L'examen de chaque ministère est devenu spécifique, selon une approche basée sur les risques particuliers qui lui sont propres. Au lieu d'examiner tous les composants, une douzaine seulement le seront. Enfin, une partie des lignes de preuves n'impliquent plus de travail de collecte dans les ministères : par exemple, le sondage de la fonction publique alimente plusieurs lignes de preuve en GRH comme le font les travaux d'observation et d'enquête du Bureau de la dirigeante principale des ressources humaines (au SCT) et la Commission de la fonction publique. Cette méthodologie procède donc d'une approche systémique et intégratrice des autres initiatives de gestion.

Un rapport d'évaluation quinquennale du CRG, établi par Price-Waterhouse en 2009, place le Canada à l'avant-scène en matière de suivi de gestion :

> Notre évaluation a comparé le CRG à trois cadres de même nature qui sont en place au Royaume-Uni, dans les pays de l'Union européenne et aux États-Unis. Les cadres ont des objectifs (amélioration du rendement) ainsi qu'une méthodologie (diagnostic périodique de la capacité organisationnelle) qui sont semblables à ceux du CRG. Nous pourrions mettre à contribution quelques éléments clés de ces cadres afin d'améliorer l'utilité et la viabilité du CRG : […] Après avoir analysé les éléments de preuve que nous avons recueillis lors de nos nombreuses enquêtes, nous avons conclu que le CRG est un cadre efficace et pertinent. Il atteint les objectifs qui ont été fixés. On devrait poursuivre sa mise à jour et continuer à l'appuyer. Il offre aux administrateurs généraux et au SCT un portrait global de l'état du rendement de gestion d'un ministère ou d'un organisme. Le CRG constitue un outil précieux pour soutenir l'établissement des priorités et mettre l'accent sur les pratiques de gestion dans l'ensemble de l'administration fédérale (2009, p. iv-v).

Le rapport ne peut se prononcer sur le ratio coût-utilité du CRG, mais reconnaît qu'un tel outil est inévitable aujourd'hui. Les cinq recommandations d'amélioration ont été acceptées par la direction du SCT.

5.4. La vérification interne

L'article 259 de la *Loi sur la responsabilité* (2006) impose la vérification interne. Plusieurs observateurs avaient noté la tiédeur des sous-ministres à cette idée jugée encombrante. Le Conseil du Trésor a adopté une politique de mise en place des comités indépendants de vérification des ministères et organismes qui relèvent directement des administrateurs généraux des ministères et organismes. Formés d'une majorité de membres externes à

la fonction publique, nommés pour un mandat d'au plus quatre ans renouvelable une seule fois, ils conseillent de manière objective les dirigeants et surveillent les processus de gestion et de reddition de comptes. Le Bureau du contrôleur général, maintenant situé au sein du Conseil, appuie la mise en œuvre de cette politique, établit et diffuse les normes et outils, recrute et fait nommer les membres, favorise leur perfectionnement ainsi que leur intégration. Il étudie et diffuse les meilleures pratiques. Ces contributions ont un rôle tant critique que préventif en plus de contribuer à la transparence, à la discipline de gestion, à la diffusion des bonnes pratiques et à l'apprentissage organisationnel. La fonction est exercée directement par le SCT pour les plus petites organisations.

5.5. Les subventions et contributions

Ces programmes ont été à l'origine de deux scandales majeurs au fil des 15 dernières années (Good, 2003 ; Gomery, 2006). Dans leur rapport *Des lourdeurs administratives à des résultats clairs*, les membres du groupe d'experts indépendant, M^me^ Frances Lankin et M. Ian Clark (2007), ont produit leurs recommandations pour rendre plus efficace et transparent le déroulement des programmes de subventions et de contributions. Le Groupe d'experts conclut en la nécessité d'un *changement fondamental* quant à la « façon dont le gouvernement fédéral comprend, conçoit, gère et rend compte de ses programmes de subventions et de contributions ». Il a observé que « l'actuel écheveau de règles et de formalités administratives ne sert qu'à réduire la responsabilité et à nuire à l'évaluation et à la présentation de rapports à point ». Pour réussir, il faudra compter sur un leadership durable, tant du côté des dirigeants politiques que de la fonction publique. Le président du CT a accepté ces recommandations et mis sur pied un centre d'expertise, des formations, des communautés de pratiques et une approche appliquant au cas par cas, sur la base d'une typologie des risques encourus, des principes généraux.

5.6. L'évaluation du rendement

L'évaluation du rendement ne constitue pas une réforme récente dans la fonction publique du Canada. Les difficultés inhérentes à cet exercice exigent cependant de fréquentes remises en question et adaptations.

Les sous-ministres font l'objet d'évaluations de la performance depuis 1970. L'évaluation est faite par leurs pairs au COSO et elle est signée par le premier ministre sur recommandation du greffier. Celui-ci leur assigne des lettres de mandats depuis le début des années 1990. Ces lettres ont varié dans leurs perspective et leur contenu depuis 20 ans. En 2008, elles

comportent trois composantes, soit les initiatives de politiques, le Cadre de responsabilisation de gestion CRG et des mandats de leadership auprès de la communauté que le greffier leur assigne.

Aux autres niveaux, si l'évaluation du rendement avec primes de performance existe depuis le début des années 1980 (Bourgault et Tremblay, 1994), le Programme de gestion du rendement connaît un regain de vie comme outil de gestion qui vise à encourager la productivité des cadres dirigeants[9]. La gestion du rendement des cadres est aujourd'hui supervisée par le Bureau de la dirigeante principale des ressources humaines, sis au Secrétariat du Conseil du Trésor. « Le PGR permet d'arrimer l'action individuelle aux plans d'activité des ministères, dont les programmes et les objectifs sont ainsi liés au rendement de chacun » (Ketelaar, Manning et Turkisch, 2007). Il s'alimente notamment aux résultats du Cadre de responsabilisation de gestion.

6. RESSOURCES HUMAINES

Les initiatives en ressources humaines ont été constantes depuis le Rapport D'Avignon de 1976, qui réclamait un assouplissement des normes au profit de l'efficience de gestion. La CFP aurait bloqué cette réforme à l'époque (Lépine, 2007). Les réformes de GRH n'ont sans doute pas fait autant de bruit que celles initiées dans le domaine de la gestion. Par exemple, dès 1985, le Conseil du Trésor a mis en place un programme de prix et récompenses individuels et collectifs aux fonctionnaires méritants pour stimuler leur fierté d'appartenir au service public (Bourgault et Gusella, 2001). Ces prix continuent d'exister aujourd'hui (Bourgault et Parent, 2008).

Le Comité Tait en 1995-1996 a fait identifier par les fonctionnaires eux-mêmes leurs besoins (Lépine, 2007). Les principes et valeurs qui ont résulté de l'exercice ont eu un profond impact sur le développement des réformes qui suivraient, car ils étaient adaptés à la réalité vécue au sein de l'administration. Suivit Fonction publique 2000, dont il fut précédemment question, puis la modification apparemment mineure à la *Loi concernant l'emploi dans la fonction publique* en 1992, consacrant pourtant le greffier comme chef de la fonction publique du Canada, avec obligation de faire un rapport annuel au premier ministre sur l'état de la fonction publique. Le caractère public de ce rapport lui permet de s'adresser aussi à la fonction publique, au Parlement, aux médias et aux groupes de pression.

9. La directive sur le Programme de gestion du rendement (PGR) veut : lier la responsabilité individuelle des cadres supérieurs aux stratégies et aux priorités opérationnelles ; gérer le rendement des cadres supérieurs en insistant sur l'utilisation des compétences en leadership, des valeurs et de l'éthique ; et administrer la rémunération au rendement.

Les compétences-clés en leadership existent toujours et s'appliquent à tous et toutes, du sous-ministre jusqu'au superviseur. Elles concernent les compétences individuelles et s'intéressent aussi aux comportements des gestionnaires (sur quatre axes : valeurs et éthique, analyse stratégique ; excellence en gestion par l'action ; mobilisation des personnes) et non pas seulement aux pratiques attendues dans le cadre du CRG. (SCT, 2007e)

6.1. La Relève

Les réductions successives de budgets et d'effectifs auraient eu un impact considérable sur la motivation et l'image des fonctionnaires en 1997, créant une « crise tranquille » dans la fonction publique. Certains affirment que, pour obtenir l'attention des décideurs politiques et administratifs sur cette crise, la greffière Jocelyne Bourgon aurait noirci la situation pour créer une coalition d'intérêt en faveur de cette réforme (Johnson et Molloy, 2009). L'initiative La Relève (acronyme pour Leadership, Action, Renouvellement, Énergie, Apprentissage (*Learning*), Expertise, Valeurs, Expérience) est donc mise en œuvre en collaboration avec les sous-ministres (Gow, 2004, p. 33). Déclinée en huit projets, elle vise à rajeunir la fonction publique, à rénover la gestion des ressources humaines et à préparer l'encadrement de l'avenir dans le cadre d'une fonction publique de carrière.

Plusieurs ont reproché à La Relève de ne pas avoir provoqué un changement radical dans la fonction publique. Là n'était probablement pas son ambition. Dans le cadre de La Relève, le Réseau du leadership créé en 1998 veut assurer le renouvellement de la fonction publique en développant et en mettant l'emphase sur le leadership. Le Réseau a eu pour objectif de favoriser le renouvellement des effectifs de la fonction publique, de créer des réseaux entre les hauts fonctionnaires et de développer des sous-ministres adjoints. Voilà qui lui attirera la critique d'être une réforme élitiste ou encore de n'avoir pas eu d'effets durables (Lépine, 2007). Au-delà du groupe des sous-ministres adjoints, le message véhiculé est à l'effet que les individus constituent une ressource corporative et doivent s'investir activement dans la planification de leur devenir professionnel et cette approche a conservé un caractère continu[10]. La Relève a, comme FP 2000, préparé les esprits et semé les germes des réformes qui suivront dix ans plus tard.

10. Le Réseau devient en 2007 le secteur du leadership et de la gestion des talents, d'abord au sein de l'Agence, puis du Conseil du Trésor.

6.2. Les sondages auprès de la fonction publique

En 1999, le premier sondage auprès de l'ensemble de la fonction publique du Canada permet de mesurer la satisfaction des employés au sujet de leur rapport au travail et au milieu du travail. Réalisé sur le Web auprès de répondants volontaires avec des garanties de confidentialité et de non-traçabilité, il s'adresse à tous les employés de la fonction publique et connaît un fort taux de participation : plus de 40 % de la fonction publique y participe en 1999 ; en 2008, ce taux atteint 66 %. Ce sondage, dont on s'engage à publier intégralement les résultats, démontre un leadership de courage, car après les coupes de 1994-1997, on pouvait craindre des résultats médiocres. Il se fait innovateur car, dans le monde, peu de fonctions publiques disposent d'un tel sondage et en publient intégralement les résultats. Afin d'éviter d'en banaliser la tenue et de ne pas générer des coûts inutiles, il est décidé de le tenir sur une base triennale et avec les mêmes questions. Les éditions subséquentes de 2002, 2005 et 2008 témoignent de la détermination et de la rigueur des promoteurs. On peut ainsi suivre l'évolution des opinions des fonctionnaires et raffiner l'interprétation des résultats. Au fil des ans, d'autres juridictions réalisent le même sondage aux mêmes moments et peuvent ainsi comparer leur situation relative. Aujourd'hui, 10 provinces et territoires, le Québec n'en faisant pas partie, réalisent ce sondage.

Chaque ministère reçoit en plus des résultats d'ensemble une analyse plus fine pour cinq variables qui sont particulièrement importantes en regard de sa mission ou de sa composition. Des analyses plus spécifiques sont aussi produites pour les gestionnaires des sous-unités administratives.

La sélection des items qui suit porte sur les effets des changements en général et illustre le type de questions appliquées. Pour les fins de ce chapitre, nous avons résumé les stimuli et condensé grossièrement la présentation des résultats. Ils démontrent que la fonction publique ne s'estime pas malmenée par les réformes et les changements survenus. L'évolution des opinions de 1999 à 2008 montre qu'on s'est habitué aux changements constants. On voit les contraintes de conformité imposées à la suite des scandales comme des obstacles. On ne s'estime pas trop sous pression à cause des échéances malgré les changements intervenus et on a une meilleure vision de ce que fait notre organisation.

Au fil des ans, un cadre expliquant « les moteurs de la gestion des personnes d'une fonction publique de haute performance » est développé, et les résultats de ce sondage contribuent à alimenter deux paramètres du modèle concernant la gestion des personnes, soit la mobilisation des employés et la culture de l'excellence. Ces résultats connaissent aujourd'hui quatre utilisations principales : ils contribuent à une des composantes du

Tableau 10.2
Certains effets des réformes : perceptions des fonctionnaires

	2008	2005	2002	1999
	Premier nombre % : toujours et souvent ; deuxième : rarement et jamais			
La qualité de mon travail souffre de trop de changements de priorités	41/22	40/19	37/20	44/17
La qualité de mon travail souffre de manque de stabilité	34/32	41/32	36/34	43/34
La qualité de mon travail souffre de trop d'étapes d'approbation	41/25	39/22	35/25	36/26
La qualité de mon travail souffre des délais déraisonnables	27/36	30/29	27/30	29/31
La qualité de mon travail souffre d'avoir plus de travail à faire avec moins de ressources	40/28	43/22	42/23	50/19
Je peux expliquer aux autres où mon organisation va*	70/14	73/23	76/20	64/20
Nombre de répondants	168 463	105 863	94 221	103 641

* Plutôt ou totalement d'accord / en désaccord.

cadre de responsabilisation de gestion (CRG/MAF) pour la composante « gestion des personnes » ; ils permettent de développer des outils pour communiquer des analyses et pour agir en fonction de celles-ci ; ils servent à identifier des initiatives nécessaires au niveau pangouvernemental en gestion des ressources humaines ; enfin, ils servent à la présentation de mémoires au Cabinet ou au Conseil du Trésor et à la préparation de documents budgétaires.

6.3. *Loi sur la modernisation de la fonction publique* (LMFP)

Le rapport de la vérificatrice générale (avril 2000, chapitre 9) s'inquiétait des responsabilités en matière de gestion des ressources humaines dans la fonction publique en y dénonçant un régime lourd, désuet et complexe. Le Comité parlementaire des comptes publics recommandait une révision législative pour mieux coordonner la dotation, clarifier les rôles et responsabilités des fonctionnaires et moderniser la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. La loi adoptée en novembre 2003, la réforme la plus approfondie de la fonction publique fédérale depuis les années 1960, modifiait une constellation de lois touchant la gestion des ressources humaines. Il s'agissait de moderniser le régime de dotation, d'équilibrer plus de flexibilité et de reddition de comptes et de maintenir un processus de nomination basé sur le mérite, la non-partisannerie politique, l'équité, la transparence, l'accessibilité et la représentativité.

Ces réformes reposent sur trois grands principes directeurs : la préservation du principe du mérite, l'obligation des gestionnaires de rendre compte à ce sujet et la délégation des pouvoirs de gestion des ressources humaines aux niveaux hiérarchiques les plus bas possible. Le 12 décembre 2003, pour assurer cette modernisation, fut créée l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, placée sous la responsabilité du président du Conseil du Trésor. Cette agence, non prévue dans la législation d'origine, avait pour mandat de fournir aux ministères une orientation stratégique et de supporter la valorisation des ressources humaines (l'apprentissage, le développement du leadership, l'équité en matière d'emploi, la planification des ressources humaines, les langues officielles, la classification, l'éthique et les valeurs). L'agence devait notamment assurer la planification stratégique des ressources humaines, favoriser une gestion des ressources humaines moderne axée sur les résultats et rendant aux citoyens un service de qualité à des coûts réduits (Ketelaar, Manning et Turkisch, 2007 ; Chemla-Lafay et Chol, 2006, p. 17)[11].

En décembre 2005, la loi fut pleinement mise en œuvre. La LMFP visait : la création d'un cadre de dotation plus souple pour mieux gérer les fonctionnaires ; la clarification des responsabilités des gestionnaires et des administrateurs ; le soutien à l'apprentissage des employés ; la collaboration et la gestion préventive des conflits ; l'amélioration des relations patronales-syndicales davantage axées sur la collaboration pour assurer un milieu de travail sain et productif. La LMFP voulait clarifier les rôles et responsabilités de chaque acteur d'une agence séparée du SCT malgré le silence de la loi à ce sujet ; cela créa de la confusion et une surcharge de demandes vers les ministères. On veut aussi accélérer l'embauche de personnes qualifiées en redéfinissant le mode d'application du principe du mérite et réduire le nombre de procédures de griefs. Les premières études de la CFP à ce sujet montrent que l'objectif n'a pas été atteint (CFP, 2009).

La loi permit aussi la reconfiguration de la formation des fonctionnaires de tous les niveaux par l'École de la fonction publique du Canada et le transfert au SCT, puis à l'Agence, de certaines fonctions de la Commission de la fonction publique. En 2009, le SCT est encore à intégrer toutes les facettes de son rôle d'employeur. La Loi modifia la *Loi sur la gestion des finances publiques* en donnant plus de latitude aux sous-ministres en matière de gestion et de déploiement de personnel, mais les témoignages entendus des gestionnaires de terrain montrent que les autorités ministérielles avaient tendance à exercer trop de contrôle. Ainsi, la CFP a invité les ministères à mettre en place un cadre de surveillance et une formation

11. L'Agence devint en 2008 le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines sis au Conseil du Trésor, mais dirigé par une personne ayant rang de sous-ministre.

des gestionnaires fondés sur la nouvelle approche de la Loi. Il semble que les activités d'audit du SCT et de la CFP invitent les autorités ministérielles à une rigueur très ressentie par les gestionnaires-terrain. Là aussi, la réforme est jeune et l'effet du temps lui permettra de porter ses fruits. La loi fut également assortie d'un code de valeurs et d'éthique de la fonction publique pour assister les fonctionnaires et assurer la confiance des citoyens en l'« intégrité » de la fonction publique (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2003). Il présente un aspect multicomposite avec des principes, des valeurs et un code déontologique.

Ces derniers changements sont assez récents et ne permettent pas d'en apprécier tous les impacts ; plusieurs des résultats désirés par le gouvernement furent obtenus. On a transformé un système axé sur les règles et les processus en un régime adéquat de valeurs, de jugement et de surveillance. La responsabilité accrue des gestionnaires permit une meilleure transparence et le Parlement put être mieux informé au sujet de la gestion de la fonction publique. Il semble que l'amélioration de la collaboration entre la direction et le personnel contribua à la création d'un milieu de travail plus fonctionnel, comme l'illustre entre autres la diminution des griefs. Autre effet souhaité, la mise en place de la LMFP impliqua un changement profond dans la culture de gestion des ressources humaines. Une évaluation de la réforme est en cours après cinq ans et les résultats sont attendus en 2010.

La réforme modifia pour la CFP la manière d'exercer certains de ses rôles : elle a bien conservé son pouvoir de dotation, mais fut invitée à en déléguer l'exercice dans le cadre de certaines balises. La CFP mit ainsi sur pied un système de vérification destiné à assurer la coexistence des principes de flexibilité de gestion et de conformité à la règle du mérite. La CFP contribue au CRG des ministères en fournissant un pointage au sujet de l'exercice des responsabilités en GRH.

6.4. Le comité consultatif sur la fonction publique

Le premier ministre crée en 2006 le comité consultatif sur la fonction publique (comité Tellier-Mazankowski) au sujet du renouvellement de la fonction publique. Il recommande en 2009 de renforcer la responsabilisation des sous-ministres comme premiers responsables de la gestion des ressources humaines :

> Ce sont eux qui sont les mieux placés pour constituer et maintenir une main-d'œuvre diversifiée et représentative qui répond à leurs besoins opérationnels. Ils sont les mieux placés pour savoir quelles compétences et connaissances leurs opérations requièrent, pour choisir les personnes le plus en mesure de répondre à ces besoins, pour veiller au perfectionnement professionnel de leurs effectifs et pour évaluer et gérer le

> rendement… le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines ne doit s'occuper que des fonctions pouvant être exécutées à l'échelle de l'ensemble du gouvernement, comme définir le cadre général de gestion du personnel, promouvoir l'excellence dans la gestion du personnel, suivre et évaluer le rendement global et l'état de la Fonction publique, établir des processus et systèmes communs et gérer le cadre de rémunération du personnel (Michèle d'Auray, au comité sénatorial permanent des droits de la personne, le lundi 27 avril 2009).

Constatant l'éclatement des autorités centrales en GRH, les chevauchements de fonctions et les plaintes des sous-ministres surchargés de rapports à produire, le comité recommande qu'un organisme central unique « soutienne le leadership ministériel en matière de ressources humaines » (Bureau du Conseil privé, 2008a). À la suite de la revue stratégique mise en place afin de rationaliser les chevauchements de compétences entre différentes agences, le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines succède en mars 2009 à l'Agence des ressources humaines pour regrouper en un seul lieu les fonctions opérationnelles et stratégiques de l'ancienne Agence de la fonction publique du Canada et les secteurs du Secrétariat du Conseil du Trésor, chargés des pensions et des avantages sociaux, ainsi que des relations de travail et de la rémunération.

Plus important encore : parmi ses recommandations, les ministères doivent produire et mettre annuellement à jour un Plan stratégique de gestion des RH. Tous les employés doivent faire l'objet d'un plan de développement professionnel. Cette initiative présente beaucoup de similitudes avec les GEPEC en Australie et en Europe, plus particulièrement en France.

La Commission de la fonction publique (CFP) continue de veiller à l'impartialité des nominations, au respect du principe du mérite et à surveiller les activités de dotation des ministères. Les deux organismes sont chargés de veiller ensemble à ce que la fonction publique reflète la diversité de la société canadienne.

CONCLUSIONS

L'examen des initiatives de réformes qui précèdent révèle une continuité de 30 années dans le discours des dirigeants du service public canadien autour de certains thèmes : des dépenses raisonnables et justifiables, le service aux citoyens, les valeurs et l'éthique, le développement des compétences, les contrôles de gestion appropriés. Bien que la contribution de la NGP dans la modernisation de la fonction publique canadienne fut majeure, comme le service aux citoyens, les assouplissements de gestion, l'imputabilité et la performance, il faut observer que certaines initiatives avaient débuté avant les années Thatcher. Depuis les années 2000, il semble

que plus personne ne veut regarder derrière, ce qui est un succès majeur pour toute réforme. La première caractéristique du mouvement de réformes administratives au Canada semble donc la continuité et la persistance.

Les réformes canadiennes rendent peu justice aux thèses de Kingdon sur l'émergence des politiques publiques, en tout cas en matière de gestion. Elles seraient fondées sur le besoin de convergence entre l'idéologie, l'agenda et l'opportunité créée par les crises et scandales : il y eut plutôt des idées que de l'idéologie et les porteurs n'en furent pas les partis politiques. La Revue de programmes et le rééquilibrage des finances publiques furent réalisés d'abord à l'encontre de l'agenda du Parti libéral récemment élu. Ce parti s'en est félicité *ex post* ! Les crises et scandales ont induit des réformes de contrôles qui ont atténué l'effet des précédentes réformes.

Le modèle « Garbage-can » (Cohen *et al*., 1972), qui explique que les décisions ne suivent pas toujours un processus logique, ordonné et prévisible mais émanent de courants d'événements relativement indépendants, trouve une certaine démonstration dans le cas canadien, dans la mesure où les réformes de gestion se développent continuellement à partir d'idées déjà lancées, de projets et initiatives déjà débutés, mais plus ou moins interrompus en tant que projets, dont l'idée de fond semble un certain jour devenir mature. La maturation des idées fondant les réformes semble un processus continu. Clark et Swain ont donc suggéré avec raison que des commissions et processus d'enquêtes ont facilité la pénétration de modèles de gestion dans l'administration canadienne.

Le leadership des réformes a aussi démontré, dans les plus récentes années, une certaine capacité à les relier dans une approche de plus en plus intégrée, tellement que certains y ont vu des doublons (Lépine, 2007). L'exercice fut facilité par le fait qu'elles procédaient, malgré leur relative diversité, d'une philosophie commune. Par exemple, Service aux citoyens, Performance, Souplesse de gestion et développement des ressources humaines forment un tout sur le plan logique et les liens entre ces types de réforme ont été assez bien consolidés, notamment dans le CRG et dans l'évaluation de la performance des sous-ministres.

La conduite des réformes à travers le temps et avec une certaine cohérence témoigne de la puissante capacité du centre du gouvernement du Canada à cette époque, lire le Bureau du Conseil privé et la communauté des sous-ministres, à installer une conversation persistante et à dégager une perspective commune au sujet des besoins de la société et de l'administration dans l'avenir. Si certains notent les excès du *gouvernement par le Centre* (Savoie, 1999), les avantages se révèlent en temps de réformes lorsque l'action est guidée pour les « bonnes » raisons, autour des « bons » thèmes et avec la « bonne » approche.

Les hauts fonctionnaires ont souvent su travailler de concert avec les dirigeants politiques. Ceux-ci ont opéré en relative harmonie par le biais d'annonces destinées tant aux citoyens qu'aux fonctionnaires. Les contributions des politiciens sont entrées en jeu à un moment opportun pour maximiser l'effet d'annonce : rares furent les annonces politiques au début des processus, la Revue de Programmes constituant l'exception à cette règle. On sait qu'elles tendent à induire dans le déroulement des activités de réforme des considérations qui relèvent de la concurrence partisane, auxquelles se liguent ponctuellement d'opportunistes intérêts corporatistes. Pour la Revue de Programmes, accompagnée de ponctions fiscales, de réductions de transferts aux provinces et de coupures de programmes publics, on ne pouvait faire l'économie de l'implication de l'opinion publique dès le début du processus. La règle générale, en matière de réformes, est que les fruits politiques ne peuvent être payés à l'avance.

Le greffier Alex Himelfarb écrivait en mars 2003 que la réputation de l'administration publique est entachée. « *Core competencies have been criticized and questioned. There have been public controversies about the way we managed grants and contributions, distributed sponsorship funds and managed a national registration system.* » Dutil et Ryan écrivent : « Ces difficultés minent la relation entre la fonction publique et les citoyens » (2009, p. 11). Pourtant nous croyons, comme Lépine (2007), que les « scandales » relevaient plus du personnel politique que de l'administration. Cependant, dans la vie publique, la perception l'emporte souvent sur la réalité. Chaque fois, le gouvernement a réagi en créant plus de règles, ce qui allait à l'encontre des réformes recherchées.

Dans une administration de telle taille et qui évolue aussi rapidement, plusieurs hiatus ont marqué ces réformes : les fonctionnaires ont eu la permanence quelques mois en 1989 avant de se la voir retirer ; plusieurs coupes de fonctions stratégiques en 1994 ont été regrettées, quelques ministères continuent de mériter la réputation de constituer une fonction publique à part, la modernisation de la fonction publique a tardé à proposer une responsabilisation unique de l'employeur, le cadre de responsabilisation parlementaire des sous-ministres reste toujours contesté, etc.

Les résultats espérés n'ont pas tous été atteints, ou du moins pas toujours avec la rapidité espérée. Plusieurs raisons y contribuent et il y a toujours une certaine résistance au changement. Des moyens insuffisants ont été consacrés à la formation au sujet de l'opérationnalisation des réformes (CRG, *Loi sur la modernisation*), mais en matière de réforme, il faut comprendre que le temps est un allié que l'injection massive de moyens ne saurait jamais suppléer totalement. Il faut comprendre aussi que la NGP n'est pas une solution magique et automatique à tous les problèmes

de l'administration. Il y a donc lieu de comprendre que des principes de NGP doivent trouver leurs modalités spécifiques d'application… quand et s'ils sont jugés pertinents.

Le modèle canadien est fondé sur une conviction que le gouvernement et ses institutions sont essentiels pour le bon fonctionnement de la société et la réforme du secteur public (Aucoin, 2002). Ainsi, l'application des principes de la NGP à la fonction publique fédérale prit la forme d'une réponse typiquement canadienne, à la fois « pragmatique », « expérimentale » et adaptée au cadre relationnel entre la fonction publique et les politiciens canadiens.

RÉFÉRENCES

Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique (2004). *La loi sur la modernisation de la fonction publique, Trousse d'information de la mise en œuvre. Partie 1*, Canada.

Agence de la fonction publique du Canada (2008). *Loi sur la modernisation dans la fonction publique*, <www.psagency-agencefp.gc.ca/hrh/psmalmfp-fra.asp>, consulté en mai 2009.

Armit, A. et J. Bourgault (1996). *L'heure des choix difficiles : l'évaluation de l'examen des programmes*, Toronto, IAPC-Canadian Plains Research Center, p. 9-17.

Aucoin, P. (2002). « Beyond the "new" in public management reform in Canada : Catching the next wave ? », dans C. Dunn (dir.), *The Handbook of Canadian Public Administration*, Oxford, Oxford University Press.

Beaumier, G.A. (2006). *La loi fédérale sur la responsabilité et le directeur parlementaire du budget*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service d'informations et de recherche parlementaires – Division de l'économie, <www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0603-f.html>, consulté le 12 avril 2009.

Bourgault, J. (1998). *Anatomie d'une réforme : le cas de l'examen des programmes fédéraux du Canada de 1994 et 1996*, *Conception et gestion des réformes au sommet de l'État*, Maastricht et Bruxelles, Institut international des sciences administratives, p. 179-209.

Bourgault, J. (2004). « L'imputabilité parlementaire de la gestion par résultats : quand le managerialisme transcende les institutions politico-administratives », *Management international*, vol. 9, nº 1, p. 69-83.

Bourgault, J. (2006). « Les réformes budgétaires de type managérial : observations chez quelques précurseurs », *Revue française d'administration publique*, nº 117, juin, p. 69-83.

Bourgault, J. (2007). « L'évolution du rôle du sous-ministre », Winnipeg, Congrès annuel de l'IAPC, *The Annual Galiberti Lecture*, <www.ipac.ca/documents/2007Galimeberti%20LectureEnglish-FINAL.pdf>.

Bourgault, J. (2008). *Performance Appraisal for Results : The Case of Corporate Management Approach with Senior Civil Servants in Canada*, Louvain, Meeting of the Mandate Research Group, 30 octobre.

Bourgault, J. et S. Guindon (2006). *L'examen parlementaire des rapports de performance des ministères fédéraux : une étude empirique*, Ottawa, CCAF-FCVI.

Bourgault, J. et M. Gusella (2001). « Pride and recognition in the Canadian federal civil service », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 67, p. 29-47.

Bourgault, J. et E. Parent (2008). « Inspiring exemplary practices in Canada : Ken Kernaghan's contribution to professionalism, pride and recognition », dans David Siegel et Ken Rasmussen, *Major Issues in Public Administration*, Toronto, Toronto University Press, juin, p. 179-205.

Bourgault, J. et Y. Tremblay (1994). « La gestion du rendement à la croisée des chemins : entre la rigueur et le laxisme », *Administration publique du Canada*, nº 37, p. 547-572.

Bourgon, J. (1997). *Quatrième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Ottawa, Gouvernement du Canada.

Bureau du Conseil privé (2008a). *Communiqué de presse : Deuxième rapport du Comité consultatif sur la fonction publique,* Ottawa, Gouvernement du Canada, <www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=secretariats&doc=spsp-psps/psr-rfp/pmac-ccfp/20080222-fra.htm>, consulté en juillet 2009.

Bureau du Conseil privé (2008b). *Lignes directrices du Programme de gestion du rendement,* Ottawa, Bureau du Conseil privé.

Bureau du Vérificateur général du Canada (2000). *Rapport de décembre 2000 – chapitre 20, Annexe C – Initiatives en faveur de la gestion axée sur les résultats,* Gouvernement du Canada, <www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/att_0020ac_f_10940.html>, consulté le 1er avril 2009.

Bureau du Vérificateur général du Canada (2005). *Le Point de la vérificatrice générale du Canada*, chapitre 3 : « La modernisation de la gestion des ressources humaines : la gestion des réformes », Ottawa, Gouvernement du Canada, <209.71.218.213/internet/Francais/parl_oag_200502_03_f_14923.html>, consulté le 9 avril 2009.

Bureau du Vérificateur général du Canada (2007). *Rapport du vérificateur général du Canada (1994) ; Annexe E – Rapport d'étape sur les organismes de service spéciaux ; sommaire des conclusions*, Gouvernement du Canada, <www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/att_94ae_f_6394.html>, consulté le 7 avril 2009.

Bureau du Vérificateur général du Canada (2005). *Le Point de la vérificatrice générale du Canada*, chapitre 7 : « La gouvernance des sociétés d'État », Ottawa, Gouvernement du Canada, <www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200502_07_f_14927.html#ch7hd3a>, consulté le 7 avril 2009.

Bureau du Vérificateur général du Canada (2007). *Rapport de la vérificatrice générale du Canada (avril 2002) ; chapitre 7, pièce 7.2 – Dates importantes pour la fonction de contrôleur*, Gouvernement du Canada, <www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/att_0207xe02_f_12169.html>, consulté le 7 avril 2009.

Charih, M. (1996). *La révision des programmes fédéraux : un examen du processus*, dans A. Armit et J. Bourgault, *L'heure des choix difficiles*, Toronto, IAPC-Canadian Plains Research Center.

Chemla-Lafay, A. et C. Chol (2006). *25 ans de réforme de la gestion publique dans les pays de l'OCDE*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique.

Clark, D.I. et H. Swain (2005). « Distinguishing the real from the surreal in management reform : suggestions for beleaguered administrators in the government of Canada », *Canadian Public Administration*, vol. 48, nº 4, p. 453-476.

Cohen M.D., J.G. March et J.P. Olsen (1972). « A garbage can model of organizational choice », *Administrative Science Quarterly*, vol. 17.

Comité consultatif sur la fonction publique (2008). *À la poursuite d'une fonction publique de haut calibre*, deuxième rapport, Ottawa, Agence de la fonction publique du Canada.

Comité permanent des comptes publics (2005). *La gouvernance dans la fonction publique du Canada : obligation ministérielle et sous-ministérielle de rendre des comptes*, 10e rapport, Ottawa, Comité permanent des comptes publics.

Commission de la fonction publique (2007). *Réexamen de la relève de la direction : planification du renouvellement de la fonction publique*, <www.psc-cfp.gc.ca/abt-aps/rprt/esr-rrd/ch03-fra.htm#N12>, consulté en juillet 2009.

Commission de la fonction publique (2008). *Instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination*, <www.psc-cfp.gc.ca/plcy-pltq/frame-cadre/delegation/adai-idrmn/index-fra.htm>, consulté en décembre 2008.

Commission de la fonction publique (2009). *La durée du processus de dotation au sein de la fonction publique fédérale – mise à jour*, rapport déposé au Parlement en 2009, 10 p.

Conseil du Trésor (2005). *Examen des responsabilités et des responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires*, Ottawa, Gouvernement du Canada.

Côté, A. (2007). *Leadership in the Public Service of Canada. Leaders, the Leadership Environment, and Canada's Public Service in the 21st Century*, Ottawa, Public Policy Forum.

Dupuis, J. (2006). *La fonction de contrôleur moderne et le Cadre de responsabilisation de gestion*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, division de l'économie, PRB 06-23F, <www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0623-f.htm>, consulté le 8 mars 2009.

Dutil, P. et P.M. Ryan (2009). *The Language of Leadership : The Clerk of the Privy Council's Annual Report*, Toronto, Ryerson University.

Edwards, J. (2001). « Looking back from 2000 to public service 2000 », *Public Service Management Reforms : Progress, Setbacks and Challenges*, Ottawa, Office of the Auditor General of Canada.

Giauque, D. et D. Caron (2004). « Réformes administratives et gestion des ressources humaines : comparaison de la Suisse et du Canada », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11.

Gomery, J.H. (2006). *Rétablir l'imputabilité. Recommandations*, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Good, D. (2003). *The Politics of Public Management : The HRDC Audit of Grants and Contributions*, Toronto, University of Toronto Press.

Good, D. (2005). « Le Parlement et l'examen des dépenses publiques : acteurs et gendarmes », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 28, nº 1, p. 17-21.

Gouvernement du Canada (1979). *Report of the Special Committee on the Review of Personnel Management and the Merit Principle (D'Avignon Committee)*, Ottawa, Government of Canada.

Gouvernement du Canada (1990). *Fonction publique 2000*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services.

Gouvernement du Canada (2006). *Examen des dépenses 2005*, <www.expenditure review-examendesdepenses.gc.ca/2005/index-fra.asp>, consulté le 7 avril 2009.

Gouvernement du Canada (2007). *La Loi fédérale sur la responsabilité*, <www.faa-lfi.gc.ca/index-fra.asp>, consulté le 12 avril 2009.

Gow, J.I. (1992). « Diffusion of administrative innovations in Canadian public administration », *Administration and Society*, Thousand Oaks, Sage.

Gow, J.I. (1994). *Learning from Others : Administrative Innovations Among Canadian Governments*, Toronto, IAPC, 198 p.

Gow, J.I. (2004). *Un modèle canadien d'administration publique ?*, Ottawa, École de la fonction publique du Canada.

Gray, T. (2004). *Examen des dépenses 2004*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement ; Service d'information et de recherche parlementaire, PRB 04-27F, <dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/EB-f/prb0427-f.pdf>, consulté le 8 avril 2009.

Gray, T. (2006). *Cadre de gouvernance et de responsabilité des sociétés d'État : aperçu des projets de réforme récents*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service d'information de recherche parlementaire ; division de l'économie, <www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0580-f.htm>, consulté le 7 avril 2009.

Hubbard, R. et G. Paquet (2006). « Gomery : occasion ratée ou un mal pour un bien ? », *Journal IGF*, vol. 17, nº 3.

Institut des services axés sur les citoyens (2008). *Les citoyens d'abord 5 ; tour de piste*, <www.iccs-isac.org/fr/cf/insights/Insights_PG1_FR.pdf>, consulté le 18 mars 2009.

Jarvis, M.D. (2009). « The adoption of the accounting officer system in Canada : Changing relationships », *Canadian Public Administration*, vol. 52, nº 4, p. 525-547.

Johnson, D. et A. Molloy (2009). « The quiet crisis and the emergence of La Relève : A study of crisis perception and executive leadership within the Canadian federal public service, 1997-2002 », *Canadian Public Administration*, vol. 52, p. 2002-2223.

Ketelaar, A., N. Manning et E. Turkisch (2007). *20 formules de gestion de la haute fonction publique axées sur les performances : les expériences respectives de l'OCDE et de différents pays*, Document de travail sur la gouvernance publique, Éditions OCDE.

KINGDON, J.W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2e éd., Boston, Harper Collins.

LAFRAMBOISE, H.L. (1971). « Administration reform in the federal public service : Signs of a saturation psychosis », *Canadian Public Administration*, vol. 14, no 3, p. 303-325.

LALIBERTÉ, E. (2007). « Un renouvellement qui dérange : les gestionnaires de la FP sont-ils disposés à modifier leur mode de gestion ? », version 2.1, 29 novembre, <sites.google.com/site/unrenouvellementquiderange>, consulté le 11 août 2009.

LANKIN, F. et I. CLARK (2007). *Des lourdeurs administratives à des résultats clairs*, Ottawa, Conseil du Trésor du Canada.

LÉPINE, G. (2007). *The Web of Rules : A Study of the Relationship Between Regulation of Public Servants and Past Public Service Reform Initiatives*, Ottawa, Public Policy Forum, 22 p.

LYNCH, K. (2009). *Seizième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Ottawa, Bureau du Conseil privé.

MARSON, B. et R. HEINTZMAN (2009). *From Research to Results : A Decade of Results-Based Service Improvement in Canada*, Toronto, IPAC, 44 p.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU CANADA (2009). *Loi fédérale sur la responsabilité*, Gouvernement du Canada, <laws.justice.gc.ca/fr/showtdm/cs/F-5.5?noCookie>, consulté le 12 avril 2009.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU CANADA (2009). *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, Gouvernement du Canada, <lois.justice.gc.ca/fr/P-33.4/>, consulté le 10 avril 2009.

MINISTÈRE DES APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES (1990). *Fonction publique 2000. Le renouvellement de la fonction publique du Canada*, Ottawa, Gouvernement du Canada.

MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA (2005). *Le budget 2005 : examen des dépenses pour une saine gestion financière*, Gouvernement du Canada, <www.fin.gc.ca/budget05/pdf/bkexpf.pdf>, consulté le 5 avril 2009.

MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA (2008). *Repenser le rôle de l'État ; aperçu de l'Examen des programmes*, Gouvernement du Canada, <www.fin.gc.ca/budget95/fact/FACT_6-fra.asp>, consulté le 24 mars 2009.

O'NEAL, R. BRIAN et A. SMITH (2009). *Aperçu du rapport de la phase 2 de l'enquête de la Commission Gomery*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service d'information et de recherche parlementaire, <www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0560-f.htm>, consulté en septembre 2009.

PETERS, G. (2001). *La gouvernance au XXIe siècle : revitaliser la fonction publique*, Québec, Presses de l'Université Laval.

POLLITT, C. et G. BOUCKAERT (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, 2e éd., New York, Oxford University Press.

PRICEWATERHOUSE COOPERS LLP – INTERIS CONSULTING (2009). *Évaluation quinquennale du CRG : Rapport final*, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 71 p.

Rapport du vérificateur général du Canada (1993). *La réforme de la fonction publique du Canada et les enseignements tirés de pays choisis*, chapitre 6, Ottawa, Gouvernement du Canada.

Saint-Martin, D. (2004). « Managerialist advocate or "control freak" ? », *Canadian Public Administration*, vol. 47, p. 121-140.

Savoie, D. (1999). *Governing from the Centre : The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press.

Schmidt, F. et B. Marson (2007). « Employee engagement », *Canadian Government Executive*, vol. 13, nº 1, p. 12-15.

Secrétariat du Conseil du Trésor (2002a). *Politique sur les différents modes de prestation de services*, Gouvernement du Canada, <www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/opepubs/TB_B4/asd-dmps1-fra.asp#_Toc921222>, consulté le 9 avril 2009.

Secrétariat du Conseil du Trésor (2002b). *Fonction de contrôleur – politiques et publications,* Gouvernement du Canada, <www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/TBM_142/siglist-fra.asp>, consulté le 8 mars 2009.

Secrétariat du Conseil du Trésor (2003). *Politique sur la gestion de l'information gouvernementale,* Ottawa, Gouvernement du Canada, <www.tbs-sct.gc.ca/archives/ciopubs/mgih-grdg/2003/mgih-grdg-fra.asp>, consulté le 14 avril 2009.

Secrétariat du Conseil du Trésor (2005). *Le président du Conseil du Trésor dépose l'examen de la gouvernance des sociétés d'État*, Ottawa, Gouvernement du Canada, <www.tbs-sct.gc.ca/media/nr-cp/2005/0217-fra.asp>, consulté le 7 avril 2009.

Secrétariat du Conseil du Trésor (2006). *Service Canada*, Ottawa, Gouvernement du Canada, <www.tbs-sct.gc.ca/rma/eppi-ibdrp/hrdb-rhbd/archive/sc-sc/description_f.asp>, consulté le 17 mars 2009.

Secrétariat du Conseil du Trésor (2007a). *Bureau du contrôleur général : mandat*, Ottawa, Gouvernement du Canada, <www.tbs-sct.gc.ca/ocg-bcg/abu-ans/abu-ans-fra.asp>, consulté en décembre 2008.

Secrétariat du Conseil du Trésor (2007b). *Compétences-clé en leadership*, Ottawa, Gouvernement du Canada, <www.tbs-sct.gc.ca/tal/kcl/dwnld/klc-fra.pdf>, consulté le 22 septembre 2009.

Secrétariat du Conseil du Trésor (2008a). *Guide sur la création et le fonctionnement d'un organisme de service spécial,* Ottawa, Gouvernement du Canada, <www.tbs-sct.gc.ca/gov-gouv/publi/guidance/soa-oss/soa-oss-fra.asp>, consulté le 8 avril 2009.

Secrétariat du Conseil du Trésor (2008b). *Réponse du gouvernement au quatrième rapport du comité permanent sur les comptes publics : le système de gestion des dépenses au centre du gouvernement et dans les ministères*, Ottawa, Gouvernement du Canada, <www.tbs-sct.gc.ca/report/gr-rg/2008/0717a-fra.asp>, consulté le 13 novembre 2008.

Secrétariat du Conseil du Trésor (2009). *Service Canada*, Ottawa, Gouvernement du Canada, <www.servicecanada.gc.ca/fra/ausujet/index.shtml>, consulté le 18 mars 2009.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (1997). *Projet d'amélioration des rapports au Parlement*, <www.tbs-sct.gc.ca/rma/eppi-ibdrp/irp-arp/Phase1_f.asp>, consulté le 9 mars 2009.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (1998). *Devenir un organisme de service spécial,* Gouvernement du Canada, <www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/opepubs/tb_b4/bsoa-doss-fra.asp>, consulté le 3 avril 2009.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2000). *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes. Un cadre stratégique pour l'amélioration de la prestation des services au gouvernement du Canada*, Gouvernement du Canada, <www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/sipubs/si_as/pfsi1-fra.asp>, consulté le 14 mars 2009.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2001). *Projet d'amélioration des rapports au Parlement*, Gouvernement du Canada, <www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/irppf.asp>, consulté le 2 avril 2009.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2003). *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, Ottawa, Gouvernement du Canada.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2004). *Évaluation : Engagement renouvelé du gouvernement,* Gouvernement du Canada, <www.tbs-sct.gc.ca/eval/dev/bulletins/commitment-engagement_f.asp>, consulté le 7 avril 2009.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2007). *Cadre de responsabilisation de gestion du CT*, <www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/index-fra.asp>, consulté le 3 décembre 2009.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2009). *Plan d'action lié au labyrinthe de règles pour 2008-2009*, <www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/wr-lr/sum-som-fra.asp>, consulté en juillet 2009.

Service Canada (2008). *Rapport ministériel sur le rendement*, Ottawa, <www.servicecanada.gc.ca/fra/ausujet/rapport.shtml>.

Shortliffe, G. (1994). *Fonction publique 2000, Deuxième rapport annuel du greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, Glen Shortliffe, sur la fonction publique du Canada*, Ottawa, Gouvernement du Canada, <www.pco.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=information&sub=publications&doc=ar-ra/2rept94/2rept94chap1-fra.htm>, consulté le 17 mars 2009.

Thomas, P. (1996). « Au-delà des mots à la mode : faire face au changement dans le secteur public », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 62, nº 1.

Visscher de, C. (2004). « Autorités politiques et haute administration : une dichotomie repensée par la NGP », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, nº 2, p. 205-224.

CHAPITRE

11

LES MUNICIPALITÉS CANADIENNES, AGENTS DE CHANGEMENT SOCIÉTAL ET ÉTATIQUE ?

Gérard Divay
Professeur titulaire
École nationale d'administration publique

avec la collaboration de
Taulant Dedja
École nationale d'administration publique

Un chapitre sur les municipalités dans un ouvrage sur l'espace canadien peut, à première vue, apparaître incongru pour des considérations d'ordre géographique et institutionnel. Une petite partie seulement du territoire canadien se trouve sous la responsabilité des municipalités locales, essentiellement celle qui est peuplée. La carte de Statistique Canada[1] l'illustre clairement. Dans le portrait national du recensement de 2006, Statistique Canada souligne que deux Canadiens sur trois vivent sur une bande

1. Statistique Canada (2007). *Classification des secteurs statistiques 2006, par subdivision de recensement (SDR)*, <www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2006/as-sa/97-550/maps-cartes/pdfs/national_maps-cartes/SAC.pdf>, consulté le 15 décembre 2009.

frontalière de cent kilomètres qui représente 4 % du territoire[2]. Au plan institutionnel, les municipalités n'ont pas d'existence constitutionnelle. Ce sont les provinces qui possèdent le pouvoir d'instituer les entités locales. Une analyse de l'organisation territoriale de chaque province serait donc plus pertinente pour comprendre la dynamique institutionnelle locale de l'espace canadien. Cependant, la plus grande partie de la population canadienne vit en territoire municipalisé. En outre, plusieurs grandes villes ont une population supérieure à celle de certaines provinces. Dans un classement combiné des 20 plus grandes entités territoriales, on retrouve 9 provinces et 11 grandes villes. Les municipalités occupent donc une place significative dans l'espace de vie des Canadiens, même si elles ne couvrent qu'une faible partie du territoire.

Il est cependant difficile d'en traiter globalement, compte tenu de leur grande diversité sur de nombreux plans : statut, taille, niveau d'activité, situation fiscale et financière. Chaque province a établi un régime municipal particulier qui évolue selon son histoire propre. L'ouvrage collectif récent sous la direction de Sancton et Young[3] met en évidence les différences interprovinciales, malgré certaines tendances communes notamment sur les sources de financement (prédominance de la taxe foncière) et sur les types d'activités menées par les municipalités. En raison de cet éventail de particularités institutionnelles, il serait difficile, en quelques pages, de tracer un portrait descriptif, à la fois synthétique et nuancé, de ce que sont les municipalités canadiennes.

Aussi ce chapitre veut-il aborder les municipalités canadiennes sous un angle spécifique : non pas une description de ce qu'elles sont, mais un questionnement sur ce qu'elles font et sur l'impact que leurs activités ont dans la vie des citoyens. Le pari est certes encore plus risqué parce que les données et les études, à l'échelle canadienne, sur les activités municipales sont parcimonieuses et que ces activités s'inscrivent dans de nombreux domaines qui n'intéressent pas tous au même point les chercheurs. Cependant, une lecture transversale de toutes les activités municipales sous l'angle de leur portée dans la vie des gens et des collectivités, tout ambitieuse soit-elle, serait riche d'enseignements sur le rôle et le fonctionnement d'un État fédéral, tel que le Canada, dans la société actuelle. Ce chapitre se veut une incursion dans ce genre de questionnement, plus attentif aux pratiques de mise en œuvre et aux résultats des politiques

2. Statistique Canada (2006). *Recensement de 2006 – Portrait de la population canadienne en 2006 : le portrait national*, série « Analyses », produit nº 97-550-XWF 2006001 au catalogue de Statistique Canada, version mise à jour le 22 septembre 2009, <www12.statcan.ca/census-recensement/2006/as-sa/97-550/p3-fra.cfm>, consulté le 9 décembre 2009.
3. Sancton, A. et R. Young (dir.) (2009). *Foundations of Governance. Municipal Government in Canada's Provinces*, Toronto, University of Toronto Press, 544 p.

d'application locale qu'à leurs processus sociopolitiques d'élaboration. Le questionnement est centré ici sur un dilemme de base de l'action étatique : la relation tendue entre adaptation au changement et inflexion du changement entre, d'une part, acceptation des tendances sociétales et ajustements conséquents dans l'action et, d'autre part, tentative d'infléchissement des tendances au nom d'une vision différente de l'évolution désirable de la société. Dans un premier temps, à la lumière de quelques données macro et des débats actuels, nous nous interrogerons sur le rôle et l'importance relative des municipalités. Dans un second temps, nous rassemblerons quelques indices sur les tensions entre adaptation et inflexion des tendances dans les activités municipales pour montrer dans un troisième temps que ces tensions placent les municipalités face à plusieurs grands dilemmes généraux de l'action publique, ce qui permettra de montrer dans la dernière section en quoi l'action municipale actuelle s'inscrit dans la transformation du rôle et du fonctionnement de l'État.

1. RÔLE ET IMPORTANCE RELATIVE DES MUNICIPALITÉS : DE LA COMPTABILITÉ ORGANISATIONNELLE AUX COMPTES COLLECTIFS LOCAUX

L'interrogation sur le rôle que les municipalités jouent dans la société et leur importance relative dans l'ensemble de l'action publique ouvre un champ d'investigation dans lequel les données factuelles sont limitées, les balises juridiques à faible intensité et les représentations souvent contrastées. Les statistiques générales disponibles surexposent les ressources dont les municipalités disposent et les grands postes budgétaires auxquels ces ressources sont affectées. Mais autant la réflexion sur les activités concrètes des municipalités que les débats en cours sur le rôle des villes, notamment des plus grandes, nous montrent que les données de base de la comptabilité municipale restent rudimentaires pour circonscrire le champ d'action municipale.

1.1. Importance relative des dépenses municipales

Commençons par rappeler ces données de manière globale pour le Canada, en mentionnant seulement certaines des variations interprovinciales. Ces données proviennent de Statistique Canada ; leur utilisation soulève certains problèmes que Sancton et Young ont mis en évidence ; toutefois, elles sont les seules homogènes pour l'ensemble des provinces. La part des ressources utilisées et des dépenses effectuées par les municipalités dans l'ensemble de l'administration publique est faible. En 2007, elles ont employé, en moyenne annuelle, 395 000 personnes à temps plein et à temps partiel, soit

13,4 % des effectifs de l'administration publique. Au cours de la décennie 1998-2007, les effectifs municipaux ont augmenté légèrement moins vite que ceux de l'ensemble de l'administration publique canadienne, soit 14,5 contre 16,1[4]. En 2007, les dépenses d'opération s'élevaient à 52 et les dépenses d'investissement à 17 milliards[5]. Par contre, les dépenses des municipalités ont augmenté au cours de la décennie 1998-2007 plus vite que celles de l'ensemble de l'administration publique : 62 % contre 46 %.

Les dépenses totales municipales en 2007 ne représentaient que 12 % des dépenses consolidées des administrations publiques. Par rapport aux deux autres grands domaines d'action publique largement « déconcentralisés », le niveau des dépenses municipales (69 milliards) se situait entre celui des commissions scolaires (47 milliards) et celui des institutions de santé et des services sociaux (71 milliards). Cependant, l'importance des municipalités est beaucoup plus grande dans les infrastructures, puisqu'en 2005, elles détenaient plus de la moitié du capital total d'infrastructures gouvernementales, dans toutes les régions, sauf celle de l'Atlantique (33 % pour cette région, 58 % au Québec, 67 % en Ontario, 56 % dans les Prairies, 59 % en Colombie-Britannique) et leur part relative a nettement augmenté depuis les années 1960, en particulier au Québec et en Ontario[6]. Le rôle des municipalités dans la structuration et la fonctionnalité du cadre de vie ressort clairement de ces données.

À quoi sont affectées les dépenses municipales ? Une analyse des grands postes de dépenses donne des indications sur l'impact économique direct des municipalités ; par contre, la répartition entre grands domaines ouvre des perspectives plus larges sur l'incidence sociétale des activités municipales.

4. Statistique Canada (1998-2008). « Emploi, salaires et traitements dans le secteur public, par province, territoire et à l'extérieur du Canada », *Statistiques sur le secteur public. Catalogue en ligne*, produit nº 68-213-XIB, 68-213-XIF et 68-213-X au catalogue de Statistique Canada, Ottawa, <www.statcan.gc.ca/bsolc/olc-cel?catno=68-213-x&chropg=1&lang=fra>, consulté le 16 décembre 2009.
5. Statistique Canada (s.d.). *Tableau 385-0024 : Recettes et dépenses des administrations publiques générales locales, comptes courant et capital, l'année se terminant le 31 décembre 2007, annuel (dollars)*, CANSIM, <estat.statcan.gc.ca/cgi-win/cnsmcgi.exe?Lang=F&EST-Fi=EStat/Francais/CII_1-fra.htm>, consulté le 16 octobre 2009.
6. Roy, F. (2008). « Aperçu sur l'économie canadienne », *Des routes et des jeux : dépenses des administrations publiques en infrastructures au Canada de 1961 à 2008*, produit nº 11-624-MIF au catalogue de Statistique Canada, nº 019, Ottawa, 29 p., <www.statcan.gc.ca/pub/11-624-m/11-624-m2008019-fra.pdf>, consulté le 9 décembre 2009.

Les principaux postes de dépenses d'opération sont la masse salariale, le service de dette, l'achat de biens et de services d'une très grande diversité et les contributions à des organismes[7]. Les dépenses d'investissement vont essentiellement à des contrats de construction et à des travaux d'utilité publique. Les transactions avec le privé occupent donc une place considérable dans les activités municipales, certes variable selon les domaines d'activité. L'importance de ces transactions met en évidence plusieurs aspects du management municipal : le caractère crucial de la fonction d'approvisionnement, même si elle est habituellement peu visible dans les rapports municipaux ; l'utilité pour les municipalités de disposer d'expertises solides et variées pour pouvoir porter des jugements administratifs indépendants ; la nécessité de règles d'éthique rigoureuses[8], dont la prise de conscience semble se généraliser au cours des dernières années, notamment dans la foulée de certains scandales.

En 2007, les dépenses municipales courantes entre les grands domaines d'action se répartissaient comme suit, par ordre décroissant d'importance budgétaire en pourcentage[9] : protection (20), transport et communication (16), environnement (13), loisir et culture (12), services sociaux (12), administration générale (11), logement (4), planification et aménagement (2), conservation des ressources et développement de l'industrie (2). Bien évidemment, cette répartition moyenne à l'échelle canadienne couvre des différences interprovinciales considérables, notamment dans les services sociaux, où les municipalités ontariennes doivent faire des contributions majeures, contrairement à celles des autres provinces. De plus, les dépenses municipales courantes s'élevaient en moyenne à 4 188 $ par ménage (12,4 millions de ménages en 2006).

---

7. En 2007, les salaires et traitements dans les municipalités s'élevaient à 18,2 milliards. Le service de la dette pour toutes les municipalités canadiennes accaparait 4,4 % des dépenses, avec de fortes différences provinciales, au Québec : 7,5 %, en Ontario : 2,3 %, en Alberta : 5,7 %. Source : Statistique Canada (1998-2008). « Emploi, salaires et traitements dans le secteur public, par province, territoire et à l'extérieur du Canada », *Statistiques sur le secteur public. Catalogue en ligne*, produit nº 68-213-XIB, 68-213-XIF et 68-213-X au catalogue de Statistique Canada, Ottawa, <www.statcan.gc.ca/bsolc/olc-cel?catno=68-213-x&chropg=1&lang=fra>, consulté le 16 décembre 2009.

   Au Québec, pour la même année, la masse salariale (rémunération et contribution de l'employeur) représentait 49 % des dépenses. Source : MAMROT. Rapports financiers, <www.mamrot.gouv.qc.ca/publications/recherche_publications/sujets.asp>.
8. Levine, G.J. (2009). *Municipal Ethics Regimes*, St. Thomas, Municipal World, 134 p. Entre autres dans les services informatiques à Toronto au début et à Montréal à la fin de la décennie.
9. Statistique Canada (s.d.). *Tableau 385-0024. Recettes et dépenses des administrations publiques générales locales, comptes courant et capital de l'année se terminant le 31 décembre (2007), annuel (dollars)*, CANSIM, <estat2.statcan.gc.ca/cgi-win/CNSMCGI.EXE>, consulté le 16 octobre 2009.

Pour mettre en perspective ce montant, on peut le comparer à quelques postes de dépenses des ménages en 2007 : entretien ménager : 3 287 $, loisirs : 3 976 $, alimentation : 7 305 $, transport 9 395 $, logement : 13 643 $[10]. Les dépenses municipales par ménage sont donc du même ordre de grandeur que celles pour les loisirs. Même si elles permettent des équipements et des activités indispensables pour un habitat fonctionnel et intéressant, elles ne figurent pas parmi les plus gros postes de dépenses des ménages.

Cette entrée d'analyse de l'action municipale par les ressources humaines et financières, pratique en raison des statistiques disponibles, ne permet cependant guère d'apprécier son utilité et son impact sur la vie des citoyens. Pour avancer dans cette appréciation, il est nécessaire de recourir à d'autres indicateurs sur les activités municipales, leur nature, leur intensité et leurs effets. Ce deuxième degré d'investigation après celui des ressources se heurte à plusieurs difficultés : l'éventail très large des activités, la disponibilité insuffisante des données et la conception équivoque de ce qu'est un service municipal.

1.2. La variété des « services » municipaux

Les municipalités opèrent dans de nombreux « domaines » et « secteurs » d'activités pour reprendre la catégorisation des activités gouvernementales dans le cadre des grandes missions de l'État. La nomenclature des activités municipales se retrouve dans la liste des grands postes budgétaires listés ci-dessus. Mais chaque grand domaine se subdivise en plusieurs secteurs, par exemple, la protection en sécurité policière, la lutte contre les incendies en sécurité civile, l'environnement en traitement des eaux, la fourniture d'eau potable, l'amélioration de la qualité de l'air et le maintien de la biomasse, etc. Chacun de ces secteurs regroupe un grand nombre d'activités finales, c'est-à-dire des activités qui ont un impact direct sur les citoyens, en excluant les activités de soutien, par exemple pour la protection policière, la patrouille, l'interpellation, l'arrestation, l'émission de contraventions, la maîtrise de comportements violents… Les activités finales de tous les domaines, que les systèmes d'informations tentent de formaliser, peuvent dépasser la centaine si la municipalité est fort active. Toute tentative de vue d'ensemble, surtout dans une perspective comparative et interprovinciale en devient fort ardue. Les difficultés rencontrées dans la mesure de la performance municipale le montrent clairement. Les indicateurs retenus ne couvrent pas toutes les activités et ils sont plus faciles à développer lorsqu'ils portent sur l'efficience (le rapport entre les ressources

10. Statistique Canada (2007). *Les habitudes de dépenses au Canada,* <www.statcan.gc.ca/pub/62-202-x/62-202-x2006000-fra.pdf>, consulté le 9 décembre 2009.

et les extrants) plutôt que sur l'efficacité (le rapport entre les extrants et les résultats). Les listes d'indicateurs dont les ministères ontarien et québécois ont rendu la production obligatoire font ressortir le caractère fort partiel des mesures de la performance. Sept des quatorze indicateurs obligatoires au Québec portent sur l'efficience (divers types de coûts unitaires), quatre sur les ressources humaines, deux sur la santé financière et un seul sur l'état des équipements (bris d'aqueduc). En Ontario, sur les cinquante-quatre obligatoires, vingt-cinq réfèrent à l'efficience, quinze aux équipements et activités (disponibilité, capacité, efficacité, conformité aux normes), cinq au degré d'utilisation des services (loisirs, bibliothèque, transport en commun), quatre à l'état de la criminalité et cinq aux changements d'utilisation du sol.

Que cette liste minimale d'indicateurs obligatoires (enrichie substantiellement par certaines municipalités) reste fragmentaire par rapport à l'ensemble des activités municipales est symptomatique d'un obstacle plus fondamental dans l'appréciation de l'action municipale : les malentendus sur ce que les municipalités produisent. Cette affirmation peut apparaître impertinente, car dans les présentations courantes, cette question est tranchée sous le mode de l'évidence : les municipalités produisent des services. La notion de service municipal n'est cependant pas sans équivoque autant du point de vue du producteur (l'organisation municipale) que de l'usager (les citoyens). Du point de vue du producteur, le service se situe-t-il dans les activités finales des employés ou contractants de la municipalité ou dans ce que génèrent ces activités ? Du point de vue du citoyen, l'utilité que lui procurent les services est-elle fonction de la seule réponse à ses intérêts individuels ou aussi de ses attentes à l'égard de son contexte de vie ? Ces questions permettent de poser des jalons dans le raisonnement central de ce chapitre sur le rôle des municipalités. Il est nécessaire de s'y arrêter brièvement.

La notion de service municipal englobe de fait plusieurs cas de figure. Les services en général, publics ou privés, s'inscrivent dans une relation et procurent une expérience à leurs usagers[11]. Dans cette perspective, les citoyens expérimentent les services municipaux sous trois formes qui se différencient par l'intensité du contact avec l'organisation municipale. La première correspond au contact direct individuel entre le citoyen et une activité municipale. Ce contact peut être initié par le citoyen : inscription et participation à des activités (par exemple en loisir ou en culture), demande de renseignements, requête d'intervention ou d'autorisation, commentaires,

11. Cette perspective d'analyse est rappelée dans Divay, G. (2009). « Qualité des services locaux et citoyenneté locale de qualité. Exploration d'un angle mort de la mesure de la performance dans les municipalités », *La revue de l'innovation dans le secteur public*, vol. 14, nº 3, 23 p.

plaintes… Le contact peut aussi être pris à l'initiative de l'organisation municipale et être plus ou moins contraignant : interpellation policière, intervention des pompiers, branchement aux réseaux d'infrastructure, injonction à des changements de comportements…

Dans la deuxième forme d'expérience, l'interaction entre citoyen et municipalités est moins individualisée, tout en étant encore plus fréquente. Elle se produit dans l'usage courant et incontournable de l'espace public. L'espace public n'est pas seulement physique (le domaine public, avec les rues, les parcs et divers équipements). Il est aussi d'ordre normatif et correspond à l'emprise que la réglementation locale et la législation appliquée par la municipalité ont sur les comportements des citoyens, y compris dans leur espace privé (par exemple, utilisation de la propriété, normes de salubrité, relations interpersonnelles non violentes…). Cet usage de l'espace public est largement codifié et l'observance courante des prescriptions normatives par les citoyens contribue à la production du service sans aucun doute de manière plus soutenue que les interventions ponctuelles des employés municipaux. Le cadre de vie privée des citoyens baigne ainsi dans cet espace public largement sous contrôle, du moins en principe, des municipalités.

La troisième forme d'expérience du service municipal dilate encore plus l'interaction avec la municipalité et déborde l'usage de l'espace public normé pour s'étendre à la jouissance de toutes les caractéristiques du milieu. Elle se situe moins dans ce que fait la municipalité que dans l'influence de son action sur tous les comportements des citoyens individuels et corporatifs et dans les effets agrégés de leurs comportements. Dans plusieurs domaines d'action municipale, le service en tant que source immédiate de valeur pour le citoyen se situe ainsi dans l'état du milieu généré par tous les comportements : l'esthétisme du cadre bâti, la qualité de l'environnement, la congestion et la sécurité routières, l'animation des places publiques, le dynamisme économique… L'ensemble de ces caractéristiques donne une ambiance particulière à un milieu et contribue, avec tous les services publics directs, à l'intangible qualité de vie, leitmotiv central des discours officiels sur la finalité de l'action municipale.

Une municipalité produit donc des situations de service génératrices d'utilités individuelles et collectives, aux dimensions plus ou moins intangibles et pas seulement des services au sens d'activités ou de produits spécifiques. Cette vue englobante de la production municipale élargit le périmètre de la reddition de comptes. Il ne suffit plus d'ouvrir la comptabilité organisationnelle sur l'utilisation des ressources. Il faut amorcer des comptes collectifs sur les états du milieu qui conditionnent la vie des citoyens. Plusieurs municipalités en sont conscientes. Les efforts entrepris par un groupe de municipalités au sein de la FCM pour établir des

indicateurs de qualité de vie en témoignent. Concevoir la production municipale en termes de génération de situations collectives et pas seulement en termes de fabrication de produits amène aussi à reconnaître l'importance de la contribution des citoyens par leurs comportements et leurs initiatives à la gestation de ces situations. Les citoyens ne sont pas seulement des récipiendaires plus ou moins passifs des produits municipaux. Comme usagers, ils sont aussi des artisans des conditions de leur milieu.

1.3. Les modes d'action municipale

Cette perspective large sur la production municipale peut faciliter une lecture transversale de l'action municipale qui en fait ressortir les composantes majeures, sous-jacentes à la multiplicité des activités sectorielles mentionnées précédemment. Par cette lecture transversale, il s'agit de dégager les grands modes d'action par lesquels se réalise l'interface entre une municipalité et ses citoyens. Ils sont mis en œuvre à des degrés variables dans les secteurs d'activité ; ils ne sont pas du ressort exclusif de l'organisation municipale ; d'autres acteurs locaux peuvent y contribuer. On peut en distinguer sept :

- la maîtrise directe de situation qui s'effectue par des interventions physiques ponctuelles (descente policière, extinction de feu, démolition…) ou la mise en place d'infrastructures et d'équipements fonctionnels en tout temps (voirie, parcs…) ;
- l'offre d'activités et de produits à consommation individuelle, mais d'intérêt collectif ; elle est présente dans divers secteurs : activité sportive, prêt de livres, eau, énergie dans certains cas… ;
- la prévention des comportements non « appropriés » qui passe par l'édiction de normes, la surveillance (inspections de toutes sortes), des autorisations (permis divers), de la formation (éducation, conseils) ;
- la sollicitation ou l'imposition de contribution sous diverses formes : bénévolat, coproduction, tarification, taxation ;
- le soutien à l'organisation collective qui facilite la création de réseaux, la constitution d'associations ou d'organismes dans les domaines du développement économique, des loisirs, de la culture, de l'environnement, de la sécurité… ;
- l'aide au positionnement civique global qui permet aux citoyens de se définir et de se repérer par rapport à l'espace (numéro « civique » d'adresse), aux services (accessibilité, trajets…), au fonctionnement de l'institution municipale (information, accès aux

documents). Ce mode d'action a pris de l'ampleur avec le déploiement des TIC et la création des sites Web dans les administrations municipales ;

– le façonnement d'un sens de la communauté qui personnalise le lieu (toponymie, monuments…), crée un sentiment d'appartenance (fêtes, reconnaissances…), mobilise sur un projet d'agir commun et sur une identité particulière (vision, image de marketing…).

Ces sept modes d'action font ressortir le caractère interactif, plus ou moins prononcé, du service municipal. La relation de service ne se réduit pas à la livraison d'un produit à un client passif ou à l'imposition d'un acte à un administré. Les cas où ce genre de relation s'applique (par exemple, raccordement à l'aqueduc ou émission d'un constat d'infraction) ne doivent pas laisser dans l'ombre le fait que la prestation d'un service municipal suppose le plus souvent une attitude proactive des citoyens et cherche à encadrer ou à orienter leurs comportements. Les représentations les plus courantes du service municipal tendent à surexposer ce que fait l'organisation municipale et à oblitérer ce que font les citoyens. Elles concernent davantage la première expérience de service que les deux autres. Il n'est donc pas surprenant que certains modes d'action soient davantage documentés que d'autres. Entre autres, la prévention des comportements non appropriés dans ses diverses composantes est moins mise en évidence que l'offre d'activités. Si elle est moins visible, elle est cependant stratégique pour la génération des deuxième et troisième formes d'expérience de service.

1.4. Les débats sur le « rôle » des municipalités

L'intensité d'utilisation des divers modes d'action dépend en grande partie de la conception qu'une municipalité se fait de son rôle. Deux rôles sont habituellement attribués aux municipalités : l'un, technico-administratif, la fourniture de services et l'autre, politique, l'expression des préoccupations collectives de la communauté locale[12]. Les deux sont d'autant plus interreliés que le premier est entendu dans un sens large, en référence aux trois formes d'expérience de service. L'étendue réelle et souhaitable du rôle des municipalités fait actuellement l'objet de divergences de vue dans le monde municipal et de fréquents décalages entre les représentations et les pratiques. Le débat n'est pas seulement animé par le club des grandes villes. Il l'est aussi par des municipalités de petite taille aux prises

12. Tindal, C.R. et S. Nobes Tindal (2009). *Local Government in Canada*, 6e éd., Scarborough, Nelson College Indigenous.

avec les défis du déclin de leur communauté. Il s'articule d'abord sur un questionnement quant à la place des services traditionnels dans l'ensemble de l'action municipale.

Pour certains, ces services constituent le « *core business* » d'une municipalité. Ils incluent les travaux publics, les services de police et d'incendie, le transport, la planification et les services environnementaux, soit essentiellement des services qui contribuent à la fonctionnalité du territoire habité et aux activités économiques. Les autres services sont alors considérés comme non essentiels, comme des « *niceties*[13] » (entre autres, les loisirs et la culture, les services sociaux). Dans cette perspective, les municipalités ont tendance à être conçues comme des clubs de consommateurs qui s'achètent des produits-services en fonction de leurs préférences. Cette vision a le mérite de souligner les choix qui peuvent être faits au niveau municipal. Toutefois, elle sous-estime l'ampleur des contraintes externes qui pèsent sur le choix local du niveau de service et ses coûts conséquents (entre autres, les normes minimales éventuellement imposées par le gouvernement de tutelle, la forme de l'habitat et la topographie).

Pour d'autres, l'action municipale déborde la fourniture de ces services essentiels. Cette vision plus large du rôle des municipalités inspire notamment les discours et les revendications que la FCM (Fédération canadienne des municipalités) et en son sein, le club des grandes villes, ont développés au cours de la dernière décennie[14]. Elle se structure autour de quelques arguments majeurs. D'abord, selon la FCM, « les gouvernements municipaux du Canada doivent fournir beaucoup plus de services que les traditionnels services de base qu'ils assuraient jadis aux propriétaires[15] ». Et pour les maires des grandes villes, « au fil des années, le rôle des villes s'est transformé. De fournisseurs de services municipaux qu'elles étaient, elles sont devenues des prestataires toujours plus importants de services à la population[16] ». Une extension de la notion d'infrastructure, centrale dans l'action municipale, vient synthétiser ce constat. « Les gouvernements

13. Mitchell, L.N. et D. Seymour (2007). *The 2007 Local Government Performance Index. A Financial Analysis of 30 Canadian Cities*, Winnipeg, Frontier Center Policy Series, p. 24, <www.fccp.org/images/publications/35.2007NovLGPI.pdf>, consulté le 15 décembre 2009.
14. Divay, G. (2008). « Mutation de référentiel et déficit démocratique : à propos du déséquilibre fiscal municipal », *Éthique publique*, vol. 10, nº 1, printemps, p. 61-71.
15. FCM (2006). *Édifier des fondations solides pour notre prospérité. Rétablir l'équilibre fiscal municipal*, [en ligne] p. 2, [Réf. du 15 décembre 2009]. <www.fcm.ca//CMfiles/fiscalim-f1OFX-3282008-3045.pdf>.
16. Rapport du caucus des maires des grandes villes de la FCM (2006). *Nos villes, notre futur. La question du déséquilibre fiscal dans les villes canadiennes, aujourd'hui*, p. 1, <www.fcm.ca/CMFiles/bcmcfinal-f1LHR-3282008-4263.pdf>, consulté le 15 décembre 2009.

municipaux sont de plus en plus responsables de l'infrastructure sociale de leurs collectivités[17]. » Ensuite, les municipalités (villes) s'estiment responsables du sort de leurs collectivités, dont la vitalité est gage de prospérité pour le pays.

« La capacité du Canada à être plus compétitive, innovatrice et productive [*sic*] dépend de plus en plus de la réussite des villes[18]. » Or, les municipalités contribuent fortement à cette réussite, par les investissements qu'elles font dans les infrastructures, dans l'amélioration de la qualité de vie et par leur leadership. « Le leadership local parvient à exploiter les ressources communautaires, à planifier les investissements stratégiques en infrastructures et à tirer parti des forces régionales[19]. » Enfin, les municipalités estiment qu'elles ont un rôle stratégique à jouer dans le déploiement de l'action gouvernementale et consentent à le faire. Plusieurs énoncés l'attestent. La FCM parle du « rôle central des gouvernements municipaux dans la réponse aux priorités nationales[20] » et les maires des grandes villes du « rôle de premier plan dans la mise en œuvre de toutes les priorités et politiques gouvernementales[21] ». Toute cette argumentation sur l'élargissement du rôle des municipalités justifie, selon eux, une expansion et une diversification de leurs sources de revenus, trop dépendantes actuellement de la taxe foncière.

Ce survol rapide de quelques données de base et de débats en cours montre que l'appréciation de l'importance des municipalités dans notre société est surtout tributaire des représentations que l'on se fait quant à leur rôle. Si les municipalités sont perçues comme des organisations publiques de services spécifiques et si l'attention se porte surtout sur leurs ressources et leurs produits, alors leur importance relative n'est pas considérable. Si par contre elles sont conçues comme des institutions politiques qui prennent en charge le sort de leur milieu et qui façonnent par des modes d'action diversifiés tout un éventail d'expériences de service, alors la portée de leur action sur toute la vie quotidienne des citoyens devient plus lisible.

17. FCM, *op. cit.*, p. 7.
18. FCM, *op. cit.*, p. 12.
19. FCM, *op. cit.*, p. 17.
20. FCM, *op. cit.*, p. 5.
21. Rapport du caucus des maires, *op. cit.*, p. 11.

2. L'ACTION MUNICIPALE ENTRE REPRODUCTION ET TRANSFORMATION DES MODES DE VIE

Les discours officiels des municipalités y font une référence plus ou moins explicite, avec l'utilisation fréquente de la notion de « qualité de vie » pour exprimer la finalité de leur action. Cette notion comporte, autant dans son usage courant que dans le langage municipal, des connotations subjectives et des référents objectifs. Elle évoque à la fois le plaisir personnel (et familial) de vivre à un endroit, résultant d'une adéquation plus ou moins grande entre les diverses valeurs et conditions de vie, et les caractéristiques du milieu dans ses diverses dimensions (physiques, sociales, environnementales, services…). Deux autres notions centrées sur la « vie » sont aussi parfois utilisées, le mode de vie et le style de vie. Les deux restent mal définies. Elles visent à caractériser des comportements, mais sous des angles différents. Le style de vie sous-tend des choix individuels qui veulent exprimer une personnalité (types d'activité, goûts de design, habitudes alimentaires…).

Le mode de vie approche davantage les comportements dans leurs externalités et leur inscription collective, dans leur substrat institutionnel et physique. À cet égard, il est intéressant pour apprécier l'impact de l'action municipale sur la vie des citoyens, non seulement dans ses manifestations les plus visibles par les « services » directs (de première expérience), mais aussi dans ses effets structurants sur l'organisation de la vie quotidienne.

Pour ce faire, il est nécessaire de décomposer le mode de vie dans ses diverses dimensions. En l'absence d'une codification généralement admise, nous proposons de regrouper, pour les fins de notre analyse, les comportements associés au mode de vie sous cinq grandes rubriques :

- les pratiques d'habitat, qui regroupent les comportements d'utilisation des divers éléments physiques et environnementaux inscrits dans l'espace du milieu de vie, entendu comme l'ensemble des lieux où se déroule la vie quotidienne ;
- les comportements dans le temps : les modalités d'emploi du temps individuel, sa répartition entre les diverses activités[22] et de marquage du temps des personnes (notamment la reconnaissance des étapes dans le cycle de vie) et de la collectivité (les rythmes périodiques et l'inscription dans la durée) ;

22. Données compilées pour le temps hors travail. Source : Statistique Canada (2005). *Aperçu sur l'emploi du temps des Canadiens*, produit nº 12F0080XIF au catalogue de Statistique Canada, Ottawa, 70 p., <www.statcan.gc.ca/pub/12f0080x/12f0080x2006001-fra.pdf>, consulté le 15 décembre 2009.

- la relation aux autres dans ses dimensions formelles et informelles, au plan des relations interpersonnelles, de la vie associative et de la contribution à l'opinion publique ;
- les pratiques liées aux activités de production, de consommation sous un mode marchand ou non ;
- le rapport à la sphère publique où s'interpénètrent espace privé et espace public dans la vie quotidienne.

Le tableau 11.1 esquisse une opérationnalisation de ces cinq rubriques en listant diverses dimensions qui réfèrent à des comportements qui peuvent être d'intérêt pour l'action municipale.

Le mode de vie d'une personne dans un contexte local donné dépend de sa position sur toutes les dimensions. Il s'ensuit que les modes de vie individuels sont extrêmement variés. Le fait par exemple de vivre dans une maison unifamiliale de banlieue peut être compatible avec des positions différentes sur les autres dimensions. Nonobstant cette diversité qui mériterait à elle seule une plus grande explicitation, certaines tendances majoritaires ou typiques peuvent être retracées dans les cinq grandes rubriques. Et une exploration de l'effet de l'action municipale sur les modes de vie est nécessaire dans le cadre du questionnement central de ce chapitre. En effet, le mode de vie ou les modes de vie dominants dans notre société ont fait l'objet, depuis les années 1970, de plusieurs vagues d'interrogations, plus ou moins intenses et durables, générées par des inquiétudes sur les modalités existentielles d'actualisation des valeurs de base de la société canadienne : qualité de l'environnement, santé, vitalité économique, inclusion sociale et sécurité.

2.1. Les sources de remise en question des modes de vie

La qualité de l'environnement s'est hissée parmi les priorités de l'action publique. Incluse souvent comme dominante dans le discours généraliste sur le développement durable, elle remet en question la viabilité d'un mode de vie énergivore et destructeur des milieux naturels. Les coûts du maintien de la santé qui grugent une portion grandissante des fonds publics commencent à donner du poids aux arguments préventionnistes sur les effets bénéfiques d'un changement des modes de vie. Crises économiques et libéralisation des échanges aidant, les considérations sur la vitalité économique nationale s'interrogent sur les ressorts locaux du développement et la capacité d'action commune au niveau des agglomérations. L'intérêt pour la problématique de l'inclusion sociale croît avec l'accentuation des inégalités, l'importance dans certaines agglomérations d'une immigration d'origine ethnoculturelle très variée et la persistance de problèmes sociaux visibles (notamment les sans-abris). Enfin, les questions de sécurité,

Tableau 11.1
Dimensions d'intérêt pour l'action municipale

Pratiques d'habitat	Modalités d'emploi et de scansion du temps	Relation aux autres	Rapport à la sphère publique	Pratiques de production, consommation, expression culturelle
Type de logement	Emploi du temps	Modalités de cohabitation résidentielle	Ouverture de l'habitat	Liées au statut et au secteur d'emploi
Utilisation des éléments naturels	Rythmes quotidiens, saisonniers	Civilités	Utilisation des lieux publics	Formalisme des transactions économiques
Degré de dispersion des lieux de vie (d'activité)	Visibilité des étapes du cycle de vie	Formes de sociabilité	Recours aux services publics	Disposition des produits
Modes de déplacement	Marquage du temps de la collectivité	Comportements d'entraide	Participation à la vie politique	Taux d'équipements personnels
Distanciation sociale	Inscription dans la durée	Propension à la vie associative	Présence de signes religieux	Place des échanges marchands dans les activités quotidiennes
		Présence sur espace virtuel		
		Participation à l'espace public délibératif		

traditionnellement névralgiques dans le rôle de l'État et hypersensibles pour les citoyens ont été avivées par les événements internationaux du début de la décennie antérieure et occasionnellement par l'occurrence de certains problèmes locaux (par exemple, gangs de rue et présence du crime organisé). Si elles n'appellent pas aussi clairement des changements dans les modes de vie que les questions précédentes, elles sont cependant amplifiées par des phénomènes nouveaux, comme la crainte de perte d'identité avec la généralisation des transactions électroniques, désormais constitutive du mode de vie.

Les interrogations sur le mode de vie procèdent de tendances structurelles sociétales, notamment d'ordre technologique et économique qui affectent différemment les diverses dimensions des modes de vie. Ces tendances structurelles sont-elles sans incidence sur l'action municipale ? De manière plus spécifique, les municipalités se contentent-elles d'adapter leurs propres activités aux tendances structurelles, ou dans quelle mesure essaient-elles d'infléchir, à travers leur action, les modes de vie pour qu'ils soient plus soucieux de l'environnement, plus sains, plus inclusifs, plus viables économiquement et plus sécuritaires ? En l'absence de bilans systématiques sur toutes les tendances qui permettraient de donner des réponses assurées à ces questions, de multiples exemples d'initiatives municipales suggèrent que la capacité d'adaptation est répandue, mais qu'elle s'accompagne aussi parfois d'efforts pour infléchir plus rapidement les évolutions favorables en cours ou pour contrer les conséquences négatives des autres. Cependant, les constats peuvent être différents selon qu'on les établit au niveau des municipalités individuelles ou à l'échelle d'une agglomération ou d'une région.

2.2. Municipalités et société de l'information

La capacité d'adaptation est manifeste dans la mise à profit par les municipalités des potentialités des technologies de l'information. Elle se généralise tout en s'effectuant à un rythme variable, notamment selon la taille des municipalités[23]. Elle ne se manifeste pas seulement par l'amélioration des systèmes internes de gestion et leur plus grande intégration[24]. Elle ancre davantage les municipalités dans la société de l'information en ajoutant de nouveaux canaux de relations avec les citoyens, autant pour les communications spécifiques sur un service, pour les transactions électroniques, que pour la diffusion (éventuellement personnalisée)

23. CEFRIO (2006). *Le Web municipal au Québec. Portrait de la situation*, 106 p., <www.cefrio.qc.ca/upload/1552_RapWeb-municipal2006-SECURISE.pdf>, consulté le 15 décembre 2009.
24. En particulier sous l'impulsion de MISA – Municipal Information Systems Association, <www.misa-asim.ca>.

d'information et pour stimuler la rétroaction et les échanges de points de vue (ligne 311, site Web, accès en direct aux séances, forum…). Les municipalités peuvent, selon les choix éditoriaux de leur site Web, devenir beaucoup plus transparentes dans leurs opérations courantes (y compris dans leur visualisation géographique), sinon dans leurs décisions. Certaines veillent à l'inclusion des citoyens dans la société électronique, en facilitant l'accès dans leurs installations ou en assurant des branchements à la haute vitesse (notamment en dehors des grands centres) et d'autres plus urbaines facilitent la vie des internautes avec la multiplication des accès Wi-Fi.

Les municipalités s'investissent donc, certes à des degrés divers, dans la société de l'information, même si elles ont beaucoup d'apprentissage à faire dans l'interaction avec les médias sociaux, avec les ajustements dans le partage des rôles entre élus et gestionnaires qu'elle suppose. La communication électronique s'installe comme élément courant du mode de vie actuel. Elle suppose une augmentation du taux d'équipement personnel et module autant la relation aux autres que le rapport à la sphère publique. Les municipalités prennent acte de cette tendance. Globalement, elles la suivent sans l'accélérer, certaines municipalités se montrant toutefois plus proactives.

2.3. Municipalités et développement durable

Les défis du développement durable suscitent des initiatives où la volonté d'accentuer le rythme du changement est plus évidente, même si les résultats paraissent souvent en deçà des attentes, surtout lorsqu'on les examine au niveau d'une région ou d'une agglomération. La poursuite d'un développement plus durable met en cause les tendances passées dans les pratiques d'habitat et celles de production-consommation. Elle incline à des développements plus denses et plus compacts, à une réduction de la part du transport individuel dans les déplacements, à une diminution de la consommation énergétique (entre autres par des bâtiments plus performants), à une densification de la biomasse en milieu urbanisé, à une augmentation du recyclage sinon à une réduction à la source. Tous ces changements touchent directement la vie quotidienne des gens et interpellent bon nombre de leurs préférences.

Les municipalités ont, à un rythme et à une intensité fort variables, pris des mesures pour amorcer et intensifier ces changements, dans leurs propres opérations, sur leur territoire et surtout chez les citoyens[25]. À l'interne, l'économie d'énergie s'est généralisée. L'examen plus ou moins

25. Les projets financés par le fonds vert de la FCM donnent un aperçu, certes fort partiel, des initiatives municipales (base de données des projets approuvés). <fmv.fcm.ca/fr/Search/Search/Search.aspx?lang=f>.

systématique de toutes les activités municipales sous un angle environnemental se répand, mais l'initiative pionnière de la ville de Calgary pour obtenir la certification ISO 14001 semble la placer nettement en avant de l'ensemble des municipalités.

La prise en compte de l'environnement a aussi infléchi les pratiques d'aménagement à l'intérieur des municipalités : respect des zones sensibles, adoption de mesures inspirées du « *smart growth* », décontamination de terrains, redéveloppement de friches industrielles. Les municipalités ont surtout déployé beaucoup d'efforts pour amener les citoyens à ajuster certaines de leurs pratiques de consommation (en particulier pour l'eau et l'énergie, parfois l'utilisation des pesticides) et de disposition des matières résiduelles. Ces efforts qui s'inscrivent dans un courant de pensée véhiculé par de nombreux organismes à divers échelons dans la société ont commencé à porter fruit. Les résultats sont plus significatifs pour le recyclage[26] que pour d'autres considérations environnementales (économie d'énergie, utilisation de pesticides)[27]. Cependant, lorsqu'on examine les résultats à un niveau supra-municipal, les changements dans les pratiques d'habitat paraissent moins probants. Le temps de déplacement quotidien s'est accru[28]. Les franges périurbaines ont continué à croître à un rythme plus rapide que les agglomérations[29]. Ces deux tendances alimentées par les préférences dominantes, par le fonctionnement des marchés fonciers et immobiliers, la dispersion des lieux d'emploi sont aussi souvent favorisées par l'absence ou l'ambiguïté des politiques supra-locales d'aménagement et par le degré de fragmentation institutionnelle, certes fort variable des agglomérations[30].

---

26. Babooram, A. et J. Wang (2007). « Le recyclage au Canada », *Envirostats*, vol. 1, nº 1, produit nº 16-002-XIF au catalogue de Statistique Canada, p. 3-7, <www.statcan.gc.ca/pub/16-002-x/16-002-x2007001-fra.pdf>, consulté le 9 décembre 2009.
27. Statistique Canada (2007). *Les ménages et l'environnement*, produit nº 11-526-X au catalogue de Statistique Canada, Ottawa , 101 p., <www.statcan.gc.ca/11-526-x/11-526-x2007001-fra.pdf>, consulté le 9 décembre 2009.
28. Turcotte, M. (2005). *Le temps pour se rendre au travail et en revenir*, produit nº 89-622-MXIF au catalogue de Statistique Canada, Ottawa, 27 p., « Enquête sociale générale sur l'emploi du temps », cycle 19, <www.statcan.gc.ca/pub/89-622-x/89-622-x2006001-fra.pdf>, consulté le 9 décembre 2009.
29. « Entre 2001 et 2006, la croissance des municipalités situées en périphérie (+11,1 %) des municipalités centrales des 33 régions métropolitaines de recensement du Canada était deux fois supérieure à la moyenne nationale (+5,4 %) » (Statistique Canada, 2006). *Recensement de 2006. Faits saillants*, <www12.statcan.ca/census-recensement/2006/dp-pd/hlt/97-550/Index.cfm?TPL=P2C&Page=HIGH&LANG=Fra&T=99> (consulté le 15 décembre 2009).
30. Un bon indice de cette fragmentation en milieu urbain est la part des personnes qui ne travaillent pas dans leur municipalité. Un calcul à partir des données du recensement montre qu'elle est de 3 % à Calgary, 4 % à Winnipeg, 18 % à Montréal, 19 % à Toronto, 33 % à Vancouver et 45 % à Mississauga. Source des données : Statistique Canada (2006). *Recensement de 2006 – Profil des communautés de 2006*, Catégorie de lieu de travail, produit nº 92-591-XWF, version mise à jour le 24 juillet 2009, <www12.statcan.ca/census-recensement/2006/dp-pd/prof/92-591/index.cfm?Lang=F>, consulté le 16 décembre 2009.

2.4. Municipalités et inclusion sociale

La problématique de l'inclusion sociale interpelle les modes de vie dans de nombreuses dimensions : différenciation sociale, marquage du temps par les fêtes ethnoculturelles, présence des signes religieux dans la sphère publique, formalisme des transactions économiques et surtout plusieurs aspects de la relation personnelle aux autres. Les municipalités, parfois à leur corps défendant, doivent gérer cette interpellation qui se manifeste à l'occasion par de vives tensions sociopolitiques. L'inclusion sociale ne vise pas seulement des groupes visibles, notamment dans les grands centres urbains (immigrants, sans-abri), mais aussi des groupes à risque d'exclusion (ménages à faible revenu, personnes âgées seules, personnes handicapées). Elle implique pour une municipalité la combinaison de deux stratégies : une modulation éventuelle dans l'offre de ses services généraux et des interventions spécifiques pour certains groupes. Dans la première stratégie, notons par exemple des adaptations d'équipement pour rendre leur accès universel ou des mesures pour faciliter la compréhension de l'information municipale ou pour tenir compte de prescriptions religieuses. Dans le cas des immigrants, ces ajustements des services municipaux sont bien documentés dans les travaux du réseau de chercheurs Metropolis[31].

La deuxième stratégie inclut des contributions municipales à des actions concertées avec d'autres institutions publiques et des acteurs de la société civile sur des « problématiques sociales urbaines » (sans-abri, jeunes de la rue, prostitution, drogues), ainsi que diverses mesures pour faciliter l'accès au logement dans la petite fraction (très faible au Canada[32]) du parc immobilier constitué des logements municipaux et sans but lucratif ou à des logements abordables sur le marché. Il est difficile de tracer un bilan de ces actions municipales en faveur de l'inclusion sociale en raison de la diversité des situations et des nombreux indicateurs qui peuvent dénoter les degrés d'inclusion. Faisons quelques remarques brèves sur trois possibles : repli de certains groupes sur eux-mêmes, sociabilité, discrimination sociale dans les services locaux. Dans les grands centres urbains, le repli de certains groupes sociaux sur eux-mêmes, du moins au plan spatial, semble s'être accentué, comme le laisse voir l'accroissement de la ségrégation sociospatiale[33] et l'augmentation des développements « emmurés », nonobstant les mesures que quelques

31. Metropolis (2004). *Nos diverses cités*, nº 1, printemps, <canada.metropolis.net/research-policy/cities/publication/diverse_cite_magazine.pdf>.
32. Hulchanski, J.D. (2002). *Housing Policy for Tomorrow's Cities*, 40 p. <www.rcrpp.org/documents/ACFNFFuD3.PDF>, consulté en décembre 2009.
33. Myles, J., G. Picot et W. Piper (2000). *Inégalités entre les quartiers des villes canadiennes*, produit nº 11, F0019MIF2000160 au catalogue de Statistique Canada, Ottawa, Ontario, 40 p., <www.statcan.ca/pub/11f0019m/11f0019m2000160-fra.pdf>, consulté le 15 décembre 2009.

municipalités prennent pour encourager la mixité dans les nouveaux développements résidentiels. Par contre, la sociabilité ne semble pas problématique de manière générale.

La grande majorité des citoyens, dans les grands centres urbains, ne perçoit pas de problèmes d'incivilités dans leur quartier[34]. Si la sociabilité relève d'abord de multiples facteurs individuels et sociaux, elle peut aussi être influencée par l'action municipale à travers les nombreuses activités de loisirs et sous l'effet de la surveillance policière. Quant à la discrimination sociale éventuelle dans l'accès aux services locaux, en l'absence d'étude comparative systématique, mais à partir de certaines analyses ponctuelles, certains auteurs estiment qu'elle n'est sans doute pas systématique[35]. Le cumul des handicaps dans l'accès aux services semble moins évident au Canada que dans les villes américaines. Il resterait à voir si une analyse de l'utilisation réelle des services par les divers groupes sociaux conforterait cette hypothèse. Si on prend en considération le fait qu'une partie seulement de la population utilise les services offerts, notamment dans les loisirs et la culture, cette question mériterait d'être creusée.

2.5. Municipalités et santé

La recherche sur les déterminants de la santé a mis en évidence l'influence des modes de vie et des conditions physiques de milieu[36]. Ces deux plans mettent en cause l'action municipale sous plusieurs aspects. La municipalité peut contrôler la salubrité des logements et la qualité environnementale du milieu. Elle intervient aussi sur certains éléments du mode de vie qui affectent la santé, soit directement pour les modes de déplacement et les équipements de loisirs, soit plus indirectement par la localisation de certaines activités de consommation. En fait, les préoccupations de santé ont davantage mis en lumière l'importance de ces actions et stimulé des efforts additionnels, en particulier pour l'encouragement aux déplacements

34. Keown, L.-A. (2008). « La vie dans les régions métropolitaines. Un profil des perceptions des incivilités dans le paysage métropolitain », *Tendances sociales canadiennes*, nº 86, produit nº 11-008-X au catalogue de Statistique Canada, p. 1-10, <www.statcan.gc.ca/pub/11-008-x/2008002/article/10621-fra.pdf>, consulté le 9 décembre 2009.
35. Apparicio, P. et A.-M. Séguin (2008). *Retour sur les notions de ségrégation et de ghetto ethniques et examen des cas de Montréal, Toronto et Vancouver*, INRS, 66 p., <www.accommodements.qc.ca/documentation/rapports/rapport-5-apparicio-philippe.pdf>, consulté le 15 décembre 2009.
36. Santé Canada (1997). *Rapport de synthèse du groupe de travail sur les déterminants de la santé*, version mise à jour le 28 mai 2004, <www.hc-sc.gc.ca/hcs-sss/pubs/renewal-renouv/1997-nfoh-fnss-v2/legacy_heritage-fra.php>, consulté le 15 décembre 2009.

actifs. L'évolution des modes de transport laisse percevoir des changements timides. Si la part du transport en commun stagne, les déplacements actifs se font plus valorisés[37].

2.6. Municipalités et développement économique

Les municipalités ont dans l'ensemble toujours été très attentives aux activités économiques de leur territoire et cherché à les soutenir. Les moyens qu'elles utilisent à cette fin présentent une certaine stabilité[38]. Cependant, la préoccupation économique apparaît plus vive. Devant les soubresauts dans les échanges internationaux, la promotion économique des municipalités a eu tendance à donner plus d'importance aux approches de développement endogène, à la fois pour générer localement de nouvelles activités et pour se donner éventuellement, grâce à ce dynamisme additionnel, une capacité d'attraction pour des entreprises ou des travailleurs externes. Du point de vue des modes de vie, cette approche s'est particulièrement traduite, autant dans les centres urbains soucieux de leur compétitivité que dans les localités en déclin économique, par des modifications sur deux dimensions : la vie associative et certaines pratiques d'expression culturelle.

De multiples expériences se sont efforcées de créer des liens synergiques plus intenses entre les forces vives des diverses sphères locales pour dégager une vision d'avenir[39] et pour générer une capacité d'anticipation, de repérage et de mise en valeur des atouts locaux[40]. L'infrastructure intangible de support au développement est devenue un objet d'investissement en énergie collective, à la fois légitime et incontournable. Par ailleurs, le sentiment de précarité de la vitalité économique des collectivités a propulsé au rang des priorités le développement de la créativité, sous toutes ses formes, autant individuelles que collectives. Les conditions locales d'émergence de l'entrepreneuriat ont été valorisées ; surtout, les

37. Clean Air Partnership (2008). *The State of Active Transportation – Greater Toronto, Hamilton and Beyond*, Metrolinx, 55 p., <www.metrolinx.com/docs/1/News/CAP_for_Metrolinx-Final.pdf>, consulté le 16 décembre 2009.
38. Reese, L.A. et G. Sands (2007). « Making the least of differences ? Trends in local economic development in Ontario and Michigan », *Canadian Public Administration*, vol. 50, nº 1, printemps, p. 79-99.
39. Rutland, T. et S. O'Hagan (2007). « The growing localness of the Canadian city, or, on the continued (ir)relevance of economic base theory », *Local Economy*, vol. 22, nº 2, mai, p. 163-185.
40. Gertler, M.S. et D.A. Wolfe (2002). *Local Social Knowledge Management : Community Actors, Institutions and Multilevel Governance in Foresight Exercises*, Bruxelles, European Commission, Research DG, Directorate K, 40 p., <www.regional-foresight.de/download/Local-Social.pdf>, consulté le 15 décembre 2009.

activités culturelles ont changé de statut social. De loisir agréable, plus ou moins élitiste, elles sont devenues une pratique sinon obligatoire, du moins fortement recommandée[41].

Quelle collectivité n'aspire pas maintenant à se faire reconnaître comme une collectivité créative[42], digne d'attention supra-locale, sinon internationale ? Le développement économique n'est plus seulement l'affaire des gens d'affaires. Il est légitimement reconnu comme une question de mobilisation généralisée. Il ne dicte plus seulement le niveau de vie et maints aspects des modes de vie. Il enjoint les modes de vie à se transformer pour mieux l'alimenter. Il fait fortement appel au dernier mode d'action mentionné : le façonnement d'un sens de la communauté, car l'identité locale est perçue comme un atout de développement. Cette visée générale qui transpire dans de nombreux discours locaux ne percole cependant pas automatiquement dans les pratiques des organisations municipales. Par exemple, le souci du design urbain, maintenant largement reconnu, ne se traduit pas facilement dans les pratiques d'urbanisme[43] et les odes à l'innovation en général n'inspirent pas systématiquement les programmes massifs de réinvestissement dans les infrastructures.

Ce survol extrêmement rapide des tendances dans l'évolution des modes de vie montre que les municipalités ne se contentent pas de s'y adapter. Elles tentent parfois, sous l'influence de municipalités pionnières, d'encourager les tendances qui apparaissent souhaitables pour une majorité de la population. La transformation graduelle de certains éléments du mode de vie suppose un rééquilibrage des divers modes d'action municipale explicités précédemment. Au-delà des deux modes d'action les plus visibles, l'offre d'activités et la maîtrise directe de situations, les cinq autres modes sont davantage mis en œuvre, puisqu'ils visent plus directement les comportements des citoyens.

Les essais de transformation des modes de vie sont pour les municipalités plus risqués et plus litigieux que les activités routinières de services qui supportent leur simple reproduction. La voie proactive place les municipalités devant une série de défis qui peuvent être présentés sous forme de dilemmes. Il convient de les exposer brièvement. Ces dilemmes

41. De la Durantaye, M. (2005). *Municipal Cultural Systems in Canada and Québec, Systemic Modeling and Cultural Planning*, Sommet de Montréal, 14 p., <www2.ville.montreal.qc.ca/ocpm/pdf/PD05/5DEN.pdf>, consulté le 16 décembre 2009.
42. Bradford, N. (2004). « Creative cities », *Canadian Policy Research Networks*, 25 p., <cprn.org/documents/31340_en.pdf>, consulté le 15 décembre 2009.
43. Kumar, S. (2002). « Canadian urban design practice : A review of urban design regulations », *Canadian Journal of Urban Research*, vol. 11, nº 2, p. 239-263.

sont typiques de l'action publique dans la société actuelle. Le fait que les municipalités y soient davantage confrontées va de pair avec l'accroissement de leur rôle dans l'ensemble de l'action de l'État.

3. TRANSFORMATION DES MODES DE VIE ET DILEMMES DE L'ACTION PUBLIQUE

Dans la mesure où les municipalités veulent intensifier des changements dans les modes de vie, cinq de leurs dilemmes courants deviennent plus aigus.

3.1. L'emprise de la sphère publique sur la sphère privée

Les modes de vie individuels ont besoin d'un substrat collectif pour se déployer, sous forme d'infrastructures, d'équipements ou de normes (éventuellement réglementées). Ce substrat délimite la sphère publique, qui interfère avec la sphère privée dans la vie individuelle quotidienne. Les initiatives pour transformer les modes de vie élargissent les balises publiques de la sphère privée, sous une forme plus ou moins contraignante selon le mode d'action choisi par la municipalité, par exemple dans les comportements de disposition des produits ou de consommation de ressources naturelles, dans les caractéristiques sociales du voisinage (mixité). Elles peuvent aussi nécessiter de nouveaux équipements dont l'implantation est susceptible de provoquer des inquiétudes ou des oppositions (par exemple, les tours de télécommunication ou des foyers pour sans-abri).

3.2. La percolation de la vision dans l'action

Pour faire valoir l'intérêt de nouvelles options de développement, les municipalités ont souvent recours à des exercices de « planification stratégique » qui tracent à grands traits une vision souhaitable de l'avenir de la collectivité. Ces exercices se veulent mobilisateurs, rassemblent de multiples acteurs de divers horizons et tentent de rejoindre un grand nombre de citoyens, afin de susciter une large adhésion à la vision. Cependant, souvent la mobilisation initiale s'effrite dans le passage à l'action pour deux raisons principales. D'une part, la vision est souvent formulée en termes fort abstraits (avec une faible originalité locale) et elle ne stimule guère l'imagination concrète pour modifier la situation locale. D'autre part, si la municipalité réussit à traduire la vision dans ses propres décisions et ses activités, elle peut hésiter à interpeller tous les acteurs qui devraient eux aussi modifier leurs comportements dans le sens de la vision,

ce qui est une autre illustration de la tension entre comptabilité organisationnelle et comptes collectifs mentionnée dans la première section du chapitre et introduit un troisième dilemme.

3.3. Les contributions non publiques à la « valeur publique »

Un développement durable, une société inclusive et sécuritaire, un mode de vie sain sont autant d'orientations largement souhaitées et les comportements qui s'y inscrivent peuvent être vus comme producteurs de « valeur publique[44] », en ce qu'ils contribuent à l'avènement d'une situation collective désirée. Les municipalités ne peuvent à elles seules produire cette situation (ni même l'État). Celle-ci résulte d'une myriade de décisions individuelles prises dans le cadre d'un substrat collectif. La prise en compte de ces contributions individuelles est parfois problématique d'un point de vue municipal, surtout lorsque leur complémentarité par rapport à l'action municipale laisse poindre une certaine rivalité.

Les activités privées et associatives tiennent une place importante dans plusieurs domaines de responsabilité municipale, pas seulement dans le cas bien connu des loisirs et de la culture, mais aussi dans des services plus traditionnels et essentiels, comme l'eau potable (40 % des ménages consomment de l'eau embouteillée[45]) ou la sécurité, avec des effectifs de sécurité privée plus importants que les effectifs publics[46]. Certaines tendances d'inspiration environnementale conduisent d'ailleurs à une légère diminution de la dépendance des ménages à l'égard des utilités publiques (autosuffisance énergétique, maximisation du captage de l'eau de pluie). Nonobstant cette toile de fond de concurrence-compétition dans certains services, qui n'est d'ailleurs pas neutre dans sa distribution sociale, les contributions non publiques à la « valeur publique » sont importantes, comme l'attestent les taux de participation au recyclage cités précédemment ou les heures bénévoles consacrées à des activités dans des domaines d'action municipale.

---

44. Moore, M.H. (1995). *Creating Public Value – Strategic Management in Government*, Londres, Cambridge, Harvard University Press, 402 p.
45. Rothwell, N. (2008). « À contre-courant : quels ménages consomment de l'eau embouteillée », *Envirostats*, vol. 2, nº 2, produit nº 16-002-X au catalogue de Statistique Canada, p. 3-7, <www.statcan.gc.ca/pub/16-002-x/16-002-x2008002-fra.pdf>, consulté le 16 décembre 2009.
46. Li, G. (2008). « Services de sécurité privés et services de police publics », *Juristat*, vol. 28, n° 10, décembre, produit nº 85-002-x au catalogue de Statistique Canada, version mise à jour le 12.03.2009, 15 p., <www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2008010/article/10730-fra.htm>, consulté le 16 décembre 2009.

3.4. L'itération entre actions sur l'offre et la demande

Les changements dans les modes de vie ne se décrètent guère. Les citoyens doivent les estimer nécessaires, souhaitables et réalisables pratiquement. Les comportements individuels s'insèrent dans des systèmes et sont liés au fonctionnement de ces systèmes. Par exemple, le choix du logement s'inscrit très majoritairement dans le cadre du marché résidentiel avec sa dynamique économique et sociale. L'accès à des aliments frais nécessaire à de saines habitudes alimentaires dépend de la dynamique spatiale et structurelle du marché des commerces d'alimentation. Les municipalités n'ont qu'une influence limitée sur ces dynamiques de marché. Dans un tel contexte, leur capacité d'influencer les comportements repose sur une combinaison itérative de deux séries de mesures : des mesures qui visent à influencer les représentations et les préférences et d'autres qui modifient les équipements et infrastructures pour rendre les nouveaux comportements plus simples et pratiques. La première série de mesures a plus de chances d'être efficace si de nombreux autres intervenants ont des messages convergents auprès de divers groupes. Quand il s'agit de changer des comportements, le marketing sociétal général gagne à être accompagné d'un travail de persuasion personnalisée effectué dans l'entourage de chaque citoyen. La nécessité et l'efficacité de cette combinaison itérative de mesures sur l'offre et la demande se manifestent notamment dans les changements de modes de transport et l'évolution des pratiques de recyclage.

3.5. La segmentation des cibles dans des stratégies holistiques

Dans leurs effets sur les modes de vie, les grandes orientations sociétales se recoupent largement et rendent plus visibles de multiples interdépendances. La prise en compte de ces interdépendances suppose de ne pas se laisser enfermer dans la seule logique de spécialisation fonctionnelle et professionnelle ou de segmentations des cibles que la recherche d'efficacité nourrit habituellement. Il est nécessaire de considérer tous les objectifs collatéraux qui peuvent être atteints dans une action, en plus de sa finalité principale (par exemple, infrastructure de transport non seulement pour la fluidité du trafic, mais aussi en raison de ses impacts environnementaux et de sa contribution aux activités économiques). En outre, il faut pour chaque groupe de la population chercher à répertorier l'ensemble des actions publiques dont il est la cible, pour apprécier son exposition réelle à ces actions et pour détecter d'éventuels oublis ou incohérences. En effet, les interdépendances se manifestent d'abord dans les effets des actions. Par ailleurs, la visée holistique inhérente à chacune des grandes orientations sociétales fait interagir les municipalités avec d'autres institutions

publiques et, de ce fait, les incruste davantage dans la dynamique d'ensemble de l'État. L'action municipale est au cœur des approches intersectorielles, de fait, sinon dans les initiatives formelles.

4. LES MUNICIPALITÉS DANS L'ÉVOLUTION DE L'EXPÉRIENCE LOCALE DE L'ÉTAT

Dans la perception commune, les municipalités sont habituellement considérées comme des entités indépendantes de l'État central et les discours sur l'autonomie municipale accréditent cette position. Une analyse de l'évolution des relations entre les municipalités, les provinces et le fédéral nuance toutefois cette perception[47]. Elle inspire plutôt un constat paradoxal, formulé ici de manière globale sans entrer dans les différences entre provinces. Une plus grande reconnaissance du rôle des municipalités va de pair avec leur plus forte imbrication dans les politiques centrales. Cet apparent paradoxe s'explique plus facilement si on resitue les municipalités dans l'évolution de l'expérience locale de l'État. Par expérience locale de l'État, on entend les modalités selon lesquelles s'effectue l'interface entre l'État et la société locale, dans sa dimension collective et dans les contacts avec ses membres individuels, les citoyens.

L'État est entendu ici dans son sens large : l'ensemble de ses instances et des dispositifs normatifs et matériels qu'il contrôle directement. Comme interface, l'expérience est donc double : celle des institutions étatiques par rapport aux citoyens et celle des citoyens vis-à-vis de l'État. Cette expérience locale de l'État connaît une évolution profonde qui, dans la littérature, est souvent appréhendée sous le terme de « *rescaling*[48] », mais elle dépasse le simple changement d'échelle et la restructuration spatiale de diverses institutions. Nous l'examinerons ici brièvement sous deux aspects : le rôle du municipal par rapport aux instances centrales et leur rôle dans la relation entre l'État et les citoyens.

4.1. La dépendance des politiques centrales aux initiatives municipales

Les municipalités ne sont qu'une des nombreuses institutions étatiques dont la présence se fait sentir au niveau local, mais ce sont celles qui ont la vocation la plus généraliste. L'État central a de plus en plus besoin

47. Young, R. (2006). *Open Federalism and Canadian Municipalities. A Briefing Note*, Department of Political Science, University of Western Ontario, 31 p., <politicalscience.uwo.ca/mly/Papers/Open %20Federalism.pdf>, consulté le 15 décembre 2009.
48. Bherer, L., J. Palard, J.-P. Collin et E. Kerrouche (2005). *Jeux d'échelle et transformation de l'État : le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 552 p.

d'elles, même s'il peut désormais dans certaines de ses opérations être moins présent sur leur territoire. Grâce aux TIC, le central peut facilement rejoindre les citoyens dans certaines de leurs caractéristiques qui les rendent éligibles à certaines prestations. Mais justement, un citoyen est plus que la somme de ses qualificatifs administratifs. C'est une personne en chair et en os avec sa propre personnalité et qui quotidiennement doit transiger avec d'autres personnes. Si l'État central peut efficacement traiter les catégories abstraites, il est mal placé pour traiter les cas singuliers, surtout s'il s'agit de les amener à se comporter autrement, individuellement et collectivement. Dans une perspective de transformation des modes de vie, les municipalités jouent deux fonctions utiles aux instances centrales : elles animent l'espace normatif et fournissent l'imagination concrète nécessaire à la mise en œuvre des politiques centrales générales. Les citoyens se meuvent dans un espace normatif qui encadre leur vie quotidienne et comporte à la fois des obligations et des valeurs de référence.

Les municipalités veillent à l'application de bon nombre d'obligations édictées centralement. Elles peuvent elles-mêmes en émettre et rendre obligatoires localement des valeurs de référence (en particulier en aménagement et en environnement). La marge d'initiative normative locale peut contribuer à faire évoluer les comportements, mais elle n'est pas forcément spontanément bienvenue pour les instances centrales, comme la réglementation encadrant l'usage des pesticides sur les pelouses l'a montré. Par ailleurs, plusieurs politiques centrales générales ne peuvent s'actualiser que si les municipalités trouvent des solutions concrètes de mise en œuvre adaptées aux conditions de leur milieu physique et social.

L'efficacité centrale dépend de l'imagination concrète locale. Mais cette imagination a plus de chances de s'épanouir si les municipalités disposent d'une plus grande marge de manœuvre dans leurs ressources et si elles cultivent leurs relations horizontales avec leurs semblables. Le partage des expériences est souvent source d'inspiration. À cet égard, on doit noter que les échanges intermunicipaux, surtout dans le cadre des associations professionnelles du mode municipal, se sont intensifiés au cours des dernières années, sans doute de manière plus nette au sein de chaque province qu'entre les provinces. Au niveau interprovincial, la Fédération canadienne des municipalités exerce dans certaines conjonctures politiques une influence significative auprès du gouvernement fédéral[49]. Même au niveau de la promotion économique, où la concurrence est habituellement de mise, des alliances se profilent entre grandes villes.

49. Stevenson, D. et G. Richard (2005). « Coping with Canadian federalism : the case of the federation of Canadian municipalities », *Canadian Public Administration*, vol. 48, nº 4, hiver, p. 528-551.

L'accroissement du rôle des municipalités dans les politiques provinciales, dans leur mise en œuvre, sinon dans leur conception, va de pair avec un renforcement de leur rôle d'activation du citoyen.

4.2. Les municipalités, aiguillons de citoyenneté

Les changements dans les modes de vie ne peuvent se faire sans l'accord des citoyens. Une conscription volontaire de leur part est le meilleur gage de réalisation de ces changements. Les municipalités cherchent donc à impliquer, voire à engager les citoyens dans l'action municipale. Certaines élaborent même des politiques à ce sujet[50]. Cet engagement se traduit par une participation aux débats et aux décisions sous de multiples formes[51]. Il se manifeste aussi plus concrètement par du bénévolat dans les activités municipales proprement dites, bénévolat plus ou moins délibérément recherché et mis en valeur selon les municipalités. Cette stratégie d'activation des citoyens cherche aussi à contrer leur décrochage à l'égard des institutions publiques. Comme la mobilisation est souvent plus facile sur des enjeux très concrets, les municipalités peuvent sur ce plan rendre service à l'ensemble des institutions publiques.

Par ailleurs, cette activation est susceptible de donner plus de vigueur et de substance au vieux cliché du local comme école de démocratie. Une action municipale sur les comportements, aussi persuasive soit-elle, peut être source de tensions spontanées. Une atteinte, même très parcellaire, au mode de vie risque de susciter des réactions, sans doute plus vives qu'une modification dans la prestation d'un service, car le citoyen se sent plus directement visé. Cette éventualité est d'autant plus forte que les modes de vie sont diversifiés et que toute proposition de modification risque d'être interprétée comme une faveur donnée à un groupe au détriment d'un autre (piétons ou cyclistes contre automobilistes, marcheurs contre sédentaires, amateurs de feu de bois contre aspirants à l'air pur, ségrégationnistes de fait contre cosmopolites ouverts, etc.). La cohabitation sur un même territoire de groupes aux modes de vie différents aiguise donc la fonction de régulation locale.

L'évolution de l'expérience locale de l'État dans les deux aspects qui ont été effleurés ici en vient à surligner le rôle politique de la municipalité, non seulement dans le choix des niveaux de service et de leurs principaux bénéficiaires, mais aussi dans le contrôle et l'orientation des comportements

50. Entre autres, Calgary, <www.calgary.ca/portal/server.pt/gateway/PTARGS_0_2_427313_0_0_18/Participation+and+Community+Networks+.htm>, et Halifax, <www.halifax.ca/crca/documents/CommunityEngagementStrategyDec92008.pdf>.
51. Laforest, R. et S. Phillips (2007). «*Citizen engagement : Rewiring the policy process*», dans M. Orsini et M. Smith (dir.), *Critical Policy Studies*, Vancouver, UBC Press, 400 p.

individuels, dans l'organisation et le pilotage de l'énergie collective. Dire aux citoyens que leur destin est entre leurs mains demande un courage politique qui ne se manifeste pas toujours. Le sort des infrastructures locales au cours des dernières décennies en témoigne.

Au lieu de convaincre les citoyens que les infrastructures exigent un réinvestissement permanent, ce que tout propriétaire peut comprendre facilement par analogie avec sa maison, la plupart des élus locaux ont préféré différer, reporter l'entretien[52], en attendant un réinvestissement des gouvernements supérieurs. La responsabilité locale s'est effacée devant le jeu politique entre niveaux de gouvernement. Ce pli traditionnel dans les relations entre le local et les instances centrales a plus de chances de perdurer si le rôle des municipalités dans l'ensemble de l'action de l'État n'est pas pleinement reconnu, et ce, indépendamment d'un hypothétique changement au statut constitutionnel des municipalités qui a déjà été évoqué dans le monde municipal[53].

CONCLUSION : LES MUNICIPALITÉS, SOUS-VALORISÉES ?

Ce chapitre a abordé les municipalités avec une interrogation particulière : quel est leur impact dans la vie quotidienne ? Et de manière plus spécifique, quel est leur rôle dans la transformation des modes de vie et de l'État ? Tout en notant les limites de l'action municipale, plusieurs constats ont mis en évidence l'importance du rôle des municipalités. Ce constat traduit-il un biais de la part d'un auteur qui a pris plaisir à passer quelques années de sa vie dans la gestion municipale ? Peut-être, même s'il n'est pas le seul à partager ce point de vue.

En effet, le rôle des municipalités apparaît souvent bien effacé dans les débats publics et même dans l'opinion publique. Dans les débats sur les initiatives gouvernementales qui touchent aux modes de vie, les municipalités sont mentionnées, éventuellement même à titre de partenaires. Cependant, le discours gouvernemental a tendance à garder une superbe qui était de bon aloi en des temps « fordistes » où prévalaient des phénomènes de masse, mais qui se révèle de plus en plus dysfonctionnel dans une société diversifiée où le local est redevenu un facteur important de cohésion sociale et de dynamisme économique.

---

52. Mirza, S. (2007). *Attention : Danger – L'effondrement imminent de l'infrastructure municipale du Canada,* Rapport préparé pour la Fédération canadienne des municipalités, 28 p., <www.fcm.ca//CMFiles/mdeficit-f1OYL-792008-5682.pdf>, consulté le 17 décembre 2009.
53. Chenier, J.A. (2009). « The evolving role of the federation of Canadian municipalities », *Canadian Public Administration*, vol. 52, nº 3, p. 395-416, <www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/122604156/PDFSTART>, consulté le 16 décembre 2009.

Dans l'opinion publique, les municipalités n'occupent pas non plus l'avant-scène. Dans le sondage récent qui irrigue ce livre[54], une question porte sur la perception de l'importance des trois niveaux de gouvernement dans la vie quotidienne. Les réponses apparaissent dissonantes par rapport aux constats de ce chapitre, qui sont par ailleurs congruents avec les résultats d'un sondage à l'échelle canadienne sur la qualité de vie, en particulier sur l'importance relative des divers contributeurs à la qualité de vie[56] (Infrastructure Canada, 2005). Des variations interprovinciales ne sont donc pas à exclure.

Dans le sondage récent fait au Québec, 56 % des répondants estiment que le gouvernement du Québec est le « palier de gouvernement qui a le plus d'influence sur leur vie quotidienne » ; 21 % mettent en premier les municipalités et 15 % le fédéral. Des différences significatives n'apparaissent que sur deux variables : la localisation et le genre. 16 % des répondants donnent préséance aux municipalités dans la région métropolitaine de Montréal, contre 26 % dans le reste du Québec ; cette différence s'explique peut-être par la plus grande visibilité individuelle de l'institution municipale en région, et par le fait qu'elle est amenée dans plusieurs circonstances à prendre une part très active dans la lutte pour la survie économique. Par ailleurs, les femmes sont plus portées à considérer les municipalités comme les plus influentes sur leur vie quotidienne (26 % contre 17 % pour les hommes) ; il est possible que la traditionnelle plus grande implication des femmes dans l'organisation de la vie quotidienne de la famille les rende plus sensibles à la fonction d'intendance du quotidien collectif, exercée par les municipalités.

Cet écart considérable (plus du simple au double) dans l'importance relative perçue entre les paliers provincial et municipal devrait inspirer des réflexions sur la culture politique actuelle et sur sa capacité à soutenir les transformations nécessaires dans les modes de vie. Pour conclure ce chapitre, esquissons-en quelques-unes sous forme de questions, sur plusieurs plans[55]. Les citoyens évaluent-ils l'importance relative des deux niveaux de gouvernement surtout en fonction de la nature et de l'importance de la ponction fiscale qu'ils imposent ? Dans quelle mesure le fonctionnement politico-médiatique du système politique ne pousse-t-il pas les ministres à se saisir d'enjeux locaux (d'ordre municipal, éducatif ou de santé) et de ce fait à minimiser les institutions publiques locales aux

54. Le sondage a été réalisé peu de temps après la fin d'une campagne électorale municipale qui a pourtant occupé une place significative dans les médias, mais au milieu d'une campagne provinciale de vaccination générale.
55. Certaines de ces questions sont explorées dans Divay, G. (2009). « La réingénierie civique des services décentralisés dans un État stratège », dans L. Côté *et al.* (dir.), *L'État stratège*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 165-205.

yeux des citoyens ? Dans quelle mesure la logique des positionnements politiques entre niveaux de gouvernement ne vient-elle pas déformer la représentation que les citoyens se font de l'État, en surexposant les oppositions ou les rapports d'autorité par rapport aux collaborations de fait ?

Les citoyens sont-ils plus sensibles aux mesures personnalisées que l'État peut prendre en leur faveur qu'au cadre collectif de vie dont ils bénéficient couramment ? La faible implication d'élus locaux dans les institutions locales et régionales de santé, alors que la santé reste une des priorités du public, n'amène-t-elle pas les citoyens à croire que ce qui est important pour eux ne se traite pas localement ? Est-ce que les citoyens ont une représentation du rôle de leur municipalité qui prend en compte tout ce qu'elle fait réellement et tout ce qu'ils apportent individuellement et collectivement à la qualité de leur milieu[56] ?

56. Dans ce sondage, la contribution de l'administration locale à la qualité de vie est perçue comme nettement plus importante que celle des autres paliers de gouvernement, mais moins que celle des groupes de bénévoles. Infrastructure Canada (2005). *Survol national d'une enquête nationale portant sur la qualité de vie dans les collectivités*, <www.infc.gc.ca/media/pub/por-rop/2005-03-page04-fra.html#e>, consulté le 21 janvier 2010.

CHAPITRE

12

PROPAGANDE, INFORMATION ET COMMUNICATION GOUVERNEMENTALE AU CANADA
De l'origine à nos jours

Robert Bernier
Professeur titulaire, École nationale d'administration publique

Les communications constituent un élément déterminant de l'exercice de gouverne et de l'angle selon lequel le gouvernement veut être perçu. Au fil du temps, les gouvernements du Canada et du Québec ont été contraints de faire valoir leurs orientations à l'aide de tous les moyens de diffusion disponibles. Nous abordons, ici, l'évolution des appareils gouvernementaux de communication, de leurs effectifs, des campagnes qu'ils ont réalisées et des crises auxquelles ils ont été confrontés dans l'exercice du pouvoir. Les rapports centralisation-politisation sont au centre de cette histoire, ainsi que les types d'organisations qui les ont jalonnés.

Dès 1896, le premier film documentaire canadien est diffusé à Ottawa par la compagnie ferroviaire CPR afin de promouvoir la colonisation de l'Ouest canadien. Le gouvernement du Canada appuyait moralement cette initiative dans le but avoué de présenter le pays comme une terre d'accueil aux grands espaces et aux possibilités illimitées. Toutefois, elle ne contribuait pas financièrement à ces documentaires cinématographiques.

Il faudra attendre la Première Guerre mondiale pour voir Ottawa s'immiscer directement dans la production d'imprimés, de documentaires et de nouvelles à des fins de publicité et de propagande sociologique.

Le film a été utilisé en tandem avec l'imprimé afin de réaliser la propagande de guerre. Le Canada a été étroitement associé à la Grande-Bretagne dans l'élaboration de sa propagande sociologique. De plus, avant la guerre, la coopération entre l'Angleterre et les autorités canadiennes en matière de promotion commerciale avait ouvert la voie à l'intégration de certains Britanniques spécialisés dans la conception de films documentaires à des fins de propagande au Canada. Le Canadian Government Motion Picture Bureau était l'organisation responsable de la production de ces documentaires. Max Aitken, qui sera connu plus tard sous le nom de Lord Beaverbrook, deviendra au cours du premier conflit le publiciste britannique du Canada en Angleterre et ici au pays. Il fut embauché par le gouvernement canadien au printemps 1915 afin de publiciser la présence canadienne dans le conflit au Royaume-Uni. Il est intéressant de constater qu'il fut intégré à l'armée canadienne en Europe avec le grade de lieutenant-colonel. Selon Gary Evans, Beaverbrook s'est illustré non pas comme concepteur de la communication, mais plutôt comme son promoteur. Au cours de cette période, Beaverbrook préside le comité cinématographique de guerre britannique, tout en développant le film canadien.

La paix revenue et le retour à l'économie de marché provoque entre autres le développement de l'industrie du tourisme et de sa promotion. L'Ontario, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan se dotent chacune d'un Motion Picture Bureau chargé de produire des films portant sur la promotion touristique, les efforts agricoles et l'éducation. Toutefois, la dépression des années 1930 fera en sorte qu'en 1939, aucune de ces agences provinciales du film ne survivra à la crise économique.

L'incidence de la Première Guerre mondiale sur le développement de la propagande a été telle qu'elle a donné naissance au mouvement du film documentaire qui, lui, va évacuer sa dimension guerrière pour se concentrer sur sa mission éducative. La Conférence impériale de 1926 à Londres débouche sur la création de l'Empire Marketing Board, chargé de réaliser la promotion commerciale de l'Empire britannique. Le responsable de cette organisation sera sir Stephen Tallents, un spécialiste de la publicité gouvernementale qui n'hésitera pas à financer la première école du film documentaire, qui va consacrer le mouvement du film documentaire en Grande-Bretagne et au Canada. Un des artisans de cette école sera John Grierson, un Écossais imaginatif dont l'empreinte sera déterminante sur l'évolution de la propagande sociologique au Canada et en Angleterre entre 1929 et 1945. Grierson se fait connaître en 1929 avec la production

du documentaire cinématographique intitulé *Drifter*s, qui met en valeur le dur labeur des pêcheurs en haute mer dans un contexte de cinéma vérité. Ce film révèle le travailleur britannique au quotidien dans son environnement et connaît un vif succès (Evans, 1984).

John Grierson se rend au Canada à l'hiver 1931 afin d'établir des contacts avec les membres du Canadian Government Motion Picture Bureau et ceux du Ontario Government's Film Bureau. Il retourne en Angleterre et met sur pied une cinémathèque canadienne qui connaît un franc succès dans les écoles où le matériel est projeté. Toutefois, la crise économique engendre la fermeture de l'Empire Marketing Board. Cette décision est attribuable au refus du Canada, de l'Irlande et de l'Afrique du Sud d'entériner la formation d'une union douanière avec le Royaume-Uni. La présence grandissante des États-Unis dans l'économie continentale ne justifie plus ce type d'arrangement.

Grierson se joint alors au General Post Office afin de réaliser la campagne d'information gouvernementale portant sur les implications de l'entente de Westminster dans les pays du Commonwealth. En 1936, il produit avec ses collègues *Night Mail*, un saisissant documentaire portant sur le transport du courrier. À l'été 1937, il quitte le Post pour fonder le Centre du film, un organisme financé par le gouvernement britannique, l'entreprise privée et des groupes de pression. Il met sur pied un centre de documentation, d'analyse et de recherche cinématographique entouré d'une équipe de réalisateurs et de scénaristes très performants. Le Centre produit une série de films sur l'Écosse pour l'exposition de l'Empire, qui se tient à Glasgow. Après un bref séjour au Bureau international du travail à Genève afin de promouvoir l'internationalisation du film documentaire, il revient en Angleterre et reprend du service auprès du gouvernement britannique à titre de conseiller spécial du Imperial Relations Trust, qui l'envoie en mission dans les pays du Commonwealth afin d'évaluer la possibilité de renforcer les liens avec eux par le film advenant l'entrée en guerre de l'Empire.

Les vents de la guerre amènent en mai 1938 Grierson au Canada, une terre fertile pour le mouvement documentaire qui, à l'aube du conflit, n'a pas la faveur du ministère britannique de l'Information. Au Canada, certains fonctionnaires et membres du personnel politique sont éveillés à la valeur du film documentaire britannique comme outil de propagande. Les années 1920 et 1930 sont consacrées à une production cinématographique canadienne destinée à attirer les touristes américains. La qualité et le style de son contenu est perçu à l'étranger comme étant de faible qualité, selon Evans. Ce phénomène serait entre autres choses attribuable au fait que le film canadien s'est mal adapté à l'arrivée du cinéma parlant.

À l'automne 1935, les responsables de la campagne publicitaire électorale de Mackenzie King, Vincent Massey et Ross McLean, accèdent respectivement aux fonctions de haut-commissaire du Canada à Londres et secrétaire de la délégation. McLean entre en contact avec Grierson et réussit, après deux ans d'efforts, à recommander l'utilisation de ses services au Canada afin de revoir la production cinématographique canadienne, qui ne répond pas aux attentes du public. Dès la fin juin 1938, Grierson soumet un rapport sur le développement de la propagande gouvernementale qui englobe l'information générale, la publicité commerciale, l'information gouvernementale et la reconnaissance nationale (la notoriété du pays). Il recommande la création d'une organisation indépendante de la fonction publique fédérale afin d'éviter la bureaucratisation des activités qui sévit alors au ministère de l'Information britannique. Au mois d'octobre 1939, Grierson est nommé commissaire principal de l'Office national du film, qui vient d'être créé pour améliorer la qualité et la circulation du film canadien en temps de guerre.

Une guerre politico-administrative se développe entre Grierson, les fonctionnaires et les politiciens au sujet de l'intervention de l'ONF sur le terrain et de la centralisation de ses opérations gérées par du personnel non assujetti à la *Loi du service civil*. De plus, au début de son mandat, Grierson s'absente pendant quelque mois pour aller évaluer la situation du film en Australie et en Nouvelle-Zélande pour le compte du Imperial Relations Trust. Il confie provisoirement son poste au colonel Cooper, le président du Canadian Motion Pictures Association, qui utilise sa fonction pour discréditer Mackenzie King au cours de l'élection fédérale de mars 1940 en refusant de diffuser le documentaire *March of Time*, qui projetait une image favorable de King. Rappelons ici que le colonel Cooper était un conservateur proche de Mitchell Hepburn, le premier ministre de l'Ontario. Après ces évènements, Grierson reprend son poste péniblement et doit affronter le Government Motion Picture Bureau dans une lutte à finir avec son président Frank Badgley sur le contrôle de la conception et de la production du film à des fins de propagande. Avec l'appui de King, Grierson réussit à obtenir l'intégration du Motion Picture Bureau à l'ONF. Cette victoire marque le début d'une période de quatre ans où la créativité de Grierson alliée à sa connaissance du film documentaire et des thèmes de l'heure, c'est-à-dire la guerre, sa mondialisation et les efforts consentis par les Canadiens pour la faire, vont permettre au gouvernement fédéral de réaliser une propagande sociologique efficace auprès de la population canadienne, britannique et américaine (Evans, 1984).

1. LA PROPAGANDE AU QUÉBEC (1869-1941)

Le gouvernement du Québec cherche à influencer les agriculteurs par le *Journal de l'agriculture* dès 1869 et les nouveaux colons par le biais du *Guide du colon*. Les thèmes utilisés réfèrent à la grandeur de cette tâche, aux grands espaces, à la liberté et à l'importance du colon dans la société québécoise. Le gouvernement d'Honoré Mercier publie en 1890 une brochure vantant les mérites de la province et des siens. Il faudra attendre jusqu'en 1929 pour voir le gouvernement du Québec affirmer sa volonté de se doter d'une organisation de radiodiffusion. L'opposition de l'époque par la voix du député conservateur Maurice Duplessis s'insurge contre ce projet, accusant le gouvernement Taschereau de vouloir fabriquer un instrument de propagande au service des libéraux. Le projet avorte lorsque le Conseil privé de Londres rend un jugement assurant la juridiction exclusive de la radiodiffusion au gouvernement fédéral. La législation québécoise confirme dans une loi du 29 mars 1933 la fonction de publicité et de propagande au service de l'État. Cette fonction sera toutefois consacrée à la promotion de l'industrie touristique (Bernier, 1988).

2. L'ÂGE D'OR DE LA PROPAGANDE (1939-1945)

La production de la série documentaire *Canada Carries On* entre avril 1940 et février 1945 est une contribution majeure à l'effort de propagande canadien sur le terrain. L'équipe de Grierson, qui a conçu et réalisé ces documentaires audioscriptovisuels, était composée de Stuart Legg, Gordon Weisenborn et Margaret Ann Adamson, mieux connue sous le nom de lady Elton. Le narrateur (la voix hors champ) de ces documentaires était Lorne Green, qui deviendra célèbre plus tard dans la série télévisée *Bonanza*. Le contenu de la série gravitait autour d'un axe de communication fondé sur la promotion des énergies collectives de la population aux fins d'appuyer l'effort de guerre. La déclinaison de l'axe de communication débouchait sur l'exploitation de thèmes visant à éveiller la population et l'individu au rôle du Canada dans l'effort de guerre, à l'importance des femmes dans l'industrie et à la place du Canada sur l'échiquier mondial de la guerre.

3. LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC ET L'INFORMATION GOUVERNEMENTALE (1945-1960)

La Loi créant l'Office de la radio de Québec (Radio-Québec) est adoptée le 20 avril 1945. Elle constitue la seconde tentative du gouvernement québécois de se doter d'un système de radiodiffusion sur son territoire. La

dernière remontait à celle du gouvernement Taschereau en 1929. Duplessis était conscient du rôle qu'avait joué Ottawa dans l'élection du gouvernement Godbout en 1939 et de l'influence qu'avait exercée l'ONF et le Wartime Information Board dans la promotion de l'effort de guerre au pays et au Québec. Le conseil d'administration de la Commission de la radio à Ottawa refuse pour des raisons techniques d'accorder un permis d'exploitation à Radio-Québec. Ce refus est plutôt lié à des motifs politiques, car le gouvernement fédéral veut exercer un contrôle absolu sur la radiodiffusion. Duplessis met sur pied en 1946 l'Office provincial de publicité afin de promouvoir les aspirations, les valeurs culturelles et les réalisations de la société québécoise. L'OPP verra à faire la promotion du Québec, de son volet touristique, de son industrialisation et des réalisations de l'Union nationale. L'Office deviendra en 1961, sous l'impulsion du gouvernement de Jean Lesage, l'Office d'information et de publicité du Québec (Bernier, 1988).

4. LE DÉMANTÈLEMENT DE L'APPAREIL DE PROPAGANDE CANADIEN (1945-1960)

La fin du second conflit et du besoin de promouvoir l'effort de guerre, conjugués à la nécessité de réduire les dépenses gouvernementales, ont en partie signifié une réorientation des activités de l'ONF. La série *The World in Action* se poursuivit jusqu'à la fin de 1946, tandis que les unités de production cinématographique passèrent de 12 en 1945 à quatre en 1948. Le contenu des films produits entre 1941 et 1945 était destiné à mettre en évidence l'urgence imposée par la guerre. En 1947, leur contenu était plutôt axé sur la reconversion des activités de guerre en activités de nature civile (Evans, 1984, p. 260). Au cours de cette période, la réorganisation de l'information gouvernementale à Ottawa impose la suppression du Wartime Information Board en septembre 1945 et la création du Canadian Information Service, qui sera entre autres choses responsable de l'ONF.

Toutefois, le plus grand frein au passage d'une propagande sociologique de guerre à une de nature intégrative aux plans social et économique sous la direction de l'ONF fut sans aucun doute le scandale engendré par l'affaire Igor Gouzenko, cet employé de l'ambassade soviétique à Ottawa qui a passé à l'Ouest en se rendant à la GRC le 6 septembre 1945. En plus de révéler l'existence de tout un réseau d'espionnage russe opérant au Canada et aux États-Unis, certains documents transmis par Gouzenko aux autorités canadiennes affirmaient que la secrétaire de Grierson, le commissaire de l'ONF, madame Freda Linten, était partie intégrante de ce réseau d'espionnage. Il n'en fallait pas plus pour ternir l'image de l'organisation qui était, depuis sa création, accusée d'être trop à gauche et

d'embaucher du personnel qui ne reflétait pas les valeurs de la fonction publique fédérale. John Grierson avait remis sa démission de l'ONF quelques mois plus tôt afin de se consacrer à des projets de films documentaires aux États-Unis et en Angleterre.

Il n'y avait aucun lien entre sa démission et les évènements qui étaient pour se produire à son insu. L'affaire Gouzenko va provoquer la mise sur pied d'une Commission royale d'enquête sur les allégations d'espionnage dans les services gouvernementaux, présidée par les juges Taschereau et Kellock, qui a contribué à créer un climat anticommuniste au Canada. Lors de sa comparution devant la Commission, John Grierson répond aux questions des procureurs avec l'honnêteté d'un missionnaire qui reconnaît avoir rencontré certains membres de la délégation soviétique dans le cadre des activités officielles de la vie diplomatique auxquelles il a participé durant son séjour à Ottawa à la tête de l'ONF et du Wartime Information Board. Ses réponses franches et directes soulèvent des questions qui le rendent suspect auprès des membres de la Commission, qui le perçoivent comme un homme de gauche sympathique au communisme. Même le premier ministre King, qui le connaît bien, croit maintenant qu'il a des sympathies communistes (Evans, 1984, p. 255). Les attaques contre l'ONF par l'opposition parlementaire portent, et font que tout le personnel est suspecté de collaboration avec les Russes. La GRC établit une liste de 36 employés de l'ONF qui sont identifiés comme étant des communistes. Après une révision de la liste, le nouveau commissaire de l'ONF Arthur Irwin, de concert avec le secrétaire du Conseil privé, conclut que trois employés doivent quitter pour activités communistes, ce qui sera fait avec discrétion.

La réputation de Grierson au Canada et aux États-Unis est à ce point ternie qu'il ne peut obtenir un visa pour se rendre aux États-Unis à l'hiver 1947 afin de développer son entreprise de production cinématographique The World Today Inc. Il quitte alors l'Amérique pour occuper un poste de conseiller en communication auprès du directeur général de l'UNESCO à Paris, le docteur Julian Huxley. Les pressions de Washington et de la presse américaine sont si fortes qu'il doit quitter son poste, et les activités d'information de l'UNESCO sont prises en charge par les Américains (Evans, 1984, p. 267). Pendant ce temps, la chasse aux sorcières (aux communistes) s'accélère aux États-Unis et Hollywood n'est pas épargnée. Le nom de John Grierson refait surface à la fin des années 1940 lorsqu'un individu soupçonné d'être communiste contribue financièrement à l'entreprise américaine de Grierson et Legg, The World Today Inc. Il n'en faut pas plus pour anéantir définitivement la réputation de Grierson en Amérique qui, depuis ces évènements, est retourné en Angleterre travailler au Central Office of Information, où il est responsable de la formation des jeunes réalisateurs de films jusqu'au milieu des années 1950. Ensuite, il

retourne en Écosse produire pour le compte de la télévision écossaise une série d'affaires publiques qui connaîtra plus d'une décennie de succès. Selon Evans, Grierson était à la fois un collectiviste et un internationaliste : « *Grierson and his propagandists had tried to transplant a foreign value to Canada, the idea of collective community oriented responses to the modern world ; perhaps the American value of rugged individualism had already planted itself so deep within the social fabric of Canada that Grierson's idea could no take root*. » Il aura été un pionnier du film documentaire et de l'utilisation de la propagande sociologique afin de promouvoir la mise en commun des efforts de la population avec le dessein de favoriser la solidarité des peuples. Cette approche aura été bénéfique pour le gouvernement du Canada en temps de guerre, car elle aura contribué à prédisposer favorablement la population à la nécessité de l'effort de guerre et à sa dimension hégémonique. Toutefois, le conflit terminé, cette approche collectiviste aux connotations socialisantes n'avait plus sa place dans un climat de guerre froide et de polarisation des tensions Est-Ouest (Evans, 1984).

5. LA RÉORGANISATION DE L'OFFICE NATIONAL DU FILM ET LA GUERRE PSYCHOLOGIQUE

La chasse aux communistes et l'identification de l'ONF comme étant une organisation procommuniste contribue à rendre plus difficile la réorganisation de l'Office face au gouvernement, à l'opposition parlementaire et à la presse. Le nouveau commissaire de l'ONF, Arthur Irwin, provient de la presse écrite et il ne jouit d'aucune crédibilité auprès de ses employés. Il va cependant s'avérer un gestionnaire efficace qui va rapidement gagner leur confiance et celle du gouvernement. Evans résume ainsi cette attitude : « *The government felt secure in the choice of Irwin for a good cultural reason too : he was a man who understood and expressed fully the enigma of being Canadian* » (1991, p. 13). En juin 1950, le pire de la crise est passé et la confiance du gouvernement fédéral envers l'ONF est restaurée.

Une étude interne réalisée par la firme Woods & Gordon pour le compte du gouvernement fédéral recommande une restructuration de l'Office, ainsi que de nouvelles procédures d'embauche, de comptabilité et de financement. De plus, une centralisation des activités de l'organisation imposait la construction d'un nouveau siège social. Le choix de l'emplacement se porte sur Montréal en raison de sa composante francophone et de son statut de métropole. La réorganisation comportait une centralisation des opérations autour d'un directeur de production qui allait avoir la responsabilité de superviser les quatre unités de productions existantes, c'est-à-dire les composantes A) production francophone ; agriculture ; langues étrangères et films d'interprétation, B) production scientifique ;

culturelle et le film animé, C) production théâtrale ; fil de presse et films de voyages, D) production concernant les affaires internationales et les projets spéciaux (Evans, 1991, p. 15). La loi régissant l'Office fut remaniée à la lueur des conclusions du rapport Woods & Gordon, et son conseil d'administration comptait maintenant cinq représentants des grandes régions du Canada ainsi que trois représentants provenant de la fonction publique fédérale et de la défense nationale. L'organisation était maintenant dotée d'un budget autonome de l'ordre de 2,5 millions de dollars pour l'année financière 1951-1952, d'un pouvoir de dépenser, de produire et de distribuer ses films. La distribution des films de l'ONF au Québec est interdite par le Conseil de la cinéphotographie, un organisme du gouvernement de l'Union nationale. Duplessis pourfend l'ONF, l'accusant d'être un outil dans la promotion du communisme. Toutefois, dans le reste du Canada, la réputation de l'Office s'améliore et le Parlement canadien est satisfait de sa réforme et du contenu de ses productions cinématographique.

Pendant ce temps, la guerre psychologique entre l'Est et l'Ouest bat son plein et le gouvernement du Canada ne veut pas demeurer en reste avec ses alliés dans la lutte contre la propagation du communisme à l'étranger. À cet effet, le ministère des Affaires extérieures met sur pied le Freedom Speaks Program, qui sera sous la responsabilité du comité *ad hoc* sur les services d'information gouvernementaux (Government Information Services). Le but de ce comité présidé par le secrétaire du Conseil privé Norman Robertson est de réaliser une propagande qui se démarque de celle de ses alliés, en ce sens que la liberté dans l'expression de son contenu est laissée à la discrétion du personnel de l'Office. La première manifestation de cette attitude se traduit dans la réalisation en 1953 par Ronald Dick du documentaire *Germany Key to Europe*, qui met en évidence le climat de guerre froide qui règne entre les deux Allemagnes à la suite du blocus de Berlin en 1949, et la légitimité de l'intervention alliée dans ce contexte difficile. Selon Evans, la qualité de ce film constitué d'une succession de « *stock shot* » était moyenne. Il fut toutefois traduit en plusieurs langues et largement diffusé en Europe. Toujours selon Evans, ce film confirmait le faible esprit guerrier du Canada dans le conflit Est-Ouest. Par ailleurs, vu dans la perspective du commissaire de l'ONF Arthur Irwin, le film signifiait le rétablissement de la crédibilité de l'Office face au gouvernement et au Parlement canadien (Evans, 1991, p. 23). Les productions cinématographiques qui vont suivre, dans le cadre de la promotion du monde libre, seront moins politiques que la précédente sur l'Allemagne et viseront essentiellement la promotion internationale de la paix. D'ailleurs, l'atteinte de cet objectif provoquera le remplacement de la série « Freedom Speaks Program » à la fin de 1953 par « The International Program », qui va évacuer la propagande politique au profit d'une propagande sociologique orientée vers les bienfaits de la paix dans un monde libre.

Au cours de cette période, le transfert du siège social d'Ottawa à Montréal coïncide avec le besoin de répondre aux critiques qui jugent l'insuffisance de contenu francophone dans les productions de l'ONF comme étant une discrimination à l'égard des Canadiens-français. Le rapport Massey déposé en 1951 insistait sur l'urgence de pallier cette absence de production authentiquement francophone. La comédie folklorique *L'homme aux oiseaux* de Roger Lemelin sera portée à l'écran par l'ONF afin d'exposer l'auditoire anglophone à la réalité francophone. Le matériel francophone était toujours le produit d'une traduction. Cette situation allait changer avec le déménagement du siège social à Montréal.

L'Office demeurait quand même à cette époque une organisation fragile qui devait sécuriser son avenir. Cette possibilité allait survenir avec la production en 1951 de *Royal Journey*, un film de 20 minutes couvrant la visite royale de la princesse Élizabeth et du prince Philippe en terre canadienne. Le film était d'une qualité exceptionnelle. Il fut suivi en 1952 par *Neighbours*, un film mettant en évidence la futilité de la guerre et son rapport avec la bestialité des humains dans ce contexte. Cette production cinématographique fut réalisée par Norman McLaren, le célèbre collègue de John Grierson dans le mouvement du film documentaire au Royaume-Uni et à l'ONF. L'ironie est que ce film fut couronné d'un Oscar par Hollywood en 1953, au moment où la chasse aux communistes battait son plein dans la communauté artistique américaine (Evans, 1991, p. 22-23). Enfin, *The Romance of Transportation in Canada* recevra de nombreux prix, dont la Palme d'Or au festival de Cannes dans la catégorie animation. Ces trois films vont consacrer la qualité de l'ONF et assurer la permanence de l'institution auprès de la population et du Parlement canadien.

6. L'ONF ET RADIO-CANADA

L'Office national du film produit dès l'automne 1953 la série de 26 émissions *Window on Canada*, suivie d'une autre série, *Perspective*, en 1956, avec sa contrepartie francophone, *Passe-Partout*, pour la télévision de Radio-Canada (CBC). Toutefois, les relations entre les deux organisations sont tendues, le personnel créatif de l'ONF qualifiant la télévision de médium superficiel sans contenu, tandis que les autorités de la télévision croient qu'il n'y a pas de place sur l'antenne pour le cinéma vérité et gens de la rue que produit l'ONF (Evans, 1991, p. 27-41). De plus, la perception des gens de Radio-Canada (CBC) était que l'ONF provoquait des pertes d'emplois chez eux, tandis que le personnel de l'Office voyait dans la télévision un moyen de communication superficiel dans lequel on ne pouvait polir les productions (Evans, 1991, p. 40-41).

Il est important de constater, ici, que l'absence d'affinités entre les deux organisations a constitué un frein dans la réalisation d'une propagande sociologique efficace pour le Canada. D'ailleurs, la mise en évidence du visage culturel et social canadien par l'ONF va accentuer son retour au nouveau collectivisme des années 1960 et 1970, laissant ainsi moins de place au culte de la grandeur économique et industrielle du Canada.

7. LA COMPOSANTE FRANCOPHONE DE L'ONF ET LA PRESSE QUÉBÉCOISE

La presse québécoise se déchaîne à l'hiver 1957 par le biais d'articles virulents dans le quotidien *Le Devoir*, *Le Montréal matin* de l'Union nationale et *L'Action catholique* de Québec contre la domination des anglophones sur les francophones au sein de l'ONF. Cette situation va provoquer au cours des mois qui suivent une remise en question de l'Office et la démission, pour d'autres raisons, du commissaire Albert Trueman, qui quitte son poste pour occuper celui de président du Conseil canadien de la recherche (Canada Council). Avant de quitter, Trueman recommande la nomination d'un francophone à la tête de l'ONF. Son choix se porte sur Gérard Pelletier. Le Conseil des gouverneurs de l'Office fait fi de sa recommandation et opte pour Guy Roberge, un avocat et ami du ministre de l'Immigration et des Affaires indiennes, J.W. Pickersgill, responsable de l'ONF (Evans, 1991, p. 46).

Peu de temps après la nomination de Roberge, un francophone, à la tête de l'ONF, les attaques de la presse québécoise cessent et, sous son habile direction, l'organisation s'engage dans ce que plusieurs vont qualifier d'âge d'or pour l'ONF.

Pendant ce temps, et ce, depuis la fin de la guerre, l'entreprise privée cinématographique réclame à grands cris l'autorisation de produire des films gouvernementaux à l'aide de commandites. Les organisations telles The Association of Motion Picture Producers demandent au ministre Fulton en novembre 1957 de modifier la Loi qui régit l'ONF afin de leur permettre de produire des films pour le gouvernement du Canada. Le commissaire Roberge ne tardera pas à s'impliquer et à reconnaître la nécessité d'appuyer les producteurs privés. Son initiative conduira à la création par Ottawa, 10 ans plus tard, de la Corporation canadienne de développement du film (Evans, 1991, p. 54).

8. LA GRÈVE DE RADIO-CANADA ET SON IMPACT

La grève des réalisateurs et des journalistes de Radio-Canada en 1959 se produit à la fin du régime Duplessis, mais aussi dans un contexte où les francophones sont à la recherche de leur identité et désirent occuper leur propre terrain. Ironiquement, cette grève va susciter une conscientisation qui va engendrer le renforcement de deux idéologies, l'une nationaliste québécoise avec, entre autres, René Lévesque, lui-même contractuel à la société d'État, et l'autre profondément canadienne avec Gérard Pelletier, Pierre Juneau, Pierre Trudeau et les autres.

Vue de l'ONF, cette grève provoque à l'interne un bouleversement chez les créateurs, qui veulent épauler les réalisateurs de la société d'État qui désirent se syndiquer. Les lois de 1939 et 1950 régissant l'ONF ne considéraient pas ses employés comme étant partie intégrante de la *Loi du service civil*. Même s'il n'y aura pas de débrayage à l'ONF, plusieurs mois après les créateurs se regrouperont à l'intérieur de l'Association professionnelle des cinéastes/Professional Association of NFB Employees, qui sera affiliée à la Confédération canadienne et catholique des travailleurs.

Cette grève va susciter selon Evans une prise de conscience qui va modifier le profil d'attitude des créateurs de l'ONF à l'égard du pouvoir et les entraîner dans le sillon des grands courants de l'époque dominé par la décolonisation, le nationalisme et la promotion du marxisme. Dans une entrevue accordée à Gary Evans en mars 1987, Pierre Juneau dira qu'il a été surpris de la rapide transformation de l'idéologie politique chez certains créateurs tels Hubert Aquin et Michel Brault (Evans, 1991, p. 57).

L'éclosion de la pensée collectiviste au cours de cette période va accentuer l'érosion de la promotion du Canada au plan domestique par l'ONF et renforcer sa diffusion d'un contenu internationaliste orienté vers l'égalité et la reconnaissance des différences entre les peuples dans le monde. La production du film *Black and White in South Africa* par l'ONF dans le cadre de la série sur le Commonwealth en 1957 illustre cette approche. Toutefois, sa projection à l'extérieur du Canada va susciter la colère des autorités sud-africaines, qui vont demander au gouvernement du Canada de cesser sa diffusion. Ottawa va limiter sa projection au Canada et ne le diffusera plus sur le marché international (Evans, 1991, p. 60-61).

La distribution des films de l'ONF au cours des années 1950 dans l'ensemble du Canada se répartit à l'intérieur de communautés où le nombre d'habitants varie selon la taille des agglomérations concernées. Le rapport annuel 1960-1961 met en évidence la taille des agglomérations qui sont les mieux couvertes par les films de l'Office. Près de 34 % de la distribution de ses films vont dans les villes qui comptent 1 000 habitants

ou moins ; 14 % dans les villes de 1 000 à 5 000 habitants ; 16 % dans les villes constituées de 5 000 à 25 000 personnes ; 13 % dans les villes de 25 000 à 100 000 habitants ; 20 % dans les agglomérations de 100 000 et plus ; et 3 % on ne sait où (Evans, 1991, p. 62). Au même moment, la distribution de films pour la télévision de Radio-Canada connaît une chute de 30 %. Ce phénomène était attribuable à l'épuisement des stocks de courts métrages produits par l'Office et destinés à Radio-Canada (CBC). Au début des années 1960, la composante anglophone de Radio-Canada dispose d'un surplus de courts métrages et fait moins appel à l'ONF, ce qui n'est pas le cas du réseau français, qui compte plus que jamais sur les productions de l'Office pour alimenter sa programmation (Evans, 1991, p. 63). Au cours de cette période, la distribution des films de l'Office dans la communauté canadienne confirmait la popularité des courts métrages destinés à un auditoire surtout composé de jeunes enfants en âge scolaire (Evans, 1991, p. 64).

9. L'ONF ET LE CINÉMA VÉRITÉ

La politique de « laissez faire » et de mise en valeur de la trame sociologique qui prévaut dans la société canadienne a constitué l'ossature de l'idéologie qui a animé l'ONF depuis ses débuts avec John Grierson et ses collègues. Cette approche a contribué au développement de toute une génération de créateurs québécois (Jacques Godbout, Michel Brault, Hubert Aquin, Claude Jutras, Gilles Carle, Gilles Groulx, Claude Fournier) qui ont produit au cours des années 1960 une série de courts métrages (*Québec-USA*, 1962 ; *La lutte*, 1961 ; *Saint-Henri le 5 septembre*, 1962 ; *Voir Miami*, 1962 ; *Un jeu si simple*, 1964 ; *Pour la suite du monde*, 1964 ; *Huit témoins*, 1965) qui ont conscientisé toute une génération de Québécois à leur condition socio-économique, éveillant ainsi chez eux le besoin de se prendre en main. La plupart de ces cinéastes étaient engagés dans la lutte contre le pouvoir et le respect de la liberté d'expression qui a favorisé le renforcement du nationalisme québécois. Il serait difficile dans ce contexte de parler de propagande sociologique canadienne effectuée par l'ONF au cours de cette période. La plupart de ces courts métrages produits par l'Office ont été diffusés dans le cadre de la série *Temps présent* à la télévision de Radio-Canada.

La propagande sociologique canadienne de l'Office culminera en 1962 avec la présentation de *Le Canada en guerre* (*Canada at War*), une série de 13 émissions de 30 minutes chacune à CBC, et la présentation par Radio-Canada à l'aide des archives de la Défense nationale des séries *Canada Carries On* et *The World in Action*, produites par l'ONF en temps de guerre grâce à de nombreux documents audiovisuels produits par les

alliés, le documentaire le plus crédible et le plus vivant de l'effort de guerre canadien sur mer, dans les airs et sur terre. Cette série produite par Donald Brittain, Stanley Clish et Peter Jones va contribuer à rappeler à la très jeune génération du baby-boom d'alors la contribution de leurs parents et de leurs proches à l'effort de guerre sans précédent du Canada dans ce conflit hégémonique. Gary Evans commente en ces termes le travail de l'un de ses réalisateurs, Donald Brittain : « *The series, the most successful in CBC history to that date, established Brittain as a masterful commentary writer and keeper of Canada's historical and cultural consciousness.* »

L'ONF produit en 1964, sous la direction de Donald Brittain, le long métrage *Bethune*, qui reconstitue la vie du célèbre chirurgien canadien en Espagne aux côtés des républicains dans la guerre civile de 1936 à 1939, et en Chine au cours de la guerre auprès de Mao et de ses troupes. Le film est diffusé sur les ondes de CBC en janvier 1965 et reçoit un accueil des plus favorables dans l'ensemble du pays. Le documentaire soulève de vives critiques chez les fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures, qui sont d'avis que l'environnement communiste où Bethune a évolué en Chine et en Espagne pouvait nuire à l'image du Canada à l'étranger. Le secrétariat aux Affaires extérieures réussit à interdire sa projection à l'extérieur du Canada, malgré l'opposition véhémente du commissaire de l'ONF, Guy Roberge, et de Pierre Juneau. Ces derniers vont quitter l'Office en 1966. Roberge va occuper, à la demande de Jean Lesage, le poste de délégué général du Québec à Londres, tandis que Pierre Juneau va aller au CRTC et devenir plus tard président de Radio-Canada (CBC). Parmi les réalisations de Guy Roberge, celle d'avoir couvert les jeunes cinéastes québécois dans leur révolte nationaliste contre le pouvoir en place était représentative du climat de tolérance qui a prévalu dans l'histoire de cette institution.

Les préparatifs pour les célébrations du centenaire du Canada vont bon train ainsi que ceux associés à l'Exposition universelle de Montréal (Expo 67, Terre des hommes) lorsque l'ONF produit au coût de 4 500 000 $ le film intitulé *Labyrinthe*, qui symbolise en trois dimensions une journée dans la vie de l'humanité. Ce film aura un impact significatif, puisqu'il sera l'objet d'une reconnaissance internationale au plan technique, tout en étant le pionnier du cinéma IMAX. Il sera d'ailleurs présenté au pavillon du labyrinthe d'Expo 67.

Enfin, l'ONF produira dans le cadre des fêtes du Centenaire le court métrage *Hélicoptère Canada*, qui met en relief une vue aérienne à couper le souffle de toutes les régions du pays, ce qui constitue un bel exercice de propagande sociologique.

À l'été 1967, Hugo McPherson, professeur titulaire de l'Université Western, devient le nouveau commissaire de l'ONF. Il ne jouit d'aucune expérience dans le monde de la production cinématographique et arrive

dans un contexte où, les fêtes du Centenaire et Expo 67 passées, le gouvernement du Canada s'apprête à déclarer une vague d'austérité dans les dépenses publiques. En poste de 1967 à 1970, McPherson sera confronté à des coupures budgétaires qui lui feront perdre toute crédibilité à l'interne comme à l'externe devant les commissions parlementaires.

10. OTTAWA ET L'INFORMATION GOUVERNEMENTALE (1960-1976)

La Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement fédéral (1960-1962) sera la première depuis la guerre à jeter un regard sur les services d'information du gouvernement du Canada. Les commissaires constatent que le ministère de la Défense nationale est celui qui utilise le plus la publicité et les relations extérieures afin de promouvoir le recrutement pour les trois armes. De plus, ils se rendent compte que depuis que la coordination de l'information gouvernementale qui existait lorsque la Commission d'information du temps de guerre et qui régissait l'information des ministères avait été démantelée à la fin des hostilités, les services d'information des ministères fédéraux s'étaient développés indépendamment les uns des autres (Glassco, Therrien et Sellar, 1962, tome 3, p. 113).

Les commissaires constatent ce qui suit : « La Deuxième Guerre mondiale eut un effet catalytique sur le développement des services d'information du gouvernement. Il s'agissait alors de services spécialisés, dont le but était de répondre aux besoins de la guerre. Il fallait expliquer au public ce qu'on attendait de lui et l'inciter à faire sa part. Ces services de propagande constitués en un véritable ministère dirigé par un ministre cessèrent toute activité à la fin des hostilités. L'expérience impressionna tant et si bien les chefs politiques et les hauts fonctionnaires que, quelques années plus tard, la plupart des ministères avaient leur service d'information » (tome 3, p. 62).

La Commission adopte une attitude à propos de l'information et de la publicité gouvernementale qui va se refléter dans l'action des politiciens et des hauts fonctionnaires pour les vingt années qui vont suivre :

> La publicité faite autour de l'activité d'un ministère risque fort de tomber dans le domaine de la controverse politique […] Il n'y a pas de frontière bien établie entre l'exposé des faits et le plaidoyer ni entre la publicité et la propagande […] En premier lieu, la publicité gouvernementale doit reposer sur des faits réels, et elle doit être objective […] En deuxième lieu, il faut savoir doser l'information, même des données objectives peuvent ressembler à de la propagande si elles sont fournies en trop grande abondance. En troisième lieu, une importante distinction s'impose entre les textes qui informent vraiment et ceux dont le but est d'impressionner la galerie (tome 3, p. 69-70).

Ces commentaires des commissaires vont confirmer la peur viscérale que va éprouver la classe politique et administrative d'Ottawa à utiliser des communications gouvernementales à des fins de propagande et de marketing.

Il est intéressant de noter que les membres de la Commission étaient surpris de constater que les services d'information les plus importants du gouvernement fédéral étaient ceux de la Défense nationale, et leur recommandation au sujet de cette situation se lisait comme suit : « Que le gouvernement examine les proportions et le caractère de l'activité des services d'information des forces armées, tout particulièrement à l'égard de l'emploi massif des techniques de relations extérieures » (tome 3, p. 72). La commission Glassco trouvait que le ministère de la Défense nationale faisait trop appel aux moyens de communication et à la publicité pour promouvoir le recrutement et l'organisation militaire.

Les années 1960 vont s'écouler et les communications gouvernementales de l'État fédéral n'iront pas en s'améliorant. Les ministères et agences vont poursuivre individuellement leur mission d'information respective chacun pour soi, ce qui va provoquer une fragmentation de son effet auprès des Canadiens francophones et anglophones, et finalement susciter des interrogations auprès du gouvernement nouvellement élu de Pierre Trudeau, qui le poussera à mettre sur pied en 1969 un Groupe de travail sur l'information gouvernementale, qui produira un rapport comportant 17 recommandations majeures et 147 mineures. La plus importante sera celle qui va conduire à la création le 1er avril 1970 d'Information Canada, une agence d'information gouvernementale fédérale qui devait améliorer la coordination et la production de l'information sur les services gouvernementaux fédéraux auprès de la population canadienne et québécoise. Les recommandations de ce groupe de travail annonçaient ce qui était pour être appliqué près de 10 ans plus tard avec succès chez un compétiteur, c'est-à-dire le gouvernement du Québec (Réforme de l'information gouvernementale, 12 juillet 1978).

Dans son allocution du 10 février 1970 à la Chambre des communes, le premier ministre rappelle qu'une meilleure coordination de l'information gouvernementale va contribuer à la diffusion d'une information plus cohérente, ce qui avait été une recommandation fondamentale de la commission Glassco en 1962. Trudeau poursuit en reconnaissant que la mise sur pied d'Information Canada est étroitement associée au fait que les directions de communications des ministères sont strictement concernées par leur information départementale et que, par conséquent, aucune agence n'existe pour mettre en évidence l'information gouvernementale qui concerne plus d'un ministère. Enfin, selon le premier ministre, cette nouvelle agence

d'information gouvernementale fera plus que disséminer de l'information sur les services gouvernementaux : elle devra veiller à sonder l'opinion des Canadiens (House of Commons, 10 février 1972).

Toutefois, dans les faits, le cycle de vie d'Information Canada sera de six ans (1er avril 1970 au 31 mars 1976), dans un climat de rejet simultané provenant de la résistance de la bureaucratie à l'égard de cette organisation perçue comme menaçante pour les directions de communications des ministères, ainsi que de la presse, qui qualifiait de propagandiste et malsaine l'existence même de l'organisation. Enfin, les politiciens fédéraux n'étaient pas entichés de la création de cette organisation qui, à leurs yeux, portait à controverse dans sa vocation même. Quant aux professionnels de l'information qui obtenaient des contrats du gouvernement fédéral, le développement de cette organisation était perçu par eux comme un danger, c'est-à-dire un vérificateur de leurs mandats sur le terrain, un *Gate Keeper* indésirable.

Dans son rapport annuel au ministre (*Annual Report*, 1974-1975), le directeur général d'Information Canada souligne les activités conseils auxquelles son organisation a participé avec les autres ministères. Le ministère de la Justice, l'assurance-chômage, le Conseil canadien sur le développement régional, la Direction des mesures d'urgence, Travail Canada et les Archives nationales ont bénéficié d'une coopération efficace de la part d'Information Canada sur le terrain. Il est intéressant de constater qu'au cours de cette période, le gouvernement du Québec accorde lui aussi une grande importance aux communications gouvernementales.

11. LA RÉVOLUTION TRANQUILLE (1961-1966)

Cette période est consacrée à faire l'inventaire des ressources affectées à l'information gouvernementale dans les ministères et à mettre sur pied le nouvel Office d'information et de publicité du Québec. Les rapports Gagnon (1961) et Montpetit-Pérusse (1965) vont contribuer à la planification et à l'organisation bureaucratique des communications gouvernementales. La fonction d'agent d'information sera créée au cours de cette période et l'OIPQ va tenter au même moment de s'imposer comme le leader de l'information gouvernementale. Toutefois, la crise politico-administrative du printemps 1965 à l'OIPQ va provoquer sa chute de crédibilité auprès du gouvernement et le départ de plusieurs de ses gestionnaires. Il faut rappeler ici au lecteur que le ministre libéral Bona Arsenault exige qu'un communiqué partisan comptabilisant la faible présence en chambre des députés de l'Union nationale lorsque comparée à celle des libéraux de Jean Lesage soit émis par l'OIPQ. Le directeur de l'Office Hubert Potvin

et son directeur de la documentation Jean Girard dénoncent en conférence de presse l'ingérence du ministre libéral. Ces événements vont empêcher l'Office de jouer pleinement son rôle et nous devrons attendre la victoire surprise de l'Union nationale le 5 juin 1966 pour assister à la renaissance de l'Office.

12. LES COMMUNICATIONS GOUVERNEMENTALES DE L'UNION NATIONALE (1966-1970)

Lorsque Daniel Johnson gagne le rendez-vous électoral du 5 juin 1966, il entraîne dans son sillon deux professionnels des communications : le premier, Jean Loiselle, est un spécialiste de la télévision ; l'autre, Paul Gros D'Aillon, de la presse écrite. Les deux vont convaincre le nouveau premier ministre élu de centraliser le plus rapidement possible les communications gouvernementales avec l'OIPQ à son bureau ainsi qu'au Conseil exécutif. Le tout est confirmé par décret en juillet de la même année. Dès l'automne 1966, le gouvernement s'engage dans une centralisation sans précédent des communications gouvernementales qui le pousse à exercer un contrôle et à développer une coordination formelle de toute la publicité de l'État québécois.

Au cours de la période comprise entre 1966 et 1970, nous allons assister à une importante centralisation politico-administrative de l'information et de la publicité gouvernementale qui va soulever une vague de protestation dans la presse et l'opposition parlementaire, qui n'aura de cesse qu'au moment de leur cuisante défaite électorale à l'élection provinciale du 29 avril 1970.

Les accusations de patronage et de collusion entre Loiselle et Gros D'Aillon avec la firme SOPEC, une filiale de Young Rubicam, qui obtient tous les contrats de publicité du gouvernement québécois, vont provoquer un scandale qui sera révélé par le journaliste Gilles Racine le 9 mai 1969 dans un article du quotidien *La Presse* (Bernier, 1988). Au-delà de cette ingérence politique, cette période aura quand même constitué un levier déterminant dans la professionnalisation des communications de l'État québécois et la formation de ses agents d'information, qui vont constituer l'ossature de cette permanence qui va assurer la continuité des opérations par l'administration publique. De plus, le rapport sur les communications gouvernementales publié entre 1966 et 1970 sous la direction de Loiselle et Gros D'Aillon va demeurer la référence pour la conduite de la communication de l'État dans les 20 années qui vont suivre.

13. LE MARKETING GOUVERNEMENTAL ET POLITIQUE DES LIBÉRAUX (1970-1976)

Robert Bourassa devient le plus jeune premier ministre du Québec le 29 avril 1970. Un jeune ministre des Communications de 29 ans est nommé. Il s'appelle Jean-Paul L'Allier. Le Québec est en effervescence avec l'effet Zeitgest (effet de génération) provoqué par l'arrivée dans le marché de l'électorat du premier segment de baby-boomers nés entre 1946 et 1953, mieux connu sous le vocable de génération du *flower power*. Cette période se caractérise par une remise en question des valeurs traditionnelles à laquelle se superpose une affirmation nationale des Québécois qui transcende la société culturelle et politique, ne facilitant pas ainsi la vie d'un parti fédéraliste provincial au pouvoir qui recherche le compromis au plan culturel avec le reste du Canada.

Le nouveau ministre des Communications déclare le 22 mai 1970 que son ministère doit appuyer et compléter les autres. La crise d'octobre 1970 ralentit la procédure administrative, et ce n'est que le 7 avril 1971 que la Direction générale des communications gouvernementales (DGCG) est créée afin de succéder à l'OIPQ, qui est supprimé quelques mois plus tard en raison de son passé propagandiste. Entre 1970 et 1976, l'information gouvernementale est décentralisée puisqu'elle est confiée à chaque ministère, contrairement aux années 1960 où, sous la tutelle de l'OIPQ et du Conseil exécutif, elle était fortement centralisée.

Cette situation favorise le développement d'un appareil de communication autonome au bureau du premier ministre qui contrôle et coordonne l'information diffusée par le truchement du ministère du Conseil exécutif et de tous les cabinets de ministres (Bernier, 1988). Notons qu'à compter de 1974, l'administration publique, à la lueur d'études sur les habitudes et les comportements d'écoute des Québécois, s'éveille à l'importance des communications entre l'État et le citoyen (l'étude Plurimar, le rapport Lemieux-Dalphond et le rapport Quinty). Au cours de cette période, Communication Québec se développe péniblement, sans soulever aucun intérêt de la part de l'exécutif gouvernemental à l'égard de sa mission, qui est d'informer la population sur les services gouvernementaux.

14. LE PARTI QUÉBÉCOIS AU POUVOIR : PROPAGANDE ET MARKETING, UNE ZONE GRISE (1977-1985)

Le ministre des Communications du PQ, Louis O'Neill, déclare en mai 1977 que « l'État québécois après l'indépendance devra toujours voir à exercer son influence sur tout, à partir des commerciaux jusqu'à la musique

pop, et ce, dans le but de préserver la pureté culturelle de la population francophone » (*La Presse*, 3 mai 1977). C'est dans un tel contexte que le gouvernement du Parti québécois s'apprête à centraliser les communications de l'État québécois.

Le 18 mai 1978, un mémoire concernant l'information gouvernementale est déposé au Conseil des ministres par le ministre O'Neill. Il contient trois modifications majeures. Premièrement, la transformation progressive de la Direction générale des communications gouvernementales (DGCG) en Centre des services de communications ; dans un deuxième temps, la création du Conseil des directeurs de communication, présidé par le nouveau sous-ministre adjoint à l'information gouvernementale à qui, et c'est la troisième modification, on attribue entre autres responsabilités celle d'approuver avant le Conseil du Trésor toute dépense liée aux communications et à la publicité gouvernementales. L'adoption de ce mémoire par le Conseil des ministres le 12 juillet 1978 confirme un retour à la centralisation de l'information et de la publicité gouvernementale similaire à celui effectué par l'Union nationale entre 1966 et 1970 avec l'OIPQ. Entre 1977 et 1979, le gouvernement du Québec passe du 28e au 4e rang parmi les principaux annonceurs au Canada (Elliott Measurement Research). L'opposition libérale s'insurge contre l'utilisation de sommes d'argent considérables engagées dans le débat constitutionnel sous la forme de panneaux-réclames le long des routes et de nombreux publireportages sur l'économie et la constitution.

Malgré la défaite référendaire de mai 1980 attribuable, entre autres, à l'engagement formel de Pierre Elliott Trudeau de revoir la constitution et de l'adapter à la réalité québécoise, le gouvernement du Parti québécois est reporté au pouvoir sous le thème du bon gouvernement qu'il a été dans l'exercice de son dernier mandat. Au cours de cette période, les ministres des Communications se succèdent : Louis O'Neill choque le premier ministre René Lévesque avec ses propos incendiaires. Il est remplacé par Denis Vaugeois qui, après la formation du cabinet issu de l'élection du 13 avril 1981, cède sa place à Jean-François Bertrand, en poste jusqu'à la défaite du PQ en décembre 1985.

Dans le sillon de ces trois ministres, nous ne pouvons ignorer le rôle déterminant de Jean Laurin, le premier à occuper le poste de sous-ministre adjoint à l'information gouvernementale. Celui-ci a été embauché par le premier ministre en février 1978 sans consulter le ministre des Communications d'alors, Louis O'Neill. Laurin, un produit du secteur privé surnommé l'homme fort des hebdos A1 au Québec, aura été l'instigateur de la réforme de l'information gouvernementale du 12 juillet 1978. On doit lui attribuer la paternité du mécanisme de l'avis préalable avant que le Conseil du Trésor attribue un contrat de publicité, de la réforme dans

l'attribution des contrats de publicité, de l'agence de placements médias qui permet à l'État d'économiser des sommes importantes qui, auparavant, allaient en commissions aux agences de publicité, ainsi que des activités de perfectionnement pour les communicateurs gouvernementaux sous la tutelle du CDC qu'il avait lui-même créé (Bernier, 1988).

Jean Laurin quitte son poste le 4 août 1981 à la suite de divergences avec le CDC à propos de la controverse que suscitait son projet de mettre sur pied une agence de presse gouvernementale. Le 26 août 1981, Québec ordonne par décret le déploiement de la campagne de communication portant sur le débat constitutionnel. Près de deux millions de dollars seront consacrés à cette opération visant à sensibiliser la population au danger de rapatrier la constitution sans respecter la position du gouvernement québécois. Le groupe de travail responsable de l'application de cette campagne insiste sur la nécessité de développer un axe de communication mobilisateur entre autres auprès des femmes de 30 à 45 ans et chez les jeunes de 18 à 29 ans moins scolarisés. Enfin, le groupe souligne la notoriété de deux campagnes publicitaires, l'une reliée à la constitution, « Faut pas se faire avoir », et l'autre à la récente élection, « Faut rester forts », qui caractérise le débat au cours de cette période. Pendant ce temps, Communication Québec se développe d'une façon remarquable et occupe une place de plus en plus déterminante en matière de diffusion de l'information gouvernementale en régions.

Le premier ministre René Lévesque n'est pas satisfait de l'évolution de l'information gouvernementale. Il crée le Comité ministériel permanent des communications le 20 octobre 1981 afin d'amorcer la deuxième phase d'une centralisation accrue de l'information gouvernementale. Le comité est composé du ministre des Communications, du président du Conseil du Trésor, du leader parlementaire et du sous-ministre adjoint à l'information gouvernementale (SMAIG), Claude Plante, le successeur de Jean Laurin. Le mandat du comité (CMPC) est de définir l'orientation des communications gouvernementales ainsi que de voir à ce que l'appareil administratif s'y conforme. Au printemps 1982, l'opposition libérale se plaint de la présence croissante du personnel politique au sein du ministère des Communications et d'une politisation significative de l'information gouvernementale (*Journal des débats*, avril 1982). La distinction entre l'information administrative et celle de nature politique devient de plus en plus difficile à faire. D'ailleurs, Laurin l'admettra plus tard en entrevue avec l'auteur : « Dans tous les cas, je ne voulais pas perdre mon temps dans de la sémantique pendant un an de temps pour diluer mes efforts personnels et ceux d'un paquet de monde à faire des distinctions entre l'information administrative et politique, ce qui n'existe pas » (Laurin, entrevue, 1986).

Dans une allocution prononcée en novembre 1982, le ministre des Communications Jean-François Bertrand invoque l'utilisation de la publicité gouvernementale à même les fonds publics afin de relancer une économie en crise. Au même moment, *Le Devoir* rapporte que les contribuables auraient déboursé plus de 20 millions de dollars pour financer environ 200 sondages commandés par le gouvernement péquiste depuis son accession au pouvoir en 1976 (Bernier, 1988, p. 130).

Un mémoire déposé par le ministre des Finances Jacques Parizeau, le 6 septembre 1983 au Comité ministériel permanent sur le développement économique, fait état des signes d'essoufflement que la population perçoit dans le discours et l'action du gouvernement québécois. Un passage du mémoire stipule qu'il est fondamental de démontrer à la population par une pluralité de moyens à caractère informatif et publicitaire que c'est l'actuel gouvernement qui est le premier responsable de la reprise économique au Québec (mémoire CMPDE, 1983-1985). Claude Plante est remplacé par Jean-Claude Picard au poste de sous-ministre adjoint à l'information gouvernementale le 12 novembre 1983. Le gouvernement péquiste s'engage alors dans un ambitieux plan de communication afin de donner un élan à son programme d'actions gouvernementales d'intensification de la relance (AGIR) et de renforcer ainsi la crédibilité du gouvernement amoché par l'usure du pouvoir, la défaite référendaire, la récession de 1982, les compressions salariales dans la fonction publique et la surexposition de son message nationaliste dans le public.

L'ampleur des moyens utilisés afin de promouvoir l'action gouvernementale sans se soucier des rapports politico-administratifs est illustrée dans l'utilisation des panneaux-réclames afin de vanter les projets gouvernementaux. Du 1er janvier 1984 au 31 mars 1985, 3578 panneaux ont été posés sur l'ensemble du territoire québécois par des fonctionnaires du ministère des Transports. Ces panneaux vont soulever la colère de l'opposition et de la presse. La production de ces panneaux était assurée par une usine de signalisation routière de Transport Québec. L'usine sera utilisée à cette fin durant un an et demi (Bernier, 1988). Une enquête réalisée à l'automne 1985 sur l'éthique professionnelle des communicateurs gouvernementaux démontre que la majorité d'entre eux perçoivent l'influence de la propagande politique dans la réalisation de leur travail (Giroux, 1986). Le gouvernement du Parti québécois est aux abois et fait appel à tous les outils de la recherche quantitative et qualitative afin de comprendre les prédispositions de l'électorat et de regagner son appui (Bernier, 1988). Pendant ce temps, Pierre-Marc Johnson devient premier ministre et succède ainsi à René Lévesque dans une conjoncture dominée par une volonté de changement attribuable à l'usure du pouvoir et par une certaine fatigue à l'égard de la question nationale. Le 2 décembre 1985, le Parti libéral du Québec est porté au pouvoir.

15. BOURASSA 2 : RETOUR À LA DÉCENTRALISATION ET À L'INFORMATION ADMINISTRATIVE (1986-1994)

Les libéraux de retour au pouvoir vont refaire les mêmes gestes qu'ils avaient posés après l'élection du 29 avril 1970. Ils réduisent la publicité gouvernementale de moitié et suppriment le poste de sous-ministre adjoint à l'information gouvernementale, ainsi que le Comité ministériel permanent sur les communications (CMPC). La période comprise entre 1986 et 1994 est caractérisée par un retour à la décentralisation des activités de communication dans les ministères, au laisser-faire et à un accroissement significatif des services de renseignements spécialisés dans les ministères et agences. L'Office des ressources humaines dénombre en 1992 2171 postes de communicateurs gouvernementaux, incluant 630 agents d'information, 270 techniciens en information et 1271 préposés aux renseignements (Communication Québec, 1993). Un sondage IQOP réalisé à l'automne 1991 révèle que la population québécoise se dit peu informée sur les services gouvernementaux offerts. Le bureau du premier ministre Bourassa gère ses communications en marge de l'administration publique.

Contrairement à l'administration péquiste qui s'appuyait sur les communicateurs gouvernementaux pour diffuser son message politique et administratif, les libéraux pratiquent un marketing de l'exécutif gouvernemental destiné à des fins électorales sans faire appel aux fonctionnaires. Ils accordent toutefois une certaine importance au renseignement généraliste et spécialisé qui se traduit dans la performance exceptionnelle de Communication Québec en tant que diffuseur de l'information gouvernementale aux citoyens. Les gouvernements fédéral et québécois entérinent en mai 1988 une entente dans laquelle Communication Québec s'engage à fournir l'information sur les services gouvernementaux fédéraux offerts à la population. Cette convention va permettre à Communication Québec de bénéficier de revenus supplémentaires tout en augmentant significativement le nombre de renseignements fournis à la population.

Au plan politique, l'échec de l'entente constitutionnelle du lac Meech en 1989, couplé à celui portant sur l'entente de Charlottetown en 1992, où le Canada anglais refuse la reconnaissance de la société distincte pour le Québec, attise le sentiment nationaliste des Québécois, qui sont majoritairement insatisfaits de la performance des gouvernements québécois et fédéral dans une proportion respective de 64 % et 66 % au printemps 1994. Au même moment, les répondants à notre enquête révélaient que si le PQ, lors d'un référendum, affirmait qu'il y aurait une association économique avec le reste du Canada alors que le reste du Canada affirmerait qu'il n'y en aurait pas, ils voteraient pour un Québec souverain dans une proportion de 54 % contre 38 % (Pinard, Bernier et Lemieux, 1997). Le Parti québécois est reporté au pouvoir le 12 septembre 1994.

16. LE RETOUR DU PARTI QUÉBÉCOIS AU GOUVERNEMENT (1994-2003)

Le caractère programmatique du Parti québécois fait qu'il n'hésite pas à faire appel aux communicateurs gouvernementaux pour des consultations populaires sur des projets de lois, la préparation d'événements tels les États généraux sur l'éducation et les commissions régionales sur l'avenir du Québec, qui vont contribuer à préparer le terrain pour le référendum qui s'en vient. En juin 1995, un groupe de communicateurs gouvernementaux analyse le rapport synthèse provenant des commissions régionales sur l'avenir du Québec tenues au printemps. Cette évaluation dégage les tendances suivantes. Le manque de concertation du gouvernement avec les régions, le besoin de décentraliser les pouvoirs ainsi que la négligence de l'État à l'égard des groupes de femmes, des jeunes, des aînés, des autochtones et des communautés culturelles engendrent une perception négative de la population à l'égard de l'administration publique. Le forum des directeurs de communications du gouvernement du Québec, anciennement le CDC, recommande alors de dresser une liste des mesures prioritaires à prendre au cours des prochains mois, d'améliorer la rétro-information avec les groupes cibles et d'utiliser de façon optimale Communication Québec, les groupes communautaires et les technologies de l'information pour améliorer l'information diffusée dans les régions du Québec. Dans un parti programmatique comme le PQ, le marketing de l'exécutif ainsi que celui des services gouvernementaux sont intégrés à l'appareil politico-administratif dans le but de promouvoir une idéologie, contrairement à un parti opportuniste comme le Parti libéral qui, lui, accorde plus d'importance à la propagande politique de nature électoraliste.

Le résultat serré du référendum provoque la colère du premier ministre Jacques Parizeau, qui attribue cette courte victoire du non à l'argent et au vote ethnique. Lucien Bouchard lui succède avec une approche pragmatique qui se démarque de son prédécesseur et du Parti qu'il est appelé à diriger. Le débat sur la langue au PQ a confirmé cette perception ainsi que sa lutte pour atteindre le déficit zéro dans les finances publiques. Le nouveau premier ministre est un leader qui répond au modèle « attitude situation » tel que décrit par Fiedler, c'est-à-dire un acteur politique qui se déploie dans une conjoncture politique où sa personnalité et ses idées correspondent aux désirs de l'électorat. Sa gestion médiatique de la crise du verglas en janvier 1998 renforce son image de chef charismatique. Pendant ce temps, la responsabilité de l'information gouvernementale échoit au Conseil du Trésor dans le cadre d'un processus de rationalisation d'affaires avant d'être transféré au ministère des Relations avec les citoyens et de l'immigration dans le but d'améliorer la diffusion de l'information administrative.

Dans son exercice de gouverne, Lucien Bouchard n'hésite pas à faire appel à la politique du « faire faire » en matière d'information gouvernementale sans recourir aux fonctionnaires. L'absence de soumission publique dans l'opération de relations de presse destinée à promouvoir l'entente Terre-Neuve–Québec sur le développement hydroélectrique de la rivière Churchill a mis en évidence le rapport centralisation-politisation dans l'annonce ratée de l'entente (Denis Lessard, *La Presse*, 12 juin 1998). Le premier ministre accepte de porter une partie du blâme. Le journaliste Louis Gilles Francœur commente la situation : « Le premier ministre Lucien Bouchard a accepté hier une partie de la responsabilité du fiasco politique que devient davantage chaque jour la conférence de presse du 9 mars dernier sur le lancement du projet Churchill en compagnie du premier ministre de Terre-Neuve, Brian Tobin, une opération médiatique dont la facture globale est passée hier de 800 000 $ à 1,4 million de dollars » (*Le Devoir*, 17 juin 1998).

Le contrat a été attribué à la firme de relations publique National par l'intermédiaire de Luc Lavoie, alors vice-président exécutif de la firme, sans passer par le mécanisme de l'avis préalable du Conseil du Trésor, qui implique un appel de proposition comportant la présence de trois firmes dans le processus de sélection pour l'obtention du contrat. Les coûts de cette annonce ont été défrayés par Hydro-Québec, qui se défend en affirmant que cette annonce nécessitait un plan de communication élaboré et une confidentialité absolue. Nous constatons ici que, dans une situation d'émergence, l'exécutif gouvernemental centralise les opérations et les politise sans se soucier de ses rapports avec l'administration publique.

Lucien Bouchard a été un chef plus populaire que son parti, avec lequel il avait de la difficulté à vivre avec politiquement. Ses rapports politico-administratifs prendront place dans un cadre vertical comportant une centralisation des pouvoirs au bureau du premier ministre. Cette situation provoquera des goulots d'étranglement dans l'appareil administratif de l'État, tout en générant une détérioration des rapports partis-gouvernements. Il démissionne le 11 janvier 2001. Son successeur, Bernard Landry, devient premier ministre désigné du Québec le 8 mars 2001. Sa passion pour le développement économique se manifeste dans sa volonté d'utiliser les communications gouvernementales afin de promouvoir la contribution de l'État québécois aux petites et moyennes entreprises (PME) et aux entrepreneurs québécois dans une perspective marketing.

La mise sur pied d'Investissement Québec en 1998 et l'ampleur de sa présence auprès des PME concentrée dans les technologies, entre autres secteurs, nous a permis d'observer un repositionnement fondé sur l'assistance financière des agences gouvernementales auprès des entrepreneurs et des PME. L'une des manifestations de ce marketing des services

gouvernementaux est apparue dans l'édition de l'automne 2000 du magazine *PME*, entièrement consacrée aux programmes d'aide gouvernementaux et à l'expertise conseil disponibles pour les individus désireux de se lancer en affaires.

La structure des communications gouvernementales du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration qui intègre Communication Québec fait beaucoup de place à la coordination de l'information gouvernementale dans le but d'adapter les supports de communication à la réalité québécoise. La mise sur pied du Secrétariat à la communication gouvernementale au Conseil exécutif, sous la responsabilité du premier ministre, confirme le retour à une centralisation-politisation du parti programmatique au pouvoir, qui va utiliser l'information gouvernementale afin de soutenir l'exécutif et l'idéologie qu'il prône (Bernier, 1988 et 2001).

17. LES LIBÉRAUX DE JEAN CHAREST AU POUVOIR

Le 29 avril 2003, Jean Charest est assermenté premier ministre. Lorsqu'il prend le pouvoir, il dispose d'un appareil de communication hautement développé qui s'articule autour du secrétariat à l'information gouvernementale, d'un fonds à l'information et d'une organisation, Communication Québec, qui a renforcé son emprise en obtenant la gestion du portail gouvernemental de renseignement sur les services gouvernementaux. De plus, les agences de l'État coordonnent leurs campagnes publicitaires par l'entremise de l'agence de placement média du Fonds de l'information gouvernementale. Son gouvernement crée en décembre 2004 Services Québec, qui intègre Communication Québec dans ses opérations afin d'améliorer et de rationaliser l'offre de services publics aux citoyens et aux entreprises. Le problème de ce nouveau gouvernement réside dans son incapacité de communiquer en profondeur avec la population pour lui faire comprendre la nécessité de ses actions législatives destinées à améliorer les finances de l'État et à modifier ses façons de faire les choses.

Les affrontements avec la fonction publique québécoise et les groupes sociaux vont provoquer une crise de confiance sans précédent entre l'exécutif gouvernemental et les fonctionnaires dans tous les ministères. Plusieurs crises majeures vont entacher la crédibilité de ce gouvernement. Les crises du logement, du financement universitaire, des fusions municipales, du financement des écoles juives, des accommodements raisonnables et des algues bleues, entre autres choses, vont soulever la colère de la population. En février 2006, le Conseil des ministres décrète une réorganisation des communications gouvernementales qui comporte une centralisation des pouvoirs similaire à celle réalisée par Daniel Johnson à l'été 1966. Les 222 agents d'information qui proviennent de 22 directions des

communications se rapportent directement au Conseil exécutif. De plus, le statut de cet organisme leur aurait fait perdre l'accréditation syndicale si les pressions menées par le Syndicat des professionnels de la fonction publique, de la presse et de l'auteur n'avaient pas été aussi virulentes à l'égard de cette décision insensée dans une administration publique occidentale moderne. Cette approche se démarquait du comportement traditionnel des libéraux au pouvoir entre 1970-1976 et 1985-1994, axé sur la décentralisation des communications au profit des ministères. Cette intervention confirme la présence d'un rapport centralisation-politisation absent dans les administrations libérales précédentes.

La secrétaire à la communication gouvernementale commente la réforme en ces termes : « Tout le monde s'entend pour dire que les communications au gouvernement, ça ne fonctionne pas. Le gouvernement communique peu. Et quand il le fait, il ne le fait pas nécessairement bien. Il ne le fait pas de manière coordonnée » (Antoine Robitaille, *Le Devoir*, 3 avril 2006). Ce commentaire témoigne du peu de connaissances qu'a ce sous-ministre adjoint de l'histoire de l'information gouvernementale au Québec. Pendant ce temps, le gouvernement libéral s'engage dans un ambitieux programme de mise à niveau du réseau routier, qui s'élève à plus de 40 milliards de dollars sur 10 ans.

La promotion entourant ces réfections fait l'objet d'une publicité abondante sur les lieux (PLV) qui s'apparente au marketing politique. Jean Charest est réélu premier ministre au printemps 2007 à la tête d'un gouvernement minoritaire et forme un conseil des ministres réduit à 18 membres. Il regagne peu à peu la confiance de l'électorat québécois en appliquant entre autres certaines composantes de la plate-forme adéquiste. La performance de ces derniers est faible. Ce phénomène est attribuable au fait que l'ADQ est une jeune formation à croissance rapide avec un chef qui canalise l'attention médiatique, entraînant ainsi une incapacité chronique à développer des porte-paroles performants chez sa députation. Jean Charest est réélu avec une courte majorité le 8 décembre 2008. Cette période se caractérise en matière d'information gouvernementale par le développement de Services Québec, qui renforce sa mission concernant le renseignement généraliste et spécialisé.

18. LE GOUVERNEMENT DU CANADA (1976-2010)

L'accession au pouvoir du Parti québécois le 15 novembre 1976 provoque la stupeur à Ottawa. Malgré les avertissements du célèbre sociologue de l'Université McGill, Maurice Pinard, un ami de Pierre Trudeau qui prédisait la victoire du PQ, les fédéralistes sont consternés par la tournure des

événements. La stratégie de Trudeau fondée depuis 1968 sur le développement d'un Canada bilingue où les francophones et les anglophones sont égaux à l'intérieur d'un Canada multiculturel qui fait la promotion de son unité dans la diversité est un échec. C'est dans un tel contexte que le fédéral met sur pied le Centre d'information sur l'unité canadienne (CIUC), dirigé par Paul Tellier, sous-greffier du Conseil privé (PCO), et de Pierre Lefebvre, coordonnateur de l'information interministérielle, au cours de ce rendez-vous référendaire au Québec.

La coopération de l'administration publique fédérale sera sans précédent depuis la guerre dans le déploiement d'une stratégie émergente afin de contrer les forces nationalistes québécoises. Donald C. Rowatt commente la décision en ces termes : « *The main reason for his belief that a central agency is necessary is that there is an urgent need for the coordination of the various government information services* » (Rowat, 1980, p. 29). Dès la fin de l'été 1979, Pierre Lefebvre ordonne des achats massifs de temps d'antenne dans le marché réseau (radio et télévision) au Québec, et ce, jusqu'au printemps 1980 afin de contrôler les plages de temps de diffusion en prévision de l'affrontement référendaire (Marsolais, 1992). L'opération est à ce point remarquable que le PQ s'inquiète de l'ampleur de la propagande fédérale sur le terrain depuis le début de la campagne référendaire. D'ailleurs, le directeur général des élections du Québec dépose en Cour du Québec moins de deux semaines avant le scrutin une injonction interlocutoire contre Mediacom pour avoir affiché les panneaux intitulés « Non merci. Ça se dit bien » de Santé Canada. Le 20 mai 1980, Ottawa remporte le référendum avec une confortable majorité de 60 % contre 40 % pour les souverainistes.

La menace de sécession écartée, les directions de communications des ministères reviennent à leurs vieilles habitudes, c'est-à-dire une gestion autonome de leurs activités qui confirme l'absence d'intérêt pour une coordination plus centralisée de l'information et de la publicité gouvernementale. Notons toutefois qu'à la suite de ces événements, le comité des communications du Cabinet est maintenu afin d'orienter la publicité du gouvernement canadien sur le terrain (Bernier, 2001). Les ministres Marc Lalonde et André Ouellet vont jouer un rôle important dans ce comité, de concert avec le publiciste montréalais Jacques Bouchard de BCP. L'environnement politique et administratif de l'information gouvernementale nous incite à croire qu'en période de crise, l'administration publique est sujette à des opérations politico-administratives qui dépassent son autorité et la rendent tributaire des décisions du politique. Entre 1981 et 1984, le gouvernement fédéral et son administration publique se sont adaptés à l'émergence de crises sur le terrain (bataille constitutionnelle) sans modifier leur gestion des communications dans un contexte de décentralisation où

le maintien des fiefs dans les directions de communications a rendu l'information fédérale hermétique et fortement bureaucratisée. En septembre 1984, les conservateurs de Brian Mulroney sont portés au pouvoir.

19. LE GOUVERNEMENT CONSERVATEUR (1984-1993)

Le *Edmonton Journal* dénonce dans son éditorial du 8 janvier 1985 l'octroi d'un contrat de publicité par le gouvernement Mulroney au publiciste conservateur Roger Nantel. Ce dernier, décédé dans un accident de chasse quelques années après cette manchette, avait été impliqué dans la campagne électorale de septembre 1984. Il était considéré comme un organisateur et un publicitaire de premier plan au Québec pour les conservateurs. La haute fonction publique fédérale organise en avril 1987 au Château Montebello une réunion de deux jours afin d'évaluer la gestion de ses communications. Les sous-ministres présents conviennent d'assurer aux ministres un soutien optimal en matière de communication. De plus, ils s'engagent à favoriser le recours au « faire faire » et à réaliser une meilleure coordination de leurs communications. Le Bureau du Conseil privé et les sous-ministres veulent améliorer l'efficacité de leurs rapports avec les élus conservateurs, qui ont eu des relations tendues avec l'administration publique fédérale entre 1984 et 1986. La réalisation de la politique du « faire faire » va s'intensifier entre 1986 et 1988 avec la promotion de l'entente de libre-échange, qui va culminer avec la campagne électorale fédérale de l'automne 1988. Cette campagne de marketing politique de l'entente va coûter au gouvernement fédéral et à l'entreprise privée plus de 56 millions de dollars en deux ans. Quant aux syndicats et aux groupes de pression s'opposant au libre-échange, ils dépenseront cinq millions de dollars. Les conservateurs vont faire appel au Comité du cabinet sur les communications afin de coordonner l'action fédérale requise au cours de cette période. Ce sont des adhocraties, « les coalitions pour le libre-échange qui seront en mesure de gagner la bataille du libre-échange et de le voir approuver par le Parlement en janvier 1989 » (Bernier, 1991).

L'élection passée et l'entente entérinée, le gouvernement conservateur est très prudent au chapitre de la probité et ses relations avec l'administration publique se sont améliorées sous l'habile gestion de Paul Tellier, devenu greffier et secrétaire du Conseil privé. Il faut reconnaître que les conservateurs ont été très performants, avec l'aide des grandes corporations, à concevoir des campagnes d'information et de publicité efficaces auprès de l'électorat canadien (Bernier, 1991 et 2001). Le Bureau du Conseil privé dépose en septembre 1991 un rapport sur les tendances observées dans les communications du gouvernement fédéral. Cette recherche qualitative a été réalisée avec 50 participants des milieux économiques, culturels

et médiatiques. La principale conclusion du rapport est à l'effet que l'information émanant du fédéral est peu crédible et passive. Les propos tenus à cette époque confirmaient la difficulté qu'éprouvait le gouvernement du Canada à être un relayeur d'information pertinent auprès de la population (Bernier, 2001).

20. LES LIBÉRAUX FÉDÉRAUX DANS L'EXERCICE DE GOUVERNE (1993-2000)

À l'automne 1993, Jean Chrétien devient premier ministre dans une conjoncture où il doit s'attaquer à réduire le déficit fédéral tout en effectuant la promotion et le déploiement des firmes canadiennes à l'étranger dans le but d'accroître leur présence sur le terrain. Son intérêt pour l'information gouvernementale est faible, mais élevé pour les tournées internationales des entreprises, mieux connu sous le nom de Team Canada, qui se déploie partout dans le monde. Un document de révision des politiques de communication du gouvernement fédéral est déposé à l'été 1994 par le Conseil du Trésor (Com/94-1).

Il vise à gérer efficacement l'allocation des contrats gouvernementaux dans un cadre bureaucratique où la probité et l'éthique dominent le processus d'affaires. Nous observons dans ce rapport une volonté de l'administration publique fédérale de baliser les rapports entre les fournisseurs de services et le gouvernement fédéral. Ce ne sera malheureusement pas le cas. Pendant ce temps, le référendum approche et la recherche quantitative et qualitative nous indique clairement une remontée dramatique du nationalisme québécois (Pinard, Bernier et Lemieux, 1997). Jean Chrétien est conscient de la situation mais, la recherche confirmant son impopularité dans l'affrontement qui s'annonce, il hésite à s'engager et confie à John Ray et Éric Maldoff le rôle d'effectuer la liaison avec les forces du non dominées par Daniel Johnson fils, chef du Parti libéral du Québec et leader de l'opposition parlementaire.

Ottawa a délégué un fonctionnaire du Conseil privé, Howard Ballock, pour appuyer l'effort fédéral avant le référendum. En décembre 1994, Ottawa reconnaît la primauté des élus québécois dans la lutte qui s'annonce. Les tensions sont fortes entre les libéraux fédéraux et les libéraux provinciaux. Le Conseil pour l'unité canadienne, par l'intermédiaire de son président, Jocelyn Beaudoin, et John Parisella, jouera un rôle qui va permettre d'atténuer les tensions. Les libéraux provinciaux veulent appliquer une stratégie qui minimise la présence canadienne sur le terrain. La recherche suggère que le consommateur électoral québécois veut être informé sur les avantages du Canada par le biais d'une campagne d'information

fédérale ou de témoignages extérieurs visant à les informer sur ses propriétés, sa capacité technologique, sa grandeur territoriale et les économies d'échelle (Pinard, Bernier et Lemieux, 1997). La courte victoire du non va remettre en question la façon de communiquer du gouvernement du Canada au cours de la période comprise entre 1996 et 2001.

La coordination des communications gouvernementales avant diffusion relève depuis toujours du Bureau du Conseil privé. Le Bureau du premier ministre est le principal responsable du gouvernement en matière de communications externes. Il fait appel au Bureau du Conseil privé et au Conseil du Trésor pour réaliser financièrement ses objectifs de communication. Le BPM détermine la stratégie de communication du gouvernement et collabore étroitement à sa diffusion par les agences et ministères. Le développement du programme des commandites est réalisé par Chuck Guité, responsable de l'AMG, qui interagit avec Jean Pelletier, le secrétaire principal du premier ministre Chrétien, afin d'obtenir les autorisations de campagne. Le journaliste Daniel Leblanc, du *Globe and Mail*, dénonce le 20 juin 2001 le choix d'une agence de placement média, Média IDAVision, une filiale du groupe Everest, sélectionné sans que l'on respecte les critères établis par TPSGC.

Ces derniers font appel à leurs vérificateurs pour enquêter sur un échantillon de 241 dossiers parmi les 580 dossiers de projets de commandite. Ils constatent des irrégularités inacceptables dans une administration moderne. La commission Gomery va démontrer une vaste entreprise de corruption dirigée par un haut fonctionnaire en étroite collaboration avec le Bureau du premier ministre, qui va conduire plusieurs publicistes à faire l'objet de charges criminelles et à être condamnés à de lourdes peines de prison ainsi qu'à des amendes considérables. Il faut rappeler ici que Jean Pelletier a toujours formellement nié ces allégations. Monsieur Guité dirigeait une adhocratie qui était connue de la haute fonction publique fédérale qui ne voulait rien voir de ce qui se passait à l'intérieur de cette officine désavouée secrètement par l'administration publique mais qui était en liaison constante avec le BPM. Le rapport centralisation, politisation et corruption a prévalu dans cette opération, provoquant ainsi une remise en question complète des rapports entre les fournisseurs de services et le gouvernement fédéral en matière de publicité gouvernementale.

Le Bureau d'information du Canada n'était pas associé à l'organisation de Chuck Guité, mais cette crise va conduire à sa disparition et à son intégration à TPSGC. Le gouvernement fédéral va considérablement resserrer, par l'intermédiaire de TPSGC, les relations entre les fournisseurs et le gouvernement, laissant ainsi très peu de place à une répétition de ce type d'activités dans l'appareil fédéral.

Dans un autre registre, il faut rappeler ici dès 1994 que le gouvernement du Canada renforce significativement sa capacité informatique afin d'améliorer les rapports entre l'État et les citoyens consommateurs de services fédéraux. Le portail gouvernemental fédéral sera à compter de 1997 une source d'accès performante aux services offerts par le gouvernement du Canada. Les enquêtes quantitatives effectuées avec des échantillons de plus de 5 000 répondants dans l'ensemble du pays intitulées « À l'écoute des Canadiens » permettront aux administrateurs publics de bien connaître leur clientèle et leur niveau de satisfaction à l'égard des services disponibles.

21. HARPER ET LA NOUVELLE DROITE AU POUVOIR

Lorsque Stephen Harper devient premier ministre en 2006, les priorités de communication vont changer. Ce dernier veut s'assurer que de tels comportements ne se reproduisent pas au fédéral. Le rapport Paillé est publié en décembre 2007 afin d'assurer, entre autres choses, l'optimisation des ressources en matière de recherche sur l'opinion publique et de renforcer la neutralité politique (TPSGC, février 2009). Les orientations dans l'utilisation des ressources en communication sont modifiées afin de concentrer les efforts sur les campagnes publicitaires. Le gouvernement du Canada redevient en 2009 l'un des principaux annonceurs au pays. Les campagnes portant sur l'intervention économique du gouvernement et les programmes d'assistance aux jeunes travailleurs ont la cote. Pour ce qui est des enquêtes d'opinion (sondages), leur nombre a significativement diminué. Une enquête d'opinion doit obtenir la signature du ministre pour approbation. Cela fait dire à certains observateurs dans les ministères que les enquêtes sont réalisées à l'abri de la *Loi d'accès à l'information* par le biais de la formation politique à même ses budgets ou par des groupes d'action politique (PAC) indépendants du regard public. Pendant ce temps, plus de 60 % de la population québécoise interrogée se dit satisfaite des services gouvernementaux fédéraux (ENAP-CROP, 2009).

Le rapport centralisation-politisation de l'exécutif gouvernemental prend tout son sens dans sa relation avec la presse. Le premier ministre donne peu d'entrevues et fait des points de presse dans une structure d'images fermées (Benjamin, 1976) où tout est conditionné (*packaging*), le contenu comme la présence du leader, dans un cadre très restrictif où la presse est contrainte de prendre le fil diffusé. De plus, Harper fait appel à un porte-parole non élu dans ses rapports avec la presse, ce qui va à l'encontre de la tradition politique canadienne, où seul l'élu s'exprime devant la presse et la population. Cette situation choque profondément le corps de presse. L'opposition est faible. Un chercheur peu nuancé a cédé

sa place à un chef aristocrate et songeur. Les libéraux ne disposent pas d'un acteur politique de premier plan. Toutefois, la recherche nous indique un retour des libéraux fédéraux dans un tête à tête serré avec les conservateurs depuis le début de janvier 2010 (Reid Report, 2010). Seul l'avenir nous dira si les Canadiens favorisent un changement de gouvernement dans une conjoncture où la stabilité économique domine les préoccupations de la population.

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Le gouvernement du Canada, au cours de son histoire, si l'on exclut les guerres et les crises nationales, a toujours eu une aversion à l'égard de la création d'appareils de communication visant à diffuser de l'information et de la publicité sur ses activités. Il n'est donc pas étonnant dans ce contexte que le palier fédéral de gouvernement se classait loin derrière le Québec et les municipalités en tant que relayeur d'information gouvernementale dans les régions du Québec. La situation semble avoir changé. Notre enquête ENAP-CROP révèle que 61 % des Québécois interrogés estiment être bien informés sur les activités du gouvernement du Canada. Cette fréquence s'élève à 65 % des répondants pour ce qui est des activités du gouvernement québécois et à 51 % pour l'information provenant des municipalités. Ces résultats tranchent avec ceux obtenus pour le meilleur relayeur d'information gouvernementale entre 1994 et 2003 dans les régions du Québec, qui situaient les municipalités au premier rang avec 36 %, le gouvernement québécois au second rang avec 34 %, suivi de très loin par le gouvernement fédéral avec 11 % (Bernier, 2001 ; Bernier, Pinard et Lemieux, 2003). Par ailleurs, notre enquête révèle qu'à peine 15 % des Québécois interrogés croient que le gouvernement du Canada est celui qui exerce le plus d'influence dans leur vie quotidienne (Bernier, cet ouvrage, chap. 17, 17.5).

Nous attribuons ces variations dans les enquêtes, entre autres, au fait que notre sondage a été réalisé dans l'ensemble du Québec, contrairement aux précédents qui étaient réalisés dans certaines régions de la province, c'est-à-dire l'Abitibi et la région de Québec (Bernier et Lemieux, 1998-2000). Nous avons toutefois administré, à l'automne 2003, un sondage ENAP-CROP sur le territoire québécois où 62 % des répondants se disaient peu informés sur les activités des trois paliers de gouvernements (Bernier, Lemieux et Pinard, 2005). Nonobstant cette enquête, nous attribuons l'augmentation de ce degré de satisfaction, entre autres, au développement d'Internet, à la performance des portails gouvernementaux fédéral et québécois ainsi qu'à l'intensité de la publicité fédérale et provinciale

orientée au cours des quatre dernières années en fonction de la vocation utilitaire du message diffusé au public. Ces résultats sont confirmés dans un compte rendu des recherches effectuées par le gouvernement fédéral sur l'amélioration de ses services à la population.

La performance des communications du gouvernement canadien au cours de la Deuxième Guerre mondiale et pendant le référendum de 1980 a été sans précédent dans l'histoire du pays. Toutefois, ce sont des organisations adhocratiques (*ad hoc*) qui ont mené à bien ces missions dans une conjoncture émergente. Une fois les hostilités terminées ou la crise passée, ces adhocraties étaient dissoutes et leur histoire, oubliée. Dans le cas du gouvernement québécois, la situation a été différente. Un contexte sociodémographique délimité par la géographie de la langue ainsi qu'une culture latine longtemps dominée par le clergé et les élites dans un contexte où les industries primaires et agricole primaient dans un continent nord-américain où tout se fait en anglais ont fait que les communications de l'État ont très tôt occupé une place importante dans la relation État/citoyen, qui a réellement pris son envol au cours de la Révolution tranquille. C'est dans le cadre d'une approche gradualiste de nature adaptative que les communications externes de l'État québécois se sont développées.

Le gouvernement du Canada a pris conscience de son retard au cours des années 1990. Il est certain que l'affaire des commandites a provoqué une remise en question profonde dans la conduite des rapports entre les fournisseurs de services et l'État. Il faut quand même reconnaître que le fédéral a considérablement amélioré sa performance en matière d'information gouvernementale.

RÉFÉRENCES

Benjamin, J. (1976). *Comment on fabrique un premier ministre québécois*, Montréal, Éditions de l'Aurore, 173p.

Marsolais, C. (1992). *Le référendum confisqué*, Montréal, VLB, 266 p.

Laurin, J. (1986). Entrevue, Montréal, 3 octobre.

Giroux, G. (1986). *L'éthique professionnelle des communicateurs gouvernementaux du Québec*, Rimouski, Groupe de recherche ETHOS de l'UQAR, 132 p.

Marson, B. et R. Heintzman (2009). *From Research to Results : A Decade of Results-Based Service Improvements In Canada*, Toronto, IAPC, 44 p.

Ipsos Reid (2010). *Reid Report*, Montréal, Ipsos Reid, février.

CHAPITRE

13

L'ARSENAL DE LA DÉMOCRATIE
Perspectives de changement au Canada et dans les provinces

Filip Palda
Professeur titulaire, École nationale d'administration publique

Dans un discours prononcé devant le peuple romain, Licinius Macer s'indignait ainsi : « On vous a retiré tous les privilèges que vous avaient légués vos ancêtres sauf les bulletins de vote grâce auxquels vous pouviez autrefois élire vos protecteurs, mais qui ne vous permettent maintenant que de choisir vos maîtres. » Il se pourrait fort bien que les citoyens des démocraties occidentales actuelles s'identifient à ce sentiment d'indignation. En effet, l'indice du niveau de cynisme des électeurs canadiens, quantifié par les politologues André Blais et Elizabeth Gigendil (1991), suit une courbe ascendante notable depuis le milieu des années 1960. Je pense que l'apathie des Canadiens est la conséquence directe d'une tendance manifeste chez tous les partis politiques à faire obstacle à la propagation d'idées originales ou à l'arrivée de nouveaux partis sur la scène politique. Les partis politiques existants ont bricolé les règles électorales de façon à ériger des « obstacles à l'entrée », lesquelles infligent des coûts importants aux nouveaux acteurs potentiels sur le marché politique ou confèrent des

privilèges déterminants aux élus et aux gens près du pouvoir. Ces « barrières à l'entrée » étouffent la concurrence et haussent le coût des produits que les électeurs-consommateurs obtiennent de leurs politiciens-producteurs.

La démarche utilisée dans cet article peut sembler bizarre, voire choquante chez ceux pour qui la tradition politique se fonde sur une vision idéalisée de la démocratie. Pour ma part, je considère plutôt la démocratie comme un instrument d'intensification de la concurrence politique. La concurrence politique, à l'instar du marché financier, est d'abord et avant tout un mécanisme décentralisé de publication des coûts et du contrôle inhérent des prix. Pour autant que cette concurrence soit de nature pacifique et opère en État de droit, elle met à la disposition des électeurs l'information indispensable pour leur permettre de faire les choix opportuns et ainsi mieux contrôler le prix des services gouvernementaux qu'ils utilisent. À mon avis, la démocratie incarne la technologie d'accroissement de la concurrence politique. Cependant, les partis politiques n'ont cessé d'entraver l'évolution de cette technologie par intérêt personnel. Dans les pages qui suivent, je me pencherai sur certaines pistes d'intervention qui permettraient de donner le coup d'envoi à une réforme de la « technologie démocratique » au Canada.

1. LE CONCEPT DE CONCURRENCE POLITIQUE

Les lois électorales visent à offrir à l'électorat un éventail du meilleur choix possible de candidats. Elles doivent par conséquent bien informer les électeurs quant au caractère des candidats et à la nature des coûts des politiques gouvernementales. Ces objectifs quoique nobles apparaissent si vastes et leur signification si hermétique que des écoles de pensée politique totalement opposées pourraient chacune se les approprier comme cible. En 1991, la *Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis* proposait des limites aux dépenses électorales de manière à améliorer l'information et la concurrence en période d'élections. D'un autre côté, certains politologues ont avancé que les dépenses et les contributions en période de campagne électorale ne devaient en aucun lieu être restreintes par le gouvernement. De plus, ils mettaient l'accent sur un interventionnisme gouvernemental minimal en cours d'élections. Pour être en mesure de peser le pour et le contre relativement à ces positions contraires, il faut bien comprendre l'effet de la concurrence sur les élections. Il devient alors possible de cibler la réglementation la mieux adaptée à l'optimisation d'une concurrence saine en période électorale.

Evsey Domar exprimait les avantages de la concurrence en précisant que « le pouvoir exercé sur les producteurs par les consommateurs ne requiert aucun policier, aucune contrainte et aucune lettre à l'éditeur du

New York Times. Ce pouvoir s'exerce en silence, comme la gravité. Le consommateur n'a qu'à ne plus retourner dans une boutique, à ne plus jamais acheter le même produit de nouveau ». L'impact de la puissance de la concurrence est mis en évidence par la réaction de compagnies aériennes établies de longue date relativement à l'intrusion de nouvelles sociétés. En 1998, une jeune firme de transport aérien s'était approprié le trajet Detroit-Newark déjà desservi par Northwest Airlines en offrant des sièges à 78 $. Northwest avait dû niveler ses tarifs sur ce trajet, mais offrait toujours des billets à 450 $ pour le vol Detroit-New York, non desservi par la nouvelle société.

Selon Domar, l'information et le choix composent les deux ingrédients de la concurrence. Les électeurs consomment des biens publics et réclament un rapport qualité-prix décent pour les produits utilisés tout comme la majorité des consommateurs. Les hommes politiques jouent le rôle de serviteurs et non de maîtres des citoyens et sont tenus aux mêmes obligations que les producteurs sur le marché privé. Les politiciens-producteurs doivent offrir des services gouvernementaux de bonne qualité à bas prix. Les prix trop élevés camouflent des profits politiques. Ainsi, le Parti communiste de l'ancien Bloc de l'Est offrait une gamme complète de services gouvernementaux modernes à ses citoyens, mais les coûts étaient exorbitants et la qualité, mauvaise. Les dirigeants du parti tiraient avantage du système. Nonchalants au travail, ils se payaient en outre des articles de luxe aux frais du public et s'appropriaient les ressources de la nation. Cette situation s'est perpétuée durant des années parce qu'aucun système référentiel n'était proposé aux citoyens du Bloc de l'Est. « Tout ne va pas très bien, se disait le citoyen, mais quel autre choix s'offre à moi ? À quel parti concurrent puis-je comparer le Parti communiste ? »

Les réponses à ces questions étaient à peu près impossibles à trouver, puisque aucune chance d'élire un nouveau gouvernement ou d'entendre les opinions de candidats de partis différents ne s'offrait aux électeurs. Les citoyens de ces pays ne pouvaient non plus facilement voyager à l'étranger pour y soupeser les services offerts par les démocraties occidentales. Les hommes politiques communistes étouffaient la concurrence en privant leurs citoyens d'information, ce qui résulta en de nombreuses années de gouvernance médiocre. La hantise de la concurrence politique chez les communistes se révélait la plus évidente dans la suppression de ses dissidents. Ces derniers présentaient généralement leurs écrits dans une prose complexe et proposaient des idées qui auraient paru troublantes et sans pertinence au peuple. Ils terrifiaient le gouvernement parce qu'ils osaient soulever des objections à son sujet. Une interaction du premier ordre semblait se produire, procurant aux opposants un pouvoir similaire à celui de la petite compagnie qui défiait et humiliait une importante

société concurrentielle. Le Bloc de l'Est asphyxiait toute concurrence politique en élevant des obstacles à la pénétration de concepts adverses sur son territoire.

L'économiste Gary Becker (1958), gagnant du prix Nobel, faisait état de l'importance de la concurrence lorsqu'il exprimait que « dans une démocratie idéale, la concurrence est considérée comme libre dans la mesure où aucun coût substantiel ou barrière artificielle n'empêche un individu de briguer les suffrages ou de présenter une plateforme électorale devant l'électorat ». Becker mettait l'électorat en garde contre les obstacles *artificiels* à l'entrée en politique. Une barrière artificielle se définit comme un obstacle placé devant de nouveaux compétiteurs, obstacle qui ne profite en rien au consommateur. Les quotas de production qui ont enrichi les fermiers occidentaux en représentent un bon exemple, de même que les restrictions à certaines informations qui ont favorisé les producteurs de tabac. En 1970, les États-Unis ont décrété un interdit de publicité sur la cigarette. Des études produites par Eckard (1991) et Mitchell et Mulherin (1988) ont démontré que cette interdiction a stabilisé la valeur des actions des fabricants établis et a haussé leur rentabilité, mettant un frein en revanche aux progrès accomplis par les marques de moindre importance.

Quant aux obstacles naturels, ce sont ceux qui incitent les hommes à bien réussir devant la société. Alors, la réputation de service exemplaire acquise par une entreprise crée une barrière naturelle aux nouvelles firmes qui souhaitent se bâtir un nom sur le marché. Ces dernières doivent prendre en considération la confiance que les acheteurs accordent à la société déjà en place, ainsi que le réconfort qu'ils tirent de sa réputation. Un tel obstacle permet à la compagnie existante de demander un prix plus élevé que celui des nouveaux venus sur la base de la notoriété qu'elle s'est édifiée auprès des consommateurs. Dans un tel cas, une barrière ne nuit en rien aux consommateurs. La clé de la compréhension des avantages ou inconvénients de la loi sur le financement des campagnes électorales se trouve donc dans la possibilité de la détection des obstacles artificiels à l'entrée en politique.

Becker suggérait que les politiciens s'apparentaient aux hommes d'affaires. Ils modifient les règles du jeu politique et protègent de la sorte leur position d'autorité en gênant les nouveaux candidats et partis politiques dans l'expression de leurs idées devant la population. Abrams et Settle (1978) font écho à ce sentiment lorsqu'ils expriment que :

> Certains individus, groupes ou secteurs de l'industrie sollicitent des réglementations pouvant servir leurs intérêts personnels… Lorsque la réglementation offre un potentiel d'influence directe sur les législateurs (la réglementation sur les campagnes électorales, par exemple),

l'approche économique suggérerait qu'elles soient conçues en fonction de la convenance du législateur et non d'un intérêt public nébuleusement défini.

Quels sont alors ces obstacles à l'entrée en politique au Canada ? Le tracé du parcours vers une réforme politique se précisera par suite de leur identification. La concurrence politique, une qualité supérieure des services gouvernementaux et une satisfaction accrue de l'électorat se dessineront par suite de l'adoption de telles réformes. Je crois que ces barrières se chiffrent aux trois suivantes, qui formeront la séquence utilisée dans les pages qui suivent :

- les dépenses lors de campagnes électorales, les contributions et les subventions aux partis en place ;
- le refus de permettre le fonctionnement de la démocratie directe ;
- une centralisation excessive de la fiscalité qui écarte le vote par absentéisme, ou « le vote avec ses pieds ».

2. LES LIMITES DES DÉPENSES, DES CONTRIBUTIONS ET DES SUBVENTIONS UTILISÉES COMME OBSTACLES À L'ENTRÉE EN POLITIQUE

2.1. Les limites des dépenses

Les lois qui régissent les limites des dépenses lors des campagnes électorales, qui encadrent les contributions versées aux partis politiques et qui subventionnent les partis en place à même les coffres du gouvernement représentent les obstacles les plus évidents à l'entrée en politique au Canada. L'évidence historique soutient la thèse selon laquelle les élus votent des lois sur les dépenses lors des campagnes électorales dans leur propre intérêt. En guise d'exemple, Vladimir Lénine, le fondateur de l'Union soviétique, qui a pris le pouvoir en partie grâce à la presse écrite. Il avait fondé le journal *Iskra* (qui devint plus tard la *Pravda*) pour diffuser ses opinions. Bien qu'il posséda la réputation d'être un orateur talentueux, il s'était surtout fait connaître auprès des Russes par ses écrits et ceux qu'il avait chargé Staline, Trotsky, Zinoviev et autres à produire. À l'époque où il se battait pour le pouvoir, la liberté de presse constituait une commodité cruciale pour Lénine. Le pouvoir a toutefois modifié sa perspective quant à la liberté d'expression. En effet, lors d'un discours à Moscou alors qu'il se trouvait à la tête du gouvernement, il s'enquerrait auprès de la foule : « Pour quelle raison un homme aurait-il la liberté de se procurer une presse à imprimer lui permettant de publier des opinions susceptibles d'embarrasser

le gouvernement ? » Il décida même d'interdire toute dépense concurrentielle en période de campagne électorale. Le Parti communiste seul eut droit de s'exprimer.

Un sentiment similaire semble imprégner les partis en place à Ottawa. Depuis 1974, ils s'opposent en pratique à ce que les citoyens formulent leur opinion durant la période des élections. Ils établissent des limites aux dépenses et aux contributions consenties aux partis et aux candidats et ils se sont voté de généreuses subventions, le tout vraisemblablement dans l'intérêt public. Cela peut paraître tout à fait louable au néophyte. L'argent peut acheter les hommes politiques, n'est-ce pas ? Pourquoi les riches détiendraient-ils la licence de s'approprier le Parlement ? Les machinations d'intérêt personnel des partis en place se repèrent difficilement, mais ont conduit à de recherches académiques profondes que je me propose d'examiner ci-après.

Les hommes politiques se protègent en restreignant le droit de parole durant la période des élections. Cet énoncé est mieux compris par l'analyse d'événements qui se sont accumulés au cours des campagnes électorales. Les élus au gouvernement sont en général des gens talentueux et charismatiques. Ils utilisent les publipostages pour renseigner les électeurs de l'excellent travail qu'ils ont accompli en cours de mandat. Les allocations de voyage et le personnel de bureau leur permettent de plus de demeurer bien en vue et de se tenir informés sur les questions importantes. Cependant, même les personnes les plus compétentes commettent parfois des erreurs ou constatent que certaines promesses sont impossibles à remplir. Les élus aimeraient museler leurs opposants et les empêcher de porter ces erreurs à l'attention du public. Ils y réussissent en imposant des limites de dépenses pendant la campagne électorale et en se votant de généreuses subventions de recherche qui leur permettent d'inonder les ondes de leurs idées.

Ces campagnes de propagande subventionnées par le gouvernement, doublées de limites des dépenses, sauvegardent l'image que l'élu s'est construite durant son mandat et la protègent des critiques soulevées par des adversaires moins connus. Il s'agit bien ici d'une anecdote concrète. En effet, de nombreuses études suggèrent que les gens du milieu politique ont tout intérêt à promulguer des lois sur les finances en campagne électorale. L'économiste américain Bruce Bender (1988) a analysé lesquels des membres ont voté en faveur des lois sur l'implantation de limites aux dépenses que le Congrès a décrétées en 1974. Il en est arrivé à la conclusion que les membres du Congrès qui avaient obtenu le moins de votes par suite de leurs dépenses durant les campagnes étaient les plus susceptibles

d'appuyer les limites de dépenses. Bender en a donc conclu que le Congrès établissait des limites aux dépenses en campagne électorale pour se prémunir contre toute offensive de nouveaux candidats.

Dans le but de bien cerner la façon par laquelle les limites de dépenses favorisent les candidats en place, examinons les résultats d'analyses empiriques sur le sujet. Des chercheurs ont constaté qu'aux États-Unis et au Canada, les candidats sortants amorcent la course avec une cohorte de partisans loyaux, mais leurs dépenses de campagne leur valent peu de nouveaux électeurs. Plus particulièrement, Jacobson (1978) estimait que, lors des élections à la Chambre américaine de 1974, les aspirants candidats récupéraient un supplément de 12,1 % du vote populaire pour chaque tranche de 10 000 $ dépensés, alors que les membres sortants ne profitaient que de 2,8 % du vote pour une somme équivalente. Palda et Palda (1985) ont découvert que lors des élections parlementaires canadiennes, le fait de se retrouver candidat sortant en fin de premier mandat lui valait un nombre additionnel de 8 100 électeurs (dans des districts comprenant environ 50 000 électeurs). Consulter Milyo (1998) pour une bonne analyse sur ce sujet.

Bender (1988), Jacobson (1978) et Lott (1989) estiment que les élus disposent de publipostages, d'allocations de voyage et du personnel de la fonction publique pour favoriser leur image en cours de mandat, ce qui leur assure un solide bloc d'électeurs initiaux, mais laisse peu de place à l'amélioration malgré les dépenses de campagne. Qui est assez naïf pour croire que le premier ministre ou ses ministres importants amélioreront leur situation au moyen de publicité dans leurs circonscriptions électorales ? Par contre, les déboursés de l'aspirant, pas encore de l'ordre où elles perdent de leur pouvoir, mettent en péril la position du candidat sortant. Il semble que l'imposition d'encadrement aux dépenses électorales protégerait l'avantage du vote initial du candidat sortant et lui éviterait les frais d'une bataille rangée pour la victoire. Voilà comment un seuil aux frais électoraux agit comme obstacle à l'entrée en politique. Pour mieux illustrer les conclusions de ces recherches, utilisons l'analogie du lièvre et de la tortue qui se préparent à faire la course. La tortue entreprend la course en milieu de parcours, mais le lièvre court plus de deux fois plus vite qu'elle. La seule possibilité pour la tortue de remporter l'épreuve consiste à dicter une limite de vitesse qui gênerait le lièvre, sans pour autant l'affecter elle-même. Les limites des dépenses électorales équivalent aux limites de vitesse des élus-tortues.

Les limites de dépenses prescrites aux hommes politiques se présentent sous diverses formes. En plus du freinage aux dépenses permises à un aspirant ou à un parti, on imposait jusqu'en 1997 aux partis politiques

canadiens des restrictions quant à l'utilisation du temps d'antenne. Le résultat des dernières élections servait de base à la mesure du temps alloué : meilleur il avait été, plus long était le temps d'antenne. Personne ne mettait en cause le fait que ce principe engourdissait l'activité électorale canadienne. Certains politiciens expliquaient que ces limites avaient pour but de protéger les grands partis politiques contre les nouveaux venus. Lors des élections de 1993, la preuve fut établie qu'une telle loi ne cadrait pas avec l'opinion publique.

Le Parti conservateur alors au pouvoir s'était vu accorder 162 minutes d'antenne au cours de la période électorale. Le Parti réformiste du Canada et le Bloc québécois, tous deux fondés en 1988, avaient eu droit à seulement 17 minutes respectivement. Les conservateurs avaient perdu tous leurs sièges au Parlement sauf deux, alors que les deux nouveaux partis s'étaient partagé le tiers des sièges. Ces deux partis se sont depuis avérés d'une popularité constante. Ils n'ont jamais plongé le pays dans le chaos. Le seul impact de ces limites de dépenses fut de retarder l'arrivée de ces partis sur la scène politique canadienne, et d'ainsi réduire la concurrence aux partis déjà en place. Dans un jugement rendu en 1995, la cour d'appel de l'Alberta modifiait la limite de temps qu'un parti existant pouvait obtenir tout en fixant celle impartie à une formation politique débutante.

En plus d'imposer des cadres aux dépenses des nouveaux candidats, la loi canadienne circonscrit l'expression politique d'individus et de groupes indépendants pendant les élections. La *Loi électorale du Canada* définit les individus et les groupes en tant que « tiers ». Bien que l'origine de ce terme demeure obscure, il s'accorde avec la notion élaborée dans le rapport de 1991 de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, à savoir que les candidats et les partis politiques jouent le rôle « d'acteurs politiques principaux » durant les élections canadiennes, alors que les électeurs et les groupes indépendants ne s'inscrivent qu'en tant que personnages de second plan. En effet, l'article 349 de la *Loi électorale du Canada* définit un « tiers » comme une « personne ou groupe, à l'exception d'un candidat, d'un parti enregistré et d'une association de circonscription d'un parti enregistré ». Quant au groupe, il représente un « syndicat non constitué en personne morale, association commerciale ou groupe de personnes agissant ensemble d'un commun accord dans la poursuite d'un but commun ». Ces définitions se conforment à celles de la loi américaine sur les comités d'action publique (CAP) et autres noyaux d'activistes ou d'individus non affiliés à un parti politique.

Les articles 349 à 362 de la *Loi électorale du Canada* de 2004 réglementent la propagande électorale faite par des groupes indépendants. Elle y est définie comme la « diffusion, sur un support quelconque au cours de la période électorale, d'un message publicitaire favorisant ou contrecarrant

un parti enregistré ou l'élection d'un candidat, notamment par une prise de position sur une question à laquelle est associé un parti enregistré ou un candidat» (Article 319). La terminologie se rapproche de près à celle de la loi fédérale américaine, mais contrairement aux États-Unis où les cours de justice ont déployé des efforts considérables pour différencier publicité justificative et publicité engagée, la définition canadienne de la promotion électorale est à ce point large qu'elle englobe à peu près tous les types de message. En guise d'exemple, si un individu placarde un panneau publicitaire avec le mot «Votez!», ce message pourrait être considéré comme une publicité sur «une question à laquelle est associé un parti enregistré ou un candidat» puisque tous les partis ont, à un moment donné, exprimé une opinion sur la valeur du vote. L'étendue de la loi est telle qu'Élections Canada ne peut encourager les citoyens à voter sans s'enregistrer auprès de son propre organisme et de s'en tenir aux limites officielles prescrites.

Aucune norme légale canadienne comme il en existe aux États-Unis ne cerne adéquatement la publicité engagée. La décision de classer ses frais sous la catégorie «engagée» ou «non engagée» est laissée à la discrétion des groupes indépendants avec la compréhension que le directeur général des élections pourra toutefois mettre leur choix en question. Dans le cas où un groupe perçoit ses dépenses comme «non engagées», elles ne sont alors pas qualifiées de publicités électorales et son inscription auprès d'Élections Canada n'est pas requise. Par contre, les groupements incertains de la classification exacte de leurs dépenses (publicité électorale, publicité justificative) ont tout intérêt à les enregistrer auprès d'Élections Canada.

Les groupes indépendants doivent respecter les limites de dépenses sur deux volets. Les sommes maximales qu'on peut verser se situent à 150 000 $ à l'échelle du pays et à 3 000 $ dans chacun des districts électoraux. Les détails de ces balises, d'une lecture ardue et imprécise, sont explicités dans l'article 350 de la *Loi électorale du Canada*. Une grande partie de la confusion provient de la difficulté d'interprétation à savoir si la limite de 150 000 $ doit être déboursée également dans chacun des districts électoraux ou si elle doit être dépensée exclusivement pour de la publicité nationale. Les limites de dépenses des groupes indépendants donnent lieu à de nombreux articles dans la littérature politique au Canada ; ils demeurent néanmoins d'intérêt marginal dans le cadre de cette étude, qui s'attache plutôt à mettre les exigences en évidence.

Des hommes politiques américains et canadiens ont affirmé que ces balises, pour s'avérer effectives, doivent être mises en application à l'encontre des citoyens qui cherchent querelle en période électorale. L'argument officiel proteste de l'injustice de bâillonner les politiciens en cours

de période électorale, tout en laissant la voie libre aux citoyens de dire tout ce qui leur plaît. Les hommes politiques mettent l'accent sur le fait que les citoyens qui publicisent leur point de vue n'ont aucun compte à rendre au public. Selon eux, ce manque de responsabilité envers leurs concitoyens et le danger que des sommes importantes d'argent public peuvent acheter l'opinion publique nécessitent une réglementation.

Une sélection de commentaires d'hommes politiques américains et canadiens fait voir de façon claire à quel point ces groupes de citoyens leur semblent comme une épine au pied. Un ancien directeur américain de campagne électorale disait que « les dépenses des groupes indépendants [l'effrayaient] au plus haut point. Un tiers se présente, » ajoutait-il, « qui ne connaît ni ma stratégie ni mon budget et s'interpose. Cela peut mettre la campagne en grand danger » (Sabato, 1985, p. 102-103). Un assistant-parlementaire qualifiait les campagnes indépendantes de danger public et le sénateur républicain Dan Evans, pour lequel un tel groupe avait fait campagne en 1983, précisait : « Je crois sincèrement que si l'on évalue le niveau de corruption d'une campagne électorale, les dépenses des groupes indépendants représentent probablement le taux le plus élevé de corruption en campagne de nos jours » (Novak et Cobb, 1987, p. 35). Pierre Trudeau, ancien premier ministre du Canada, détestait un groupe indépendant connu sous le nom de National Citizen's Coalition. Il relevait qu'il « serait bien de leur rappeler (au Citizen's Coalition) que la liberté de parole existe toujours dans ce pays. N'importe qui peut s'opposer à un parti ou à un membre d'un parti de la façon qui lui plaît. Il est par contre équitable qu'il ne puisse utiliser le pouvoir de l'argent… pour se procurer un avantage sur les autres candidats » (Hiebert, 1989). Le point de vue des hommes politiques à ce sujet est à ce point passionné tant au Canada qu'aux États-Unis qu'ils n'ont pas hésité à défier les plus hautes instances de justice pour ériger des frontières à la liberté d'expression des citoyens. D'autres pays craignent leurs citoyens privés. Les États-Unis et certaines démocraties émergentes comme la Slovénie ont dressé un barrage de restrictions similaires devant leurs citoyens. (Référer à Palda, 1996 ; Palda et Palda, 1998). Dans chacun de ces cas, les hommes politiques ont écrit des lois empêchant leurs citoyens de publiciser leurs opinions durant les campagnes électorales. Ils semblent tous en accord quant au fait que les groupes indépendants ne jouent pas selon les règles du jeu et qu'ils critiquent et proposent des réformes gênantes qui rendent la vie de l'autorité politique misérable. La situation se compare à celle de la Rome républicaine. Dans son ouvrage intitulé *Last Generation of the Roman Republic*, Erich Gruen (1974) explique comment Sylla, en réformant la constitution de la République romaine, avait ouvert la porte à une concurrence féroce chez les membres du Sénat pour l'octroi des postes clés de consul, de préteur et de questeur, tout en

rendant difficile la possibilité surtout parmi les agitateurs du tribunat et de l'ordre équestre de faire entendre leurs voix. Les hommes politiques contemporains se souviennent de cette leçon, semble-t-il !

Quelle raison peut légitimer l'utilisation de règlements électoraux à l'encontre du droit de parole des citoyens ? Comme il a été mentionné précédemment, les hommes politiques insistent sur le fait que les citoyens privés n'ont aucun compte à rendre au public, contrairement aux partis politiques. Les partis risquent de perdre du capital politique à long terme s'ils trompent le public, ce qui les incite à réfléchir sérieusement avant d'émettre une opinion et les force à renoncer à tout excès démagogique. Pour étayer cet énoncé, il suffit de citer quelques prises de position d'hommes politiques. « Sans aucun organisme répondant et des contributeurs dispersés à travers le pays, les personnes qui font des dépenses indépendantes directes pourraient être tentées de s'adonner à des activités confinant à l'abus. » (Twentieth Century Fund, 1984, p. 4). Le sénateur démocrate Paul Sarbanes s'exprime de manière beaucoup plus directe : « Les comités indépendants d'action publique opèrent à l'extérieur des cadres de la reddition de comptes et deviennent tout simplement des vedettes sur la scène politique. » (Alexander et Haggerty, 1987, p. 157).

Pour valider ce raisonnement, il faut présumer que les électeurs ne tiennent pas compte de leur interlocuteur. Est-ce qu'un criminel condamné à mort, tentant de se faire élire et promettant mer et monde suscite autant de confiance auprès de l'électorat qu'un homme politique chevronné qui devra finalement rendre des comptes et affronter les conséquences de ses gestes ? Aucune étude ne permet de déterminer à qui le public ferait confiance, mais il semble de plus en plus évident que les électeurs prennent en considération la performance des hommes politiques. Peltzman (1992) a établi que les électeurs américains conservent en mémoire les données des dépenses gouvernementales sur plus de trois ans. Des études psychologiques conduites par Crète (1991) et les travaux politologiques récents de Lodge *et al.* (1995) soutiennent la thèse que, bien que les électeurs ne voient pas tout, ils restent critiques relativement à l'information au sujet des candidats. Au reste, les gestes posés par les partis politiques mêmes étayent la notion selon laquelle les électeurs demeurent attentifs à leurs interlocuteurs ! En effet, les partis investissent des sommes considérables pour dénicher des candidats crédibles et talentueux, présentant de longs états de service dans les secteurs publics ou privés. Pourquoi alors investir dans de coûteuses chasses au talent si l'on croit que le public n'est pas en mesure de différencier un candidat responsable d'un démagogue, lequel aussitôt l'électorat trompé, disparaîtrait ?

L'expérience américaine démontre que les garanties officielles de responsabilité n'impliquent pas nécessairement des élections équilibrées et informatives. Ce qui importe plutôt, c'est que l'on puisse contester chaque argument. L'argent brouillera vraisemblablement les cartes dans le cas où les concurrents n'auront pas droit d'exprimer leurs idées. L'argent en tant que tel ne peut acheter des élections. En effet, plusieurs comités d'action publique s'en sont pris avec peu de succès à des candidats parce que les électeurs n'aimaient pas ou n'ajoutaient pas foi à ce qu'ils exprimaient, ou encore croyaient tout simplement que les intérêts représentés par ces groupes étaient trop étroits. Plusieurs échecs importants du CAP National Conservative et du comité des Juifs américains au cours des années 1980 prouvent la validité de cet énoncé, tout comme les nombreuses et extravagantes campagnes présidentielles ratées de Lyndon Larouche, le théoricien de la conspiration. Les comités d'action publique et autres contributeurs indépendants peuvent échouer dans l'atteinte de leurs objectifs, précisément parce qu'ils n'ont pas à rendre de comptes. Jusqu'à quel point le public ajoute foi au message d'un groupe ou d'un individu dépend en grande partie des conséquences du mensonge. Un regroupement qui n'a pas de comptes à rendre a moins à perdre en disant des faussetés que le groupe qui doit justifier ses actes, d'où la raison pour laquelle les électeurs s'y fient moins.

Les garanties contre les campagnes irresponsables imposées par le marché politique procurent des avantages aux électeurs. Les campagnes électorales mettant en cause des groupes indépendants augmentent le flux d'information durant la période électorale. La carte maîtresse principale qu'offrent ces groupes provient de la possibilité de mettre l'accent sur une seule question, ce que les grands partis ne peuvent s'octroyer. Cette spécialisation permet une concurrence accrue pendant la période électorale. Pour mieux comprendre cette situation, il est approprié de considérer les groupes indépendants comme des agents du public, qui recueillent des sommes d'argent utilisées de façon disciplinée pour maintenir les hommes politiques dans le droit chemin. De plus, certaines idées soulèvent trop peu d'appui pour être adoptées par un parti ou sont trop fragiles pour y asseoir un nouveau mouvement politique. La promotion de telles idées convient tout à fait à ces groupes indépendants, puisque leurs frais de mise en route sont négligeables et qu'ils ne sont pas tenus de plaire à la majorité des électeurs sur un grand nombre de questions. Ainsi, dans l'éventualité où des partisans des grands partis ont des plaintes à formuler, ils peuvent faire parvenir des messages à leurs élus à peu de frais par l'entremise d'un groupe porteur d'une mission unique. Les électeurs modérés quant à eux peuvent également utiliser ces groupes à leur avantage. On a en grande partie ignoré le rôle positif des indépendants au cours du

débat sur la réforme électorale, ce qui explique possiblement la peur presque paranoïaque que d'importants intérêts s'approprient inexplicablement une large part du pouvoir politique.

Bien que les avantages théoriques de l'encadrement des dépenses semblent au mieux de nature floue, Couture-Gagnon et Palda (2010) ont réalisé que ces limites peuvent décourager la participation de groupes indépendants aux élections canadiennes. Dans une étude menée au cours des élections de 2004 et de 2006, la majorité des regroupements étaient d'avis que la nécessité de divulguer leur identité et la crainte de poursuites par suite de violations fictives ou réelles des limites de dépenses les ralentissait dans leur intention de dépenser des sommes d'argent au cours d'une campagne électorale.

2.2. Les limites aux contributions

Les limites aux contributions politiques font partie des obstacles à l'entrée en politique, tout comme l'encadrement des dépenses. Il n'y avait jusqu'en 2004 aucune limite supérieure des contributions aux candidats ou partis politiques fédéraux au Canada. Par suite de débats intensifs en comité, le Parlement a promulgué une nouvelle loi, presque identique à la loi américaine, qui limite les contributions durant les campagnes électorales. Aucune raison ne fut avancée, mais l'explication la plus fréquemment entendue prétendait que la politique canadienne devait sembler libre de tout danger de corruption. La peur que les contributions politiques corrompent les politiciens mine l'imagination populaire et pourtant fait figure de légende urbaine dans les milieux universitaires. Les lignes qui suivent réfèrent à des circonstances américaines parce qu'on ne retrouve aucune recherche sérieuse sur les effets des limites des contributions sur l'influence politique au Canada. Par contre, les universitaires américains se sont interrogés sur les mobiles officiels des limites aux contributions. Le politologue américain David Adamany (1990) précise que

> Les études d'universitaires sur les finances en campagne électorale se concentrent généralement sur les sommes dépensées, leur provenance et leur usage final. Bien que ces données se révèlent d'une certaine utilité, elles n'exposent pas la relation du financement par rapport à l'environnement politique (*to the kinds of party systems*) et des voies de transmission disponibles. On porte encore moins attention à l'argent en tant que forme de représentation fonctionnelle qu'aux cas très peu fréquents où les contributions se pratiquent dans le but de provoquer des interventions de fonctionnaires qui se seraient produites malgré leur absence.

Le scepticisme d'Adamany quant à la perception des contributions comme un mal est basé sur une douzaine d'études sur les résultats de votes des membres du Congrès américain sur diverses législations. Ces

études ont tenté de lier la quantité d'argent reçue de groupes d'intérêts spéciaux par un membre du Congrès et ses votes en faveur des lois réclamées par ces mêmes intérêts spéciaux. Or, aucune évidence concluante n'est ressortie de ces études. Par suite d'un examen minutieux des données, Snyder (1990) a conclu qu'un groupe d'intérêt devait contribuer durant plusieurs années avant d'être en mesure d'influencer les politiques gouvernementales. Même la signification de cette influence n'est pas clairement définie. En guise d'exemple, si un groupe d'environnementalistes appuie un candidat durant plusieurs mandats en échange de son soutien à la législature, est-ce que cela signifie que le candidat a été corrompu ? Peut-être a-t-il été gagné à la cause du groupe grâce à la logique de leurs arguments et à leur persistance ? Il est à peu près impossible de répondre à cette question avec certitude.

Il apparaît de plus en plus évident qu'aucun groupe d'intérêt spécial ne peut « se payer » un membre du Congrès américain. Il appert plutôt que des groupes d'intérêt distribuent des sommes d'argent pour attirer l'attention d'un candidat. Puis, après s'être acquis sa curiosité, ils doivent lui fournir des informations sur leur politique, lesquelles doivent aider le candidat à faire bonne figure auprès de l'électorat. Aucun groupe ne détient de pouvoirs significatifs à l'intérieur de ce système, puisque d'autres groupes sont toujours libres de contester leurs idées. En guise d'exemple, si l'industrie des pâtes et papiers réclame le relâchement des restrictions sur la pollution, les groupes de pression environnementaux pourront s'y objecter. Dans ce système, la richesse de certains individus n'offre pas d'avantage irrésistible. Un regroupement d'individus défavorisés peut mettre ses capitaux en commun dans le but de s'opposer à de riches intérêts. Bien que l'argent entraîne manifestement certaines actions durant les campagnes électorales, son importance ne lui permet pas l'achat d'influence. Les contributions majeures ne donnent lieu qu'à des bénéfices relatifs à moins que les politiques de soutien n'aient été longuement réfléchies, qu'elles soient fondées sur des faits solides et qu'elles trouvent un appui auprès des électeurs. Donald Matthews précise que les comités d'action publique n'établissent pas les politiques. « Un petit nombre seulement de sénateurs passe en réalité d'une position neutre ou hostile à un comportement amical » (Palda, 1993). Les lobbyistes influencent les politiques gouvernementales par des informations équilibrées aux législateurs. Comme le dit si bien un membre du Congrès : « Il faut peu de temps pour faire la différence entre le lobbyiste honnête et celui qui tente de te "passer un sapin". Le lobbyiste honnête étale aussi bien les bons que les mauvais points de son affaire. Celui qui me fournit de la fausse information ou des données trompeuses, ça y est – je ne le reverrai plus jamais » (Congressional Quarterly Guide, automne 1991, p. 152).

Les avantages incertains des limites aux contributions pour la société s'accompagnent de coûts éminemment réels. Aux États-Unis, les limites occasionnent des coûts fixes à la collecte de fonds. Ces balises forcent les candidats et leurs comités à recueillir leurs contributions sous forme de sommes modiques. L'ancien représentant républicain Dick Cheney disait au sujet de la course à la présidence « qu'il faut un effort beaucoup plus considérable pour mobiliser des fonds de l'ordre de 10 à 15 millions de dollars quand les contributions résultent de montants de 1 000 $ ou moins, qu'il ne le faut s'il n'y a pas de maximum à la somme qu'un individu peut donner. Le temps passé en campagne de financement […] détourne les efforts de l'objectif principal de la campagne – persuader la majorité des électeurs d'appuyer un candidat spécifique » (Cheney 1980, p. 244). Quant à ses problèmes individuels en tant que candidat au Congrès, Cheney émettait que « la limite de 1 000 $ rend la tâche de réunir suffisamment de fonds pour faire démarrer sa campagne très ardue au nouveau venu. Tout compte fait, le candidat potentiel se voit dans l'obligation d'autofinancer ses premiers pas en politique puisque personne d'autre ne le fera, spécialement si son adversaire est en place ou s'il se présente aux primaires » (Cheney, 1980, p. 245). Les coûts élevés associés à la collecte de fonds expliquent vraisemblablement les résultats d'une enquête menée par le Center for Responsive Politics, qui concluait que 52 % des sénateurs déclaraient que les activités de souscription réduisaient considérablement le temps qu'ils pouvaient allouer aux occupations législatives. De plus, 12 % des sénateurs affirmaient que les exigences des campagnes de financement provoquaient certains effets négatifs (Magelby et Nelson, p. 44, au ch. 4 du 20e rapport).

Pour mieux saisir comment les limites aux contributions augmentent les frais fixes, il faut bien comprendre les mécanismes de la collecte de fonds. Celle-ci requiert plusieurs types de frais fixes : contacts avec les médias et les gens au pouvoir, bureaux, bases de données, ordinateurs. La relation entre ces frais et la campagne de financement ne suit pas un tracé linéaire. Un nouveau candidat doit investir certaines sommes avant que des fonds suffisants à maintenir la campagne en marche ne se mettent à circuler. Cet investissement initial peut agir comme obstacle à l'entrée en politique. Le débutant souhaite peut-être s'édifier une solide réputation sur plusieurs élections. À son premier essai, il se satisfera sans doute d'un pourcentage réduit du vote. Néanmoins, cette faible portion des votes ne justifiera sûrement pas les investissements nécessaires à l'augmentation de cadence des contributions de nombreux petits donateurs. Par contre, si on abolissait les limites aux contributions, le candidat pourrait concentrer ses énergies sur un petit nombre de contributeurs importants. Face à ces obstacles, les aspirants se voient dans l'obligation de puiser à même leurs propres ressources, ce qui limite assurément le nombre de candidats potentiels.

Les analystes associent rarement les limites aux contributions et les coûts élevés de frais fixes. Fritz et Morris (1992, p. 3) prétendent que les campagnes de financement et les dépenses des candidats en poste sont « conditionnées par le désir de construire un empire politique, et non du fait de l'importance de l'opposition ». Ils soutiennent qu'en 1990, les candidats sortants avaient dépensé moins de 40 % des fonds de la campagne pour transmettre des informations à leurs électeurs. Une grande partie de l'argent aurait plutôt servi à l'élaboration de ce qu'un critique a qualifié de « machine politique plaquée or permanente », une organisation cossue de campagne électorale déployée dans le dessein de décourager les opposants de se présenter aux élections (p. 27). Cependant, cette étude et d'autres de nature similaire ne semblent pas reconnaître que l'argent investi dans la « machine politique » des candidats sortants aurait pu tout simplement être utilisé au paiement des frais fixes requis pour acheminer leur message politique. Il faut réaliser que les candidats ne peuvent pas allouer tous leurs fonds à la publicité. Une portion des sommes d'argent investies servent à générer du financement. Les limites aux contributions haussent donc les coûts liés à la collecte de fonds. Ce qui semble évoquer un complot politique conçu dans le but de démotiver des adversaires pourrait s'avérer le fruit des dépenses incontournables à la collecte de fonds.

Une autre dépense, résultat des lois sur les contributions, est plus difficile à percevoir. Il s'agit des coûts inhérents à la réécriture des lois sur le financement des campagnes électorales dans l'intérêt d'un parti politique spécifique, un gaspillage de ressources connu dans la littérature professionnelle sous le terme de coûts de recherche de rente (*rent-seeking costs*). En guise d'exemple, le premier ministre canadien Stephen Harper, dans une tentative de révision des subventions qui aurait désavantagé l'opposition durant les campagnes électorales, a mené le gouvernement minoritaire à une crise qui s'est presque soldée par une élection. Enfin, l'abus excessif de ces lois par les grands partis dans le but de restreindre le droit de parole de citoyens ou de groupes qui pourraient les critiquer s'avère une autre forme de recherche de rente.

2.3. Les subventions

En contrepartie aux limites des contributions, le gouvernement fait souvent usage de subventions aux candidats et aux partis. Avant que le Canada impose des limites aux dépenses électorales, similaires à celles en cours aux États-Unis, on octroyait aux candidats et partis des subventions proportionnelles au nombre de votes qu'ils avaient obtenus lors des élections précédentes. La nouveauté dans la loi de 2004 tient dans l'introduction d'importants subsides permanents aux partis, dans le style européen, pour la « recherche » et l'« éducation du public ». On espère ainsi réduire la

dépendance des candidats face aux intérêts personnels de certains contributeurs et conséquemment prévenir la corruption dans le système électoral. Ce point de vue ne s'appuie cependant sur aucune étude empirique. Le trafic d'influence et la malversation sont présents dans les pays où le gouvernement s'acquitte du coût des élections. Le Japon a légiféré la suppression de contributions privées durant les élections et les a remplacées par des subventions publiques. Or, on sait que ce pays est gouverné par une cabale d'intérêts d'affaires et gouvernementaux qui ont fait de la corruption une caractéristique centrale de leur administration.

Historiquement, la province de Québec a été la plus prodigue de subventions aux candidats durant les élections provinciales et pourtant, il n'y a aucun indice démontrant que la politique soit plus propre au Québec qu'en Alberta qui offre, en comparaison, une réglementation minimale. L'Union soviétique s'opposait aux campagnes privées de financement en cours d'élections, ce qui n'a aucunement freiné la décomposition du régime par la corruption. Plusieurs autres facteurs peuvent expliquer le niveau de corruption dans ces pays ; peut-être alors ne devrions-nous pas pousser trop loin l'analogie entre ceux-ci et le Canada. Par contre, il ressort de l'expérience de ces pays qu'il existe plusieurs façons d'influencer les hommes politiques. Si certains intérêts privés ne sont pas en mesure d'obtenir gain de cause par le concours de contributions durant les campagnes électorales, ils peuvent toujours mettre plus d'efforts de lobbying auprès des élus ou tout bonnement, de les soudoyer. Un libre marché de contributions et de dépenses agira plausiblement en contrepoids à la corruption si tant est que la contestation demeure accessible à tous. De plus, il représente la possibilité de lever des fonds pour dénoncer un adversaire politique qui offre une performance médiocre. Dans ce cas, loin de s'avérer comme un vecteur du mal lors d'élections, les dépenses en campagne électorale peuvent aider à maintenir la démocratie en bonne santé et dans le droit chemin.

La transfusion de dollars publics aux hommes politiques peut être digne d'intérêt si cet argent sert à informer les électeurs et de la sorte à hausser le niveau de compétitivité dans le système politique, mais nous n'en sommes pas certains. Des sommes d'argent public octroyées à un candidat qui a perdu la faveur de la population représentent peut-être de l'argent bêtement jeté par les fenêtres. Une étude en provenance des États-Unis, conduite par Phillip Nelson (1976) suggère que les électeurs exigent des informations au cours de la période électorale. Ils désirent être informés de certaines choses et sont peu intéressés par d'autres. Les dons d'argent à des candidats qui ne sont pas en mesure de satisfaire ces exigences se révèlent pur gaspillage. On ne sait de façon certaine si les subventions entravent la concurrence en procurant des votes aux partis en place. Un

parti politique ne gagne pas les élections parce que ses finances sont en bon état. La richesse des Steve Forbes et Lyndon Larouche ne leur a en rien servi. Comme nous l'avons mentionné plus tôt, le bâillonnement de la concurrence réside dans le blocage de ses messages par la mise en application de limites aux dépenses électorales. Dharmapalla et Palda (2002) ont démontré empiriquement que les contributions lors des campagnes électorales pour le Congrès américain mettent à la disposition des électeurs des informations qui leur permettent d'évaluer le niveau de popularité et les perspectives d'élection des candidats. Les subventions, pour leur part, sont susceptibles d'introduire un « parasite » dans le signal émis par les contributions, dégradant de la sorte leur valeur informative.

Les subventions publiques risquent d'avoir un effet pervers à long terme si elles altèrent la qualité des candidats qui briguent les suffrages. Pour bien comprendre cet énoncé, il faut savoir que la genèse des partis politiques américains s'est souvent faite à partir d'un mouvement marginal. Les mouvements politiques naissent en règle générale par suite de rencontres dans des salles communautaires ou des parcs. Les vrais « croyants » doivent battre le pavé pour convaincre les autres électeurs. Si le parti propose un message intéressant et s'il dispose du personnel requis pour donner le coup d'envoi à un débat sur ses idées, il est prêt à passer à l'étape suivante. Est-il en mesure d'attirer des candidats charismatiques ? Le parcours d'un parti vers l'éclosion est parsemé d'embûches. Les partis qui échouent certaines épreuves disséminées en cours de route progressent lentement sur le chemin du pouvoir.

Le marché privé a parsemé la route d'embûches similaires pour mettre les inventeurs à l'épreuve. Chaque inventeur se considère un incompris et pense avoir mis au point le dispositif universel. Pour mettre cet appareil à la disposition du monde, il a besoin de financement. Les créateurs bien lotis ont foi en leur produit et frappent à des centaines de portes au cours des années pour dénicher du financement. Toutefois, les marchés ne laissent pas les inventeurs entièrement à eux-mêmes. Il existe une race de « chien de chasse économique » qu'on appelle investisseur en capital de risque, qui donne la réponse à l'appel au secours de l'inventeur. Ces investisseurs se spécialisent dans la chasse aux produits novateurs et dans leur financement au cours de la longue et hasardeuse période de la conception et de la commercialisation. Les investisseurs en capital de risque jouent le rôle d'anges gardiens des pionniers inconnus, souvent démunis, et s'assurent que les inventions qui se retrouvent sur le marché se révèlent les meilleures.

En politique, les partis font office d'anges gardiens des candidats pauvres et anonymes. Les partis qui obtiennent du succès ont mis au point un système performant pour débusquer le talent politique. La formule

des primaires utilisée par les démocrates et les républicains, une audition de candidats politiques qui se tient sur une période de plusieurs mois, incarne sans conteste l'un des systèmes les plus efficaces. Lorsqu'elles sont terminées, les partis savent qu'ils seront représentés par les meilleurs candidats. Déjà avant les primaires, les partis sont à l'affût de jeunes leaders d'avenir. C'est grâce au patronage de membres établis du parti que les Bill Clinton et Richard Nixon ont reçu la poussée initiale qui les a en définitive menés à la présidence. Aucun de ces candidats n'était fortuné, mais ils en vinrent à gérer des dizaines de millions de dollars en campagne électorale. Cela démontre que dans un système politique concurrentiel, l'argent convoite le talent, lequel attire le capital.

3. L'ABSENCE DE DÉMOCRATIE DIRECTE COMME OBSTACLE À L'ENTRÉE EN POLITIQUE

Alors que les hommes politiques ont élaboré des règlements électoraux qui favorisent les élus sortants avec empressement, ils se sont montrés indolents en ce qui concerne l'attribution d'un droit direct de parole aux citoyens.

La démocratie directe se définit par toute forme de vote qui contourne les représentants élus. Citons en exemple l'initiative populaire qui existe dans 26 États américains et d'innombrables communes suisses. Les citoyens peuvent proposer des lois et même les voter. Ce vote ne peut être contesté par la législature et ne peut être bloqué que par les cours de justice. La démocratie directe offre aux citoyens la possibilité de dégrouper les services soumis par leurs représentants. La majorité des gouvernements présente un assortiment de services incluant la santé, l'éducation, l'aide sociale, le transport, l'environnement et la sécurité. Ces assemblages restreignent la concurrence politique. Un parti peut offrir un système de santé fonctionnel et gérer la protection de l'environnement de manière efficace, tout en se montrant absolument nul dans l'administration de la sécurité publique. Le parti rival, de son côté, peut très bien réussir en ce qui concerne la sécurité, mais obtenir peu de succès dans la gestion de la santé et de l'environnement. Le premier parti est donc élu parce qu'il devance le second sur deux des trois politiques. En élisant le parti qui domine sur le plus grand nombre de politiques, on ouvre la porte aux excès. Il peut choyer des intérêts privés et offenser le public jusqu'à ce que son niveau de faveur glisse sous le seuil de la popularité de son rival.

L'évidence que les hommes politiques tirent profit du « jeu » que leur laissent les électeurs provient des chercheurs David Kalt et Mark Zupan de l'Université du sud de la Californie. Ils ont tenté de déterminer si les

sénateurs américains votaient les lois selon l'attente de la majorité de leurs électeurs. Ils ont pu identifier, grâce à la méthode statistique dite de régression, à quelle position dans l'échelle politique un sénateur se trouvait par rapport aux attentes de ses électeurs. Tout écart entre la position du sénateur et celle réclamée par la majorité de ses mandants était considéré comme un abus du « jeu » accordé, une « esquive » selon la terminologie des chercheurs. Kalt et Zupan ont réalisé que l'écart était plus étendu – les sénateurs « esquivaient » davantage – en de nombreuses circonstances d'importance cruciale. Dans un district où la population était hétérogène et les individus avaient peu en commun d'un à l'autre, la victoire donnait au sénateur élu l'espace pour esquiver. En effet, une population divisée présente peu de danger pour l'homme politique qui se conduit mal. Par ailleurs, la retraite à la fin de son mandat, une position de prestige dans la structure des comités sénatoriaux ou encore une vedette chez ses électeurs, tous ces facteurs permettent à un sénateur de voter pour des politiques impopulaires auprès de la majorité des gens qui l'ont porté au pouvoir.

L'étude de Kalt et Zupan jette un éclairage nouveau sur les raisons pour lesquelles la démocratie directe est bonne pour la majorité. Un sénateur esquivera ses devoirs envers ses électeurs lorsqu'il se sent confiant de sa popularité et de sa position dans la structure des comités sénatoriaux. Le sénateur en mode « esquive » rappelle le mari qui pose des exigences excessives à sa conjointe. Sachant fort bien qu'elle l'aime et qu'elle dépend de lui, il la pousse à la limite de sa tolérance. L'épouse qui se déniche un emploi rémunérateur, quant à elle, peut conserver son époux tout en s'exposant à une dépendance moindre. Le travail a exonéré la femme du besoin « d'accepter le bon et le mauvais » du mariage.

De même, les initiatives populaires permettent aux électeurs de n'accepter que les aspects positifs de leurs élus. Ils n'ont pas à « jeter le bébé avec l'eau du bain ». La démocratie directe propose aux électeurs le moyen de corriger des lois que leurs représentants ont votées à leur détriment, tout en maintenant le gouvernement en place. Des questions qui pourraient être résolues sans devoir se départir du gouvernement se présentent continuellement. Dans les semaines précédant les élections fédérales de 1997, un tueur en série et pédophile tentait d'obtenir sa liberté conditionnelle précoce. John Nunziata, le député libéral franc-tireur, a offert une performance émouvante sur la chaîne d'affaires publiques par câble, où il mettait Ottawa au défi d'éliminer la loi permettant aux tueurs en série toute demande de liberté conditionnelle. Le gouvernement, tout à son succès d'avoir éliminé le déficit, fit sourde oreille à son appel. Si ce dernier avait pu faire appel à une population avec un droit d'initiative, il aurait possiblement réussi à faire isoler la question et à supprimer la loi.

Des réformateurs à la Nunziata réaliseraient leur destinée dans un monde de démocratie directe. C'est probablement pourquoi les groupes d'intérêts spéciaux craignent et détestent cette forme d'action civique. L'économiste Milton Freedman, gagnant du prix Nobel, remarquait que le prix du sucre était deux fois plus élevé sur le marché américain qu'au niveau du commerce mondial parce qu'un cartel de producteurs domestiques avait convaincu le gouvernement de restreindre l'offre. Friedman se demandait quelle serait la durée de vie de ce cartel si un réformateur interrogeait ainsi ses concitoyens au cours d'un vote direct : « Est-ce que vous voulez que le gouvernement américain perpétue son soutien au cartel du sucre de façon à ce que vous continuiez à payer le double de la valeur marchande pour votre sucre ? » Voilà une question que le lobby du sucre n'aimerait pas retrouver un jour sur un bulletin de vote.

L'opposition la plus virulente à la démocratie directe provient sans doute des hommes politiques, car elle les dépouille de leur mainmise sur la rédaction des nouvelles lois. Les politologues David Butler et Austin Ranney (1994) en sont venus à cette conclusion par suite d'une étude internationale sur les référendums, une forme de démocratie directe par laquelle les hommes politiques présentent une loi devant le peuple pour son approbation. Ils en ont conclu dans leur évaluation finale que les « référendums déplaisent généralement aux politiciens […] Ils retirent les décisions des mains des élus et ces derniers ne peuvent contrôler – ou être en mesure de rendre des comptes – quant aux résultats finaux ». Dans le but de justifier leurs raisons pour conserver la démocratie sous leur domination, les hommes politiques prétendent à l'incompétence du public à prendre de telles décisions. Alexander Hamilton, le pionnier de ce concept politique, soutenait que « lorsque les pouvoirs délibératifs ou judiciaires étaient investis entièrement ou partiellement dans les mains de l'ensemble du peuple, on devait s'attendre à l'erreur, la confusion et l'instabilité ».

L'évidence contredit Hamilton. Au lieu de provoquer l'instabilité, la confusion et l'erreur, la démocratie directe donne naissance à des gouvernements responsables, de petite taille, dont les hommes politiques sont à l'écoute des citoyens. Les économistes Werner Pommerehne et Friedrich Schneider (1982) ont étudié les villes suisses où la démocratie directe avait cours. Ils ont pu déterminer au moyen d'analyses de régression la relation entre les revenus des citoyens de différentes municipalités et le montant de dépenses gouvernementales qu'ils avaient voté. Puis ils se sont tournés vers les municipalités gérées strictement par des représentants élus. Si la relation entre les revenus des électeurs et les dépenses du gouvernement se maintenaient pour ces municipalités, de quelle façon le gouvernement changerait-il ses habitudes de gestion des dépenses par suite de l'introduction de la démocratie directe ? Les chercheurs ont réalisé que dans un

régime de démocratie directe, les dépenses auraient été réduites de l'ordre de 30 %, comparativement au système représentatif existant. L'économiste américain John Matsusaka a poussé la recherche plus à fond en comparant les finances gouvernementales des 26 États favorables à l'initiative populaire aux 24 autres États. Après évaluation des facteurs qui pouvaient influencer les dépenses gouvernementales, il s'est aperçu que les États permettant l'initiative populaire dépensaient 12 % de moins par citoyen que les États la refusant. Ces résultats suggèrent que la démocratie directe permet aux citoyens de mettre un frein au pouvoir des intérêts particuliers en réduisant la dimension de l'État.

Alors que plusieurs craignent que les campagnes référendaires soient dominées par des intérêts financiers et non par les citoyens, l'expérience courante prouve plutôt le contraire. L'expert en matière référendaire, David Schmidt, a constaté que l'argent se révèle un facteur décisif dans seulement 23 % des cas lors des 189 campagnes d'initiative populaire aux États-Unis entre les années 1976 et 1984. Pareillement, l'argent comptait peu dans les cas d'initiatives à l'échelle de la politique municipale. Des environnementalistes sous-financés ont défait de riches compagnies de développement immobilier dans les deux tiers des campagnes. Dans son analyse des initiatives populaires au cours des 35 dernières années, l'économiste John Matsusaka de l'Université du sud de la Californie a pu déterminer que la démocratie directe ne conduisait pas à un plus grand nombre de faveurs gouvernementales, bien à l'inverse. Le référendum fédéral de 1992 sur la Constitution – l'accord de Charlottetown – met en évidence une défaite des élites canadiennes sociale, politique et d'affaires. Ce référendum, appuyé par la grande entreprise, avait pour objectif la signature d'une entente entre les provinces et le gouvernement fédéral, conçue pour conserver le Québec à l'intérieur de la Confédération.

Il se voulait plus encore. Il proposait pour s'allier les syndicats, l'enchâssement des droits collectifs dans la Constitution, ce qui aurait mis une petite entreprise non syndiquée, concurrente d'une grande société syndiquée, en violation du droit collectif des syndiqués de gagner un salaire raisonnable. Le référendum proposait de plus une protection constitutionnelle des programmes sociaux. Le gouvernement et les intérêts spéciaux pour cette « pêche miraculeuse » de changements dépensèrent dix fois plus d'argent que leurs adversaires pour promouvoir leur vision. Toutefois, le camp du « non », qui n'avait qu'un porte-parole influent, Pierre Trudeau, a remporté la victoire.

La démocratie directe permettrait aussi de clarifier certaines affaires non financières. Prenons en exemple la confusion totale quant à la formulation de la question lors des référendums sur la souveraineté-association au Québec. À l'heure actuelle, seul le parti au pouvoir détient le privilège

de soumettre une question référendaire devant le peuple. Pourtant, il serait préférable de laisser le peuple lui-même énoncer la question. Au lieu d'un référendum québécois, il y aurait plutôt des initiatives québécoises où il serait possible d'entendre plusieurs interrogations au sujet de la séparation. Certains groupes revendiqueraient une séparation limitée. D'autres solliciteraient un retrait complet de la fédération ou, dans le cas d'un « non », proposeraient un moratoire de 20 ans sur tout plébiscite sur la séparation. Ce genre d'initiative pourrait se dérouler en deux rondes. En premier lieu, les électeurs jetteraient leur dévolu sur une question et enfin, ils prendraient leur décision. Ce modèle de démocratie directe en deux temps permettrait aux Québécois de bien définir la relation à laquelle ils aspireraient avec le reste du Canada. Seraient de plus mis de côté les intermédiaires qui font carrière dans la manipulation du programme référendaire.

Le potentiel le plus important de la démocratie directe se retrouve cependant à l'échelle de la politique municipale, qui affecte le plus les citoyens dans leur vie quotidienne. Au milieu des années 1990, le gouvernement Harris de l'Ontario visait à créer un système de démocratie directe dans les municipalités pour l'an 2000. Pour préparer la voie au changement, la province amorça une réforme du financement provincial et fédéral aux villes, octroyé sous forme de subventions qui représentaient du tiers à la demie du budget de ces dernières. Ainsi, lorsque la gestion d'une ville était mauvaise, un palier supérieur du gouvernement transférait la facture des erreurs de gouvernance aux autres municipalités. Harris croyait que les villes étant privées de leurs subsides, les gouvernements municipaux seraient contraints de se régionaliser, donnant naissance à une démocratie locale, plus spécifiquement directe. Le gouvernement Harris n'a malheureusement pu mettre ses plans à exécution en grande partie à cause de l'opposition qu'il a rencontrée dans son effort de décentralisation des finances gouvernementales. Depuis ce temps, on n'entend plus parler de démocratie directe au Canada.

4. LA DÉCENTRALISATION

Dans les pages précédentes, j'ai ciblé certains aspects de la démocratie canadienne où la concurrence pourrait être améliorée par l'élimination des obstacles à l'entrée en politique. Mes propositions comportent des risques. Certaines tentatives démocratiques échoueront. Les hommes politiciens proscrivent l'échec et stoppent le progrès par le fait même. Comme Goethe l'exprime dans *Faust*, « L'homme erre aussi longtemps qu'il cherche ». Imaginez ce qui serait advenu de l'économie si on avait interdit en 1900 la formation de toute nouvelle entreprise. La majorité d'entre nous demeurerait toujours à la ferme au niveau de vie de nos arrière-grands-

parents. Les échecs de l'économie de marché sont le cas échéant réparés par ses succès. C'est pourquoi les économies progressent. Le même principe devrait s'appliquer au gouvernement.

Les risques encourus durant la réhabilitation de notre démocratie peuvent être minimisés sur la base d'exemples fournis par les marchés financiers. Les investisseurs se protègent des aléas du marché en diversifiant leurs portefeuilles. Les consommateurs partagent l'aversion des investisseurs à conserver tous leurs œufs dans le même panier. Des impératifs de sécurité financière expliquent la raison d'une si grande variété de produits identiques en circulation. Considérons les écoles privées. On retrouve des douzaines de doctrines qui se font concurrence dans le monde de l'éducation. Les besoins d'un enfant sont-ils mal servis dans un établissement scolaire particulier ? Les parents n'ont qu'à se mettre à la recherche d'éducateurs qui proposent une approche différente. Lorsque le gouvernement administre le système d'éducation, il est pour ainsi dire impossible de se prévaloir d'autres options. Les bureaucrates provinciaux exercent leur emprise sur la presque totalité du curriculum à l'élémentaire, ce qui les satisfait bien, puisqu'ils peuvent mettre leurs théories à l'épreuve à une grande échelle. Les parents qui refusent l'approche pharaonique appliquée à l'éducation se désolent, mais on leur présente un choix restreint d'écoles où envoyer leurs enfants. L'expérience éducative que les fonctionnaires ont testée sur notre jeunesse a engendré des élèves qui ont de la difficulté à accomplir des tâches telles l'écriture et la lecture, qui étaient considérées comme élémentaires autrefois. Un gouvernement moins centralisateur aurait épargné une telle tragédie aux parents. La « décentralisation » des pouvoirs gouvernementaux agit comme une police d'assurance, un parapluie sous lequel on peut tenter de multiples expériences avec la démocratie, conserver les résultats les plus intéressants et se défaire des échecs. Elle permet donc de « magasiner » pour le modèle de régime démocratique qui convient le mieux à notre genre de vie collective ou à fuir celui qui tourne au vinaigre.

Comme toute police d'assurance, la décentralisation occasionne des frais. Il est en effet impossible de nier qu'il en coûtait moins à George III pour administrer la Nouvelle-Angleterre qu'aux 13 États pour chacune orchestrer sa législature individuelle, ses conseils municipaux et sa bureaucratie. En contrepartie de ces coûts, découle cependant le bienfait de la concurrence. Tout comme alors, la décentralisation injecte cet avantage concurrentiel dans la démocratie en la rabaissant au niveau du citoyen. Lorsque la taxation et les dépenses sont gérées par un gouvernement local, les citoyens peuvent plus facilement jauger la performance de celui-ci. Ils n'ont qu'à jeter un coup d'œil de l'autre côté de la frontière pour comparer le degré de compétence du gouvernement avoisinant le leur. Si les parents

de Jean paient des taxes plus élevées pour un système d'éducation primaire de qualité inférieure que les parents de Suzie dans le comté voisin, les parents de Jean exigeront sûrement des explications de leur représentant. Grâce à la décentralisation, les citoyens peuvent évaluer la performance de leur gouvernement à la toise des gouvernements limitrophes. Elle fait ressortir l'évidence qui leur permet de demander des comptes à leurs dirigeants. La justesse de cette incidence a été démontrée lors d'une étude des économistes John Blair et Samuel Staley (1995) sur la qualité des écoles dans l'État de l'Ohio. Ils ont analysé les résultats scolaires des étudiants sur tout le territoire de l'État. Blair et Staley ont réalisé que les districts qui affichaient des résultats scolaires élevés encourageaient à la hausse la performance des élèves dans les districts adjacents. La contiguïté à un district où les standards sont élevés incite donc les régions voisines à égaler l'exploit de ce premier. La raison d'une telle concurrence réside dans le fait que la décentralisation offre un point de référence qui permet d'exiger des explications aux dirigeants.

De plus, la décentralisation étale les avantages des opérations gouvernementales côte à côte avec leurs coûts. Sous le système centralisateur actuel, les municipalités paient 55 % de leurs coûts réels d'opération. La province et Ottawa déboursent le reste. C'est comme si une force occulte étrangère épongeait la facture des bévues municipales. Le tampon des sommes d'argent provenant de sources extérieures atténue l'intérêt des citoyens à se tenir informés quant aux agissements de leurs dirigeants, ce qui explique probablement leur taux de participation d'à peine 40 % lors des élections municipales. Il n'y a pas de transferts d'argent en provenance des paliers plus élevés de gouvernement dans un système décentralisé. La performance des élus apparaît clairement aux citoyens. La décentralisation dissipe tout faux-semblant.

Dans un État décentralisé, le processus d'élection est ininterrompu. Les électeurs deviennent des consommateurs bien informés qui prennent le parti de se déplacer de quelques rues, dans un secteur mieux gouverné, s'ils n'aiment pas les services offerts dans leur communauté. Les gens ont au reste toujours fui les gouvernements oppressifs. Le vote par absentéisme demeure l'une des stratégies préférées des électeurs pour mettre un frein à certains abus éventuels de leurs élus. La décentralisation resserre cette pression sur les élus en réduisant le coût du vote par absentéisme. Une étude des économistes américains Edward Gramlich et Peter Rubinfeld (1982) démontre sans l'ombre d'un doute que les gens agissent de cette façon si la chance leur en est donnée. Ils se sont penchés sur les différences d'opinions d'électeurs de districts différents sur leur système scolaire respectif. Les divergences de pensée à l'intérieur de chacun des districts

variaient peu dans les régions où s'offraient de nombreuses juridictions concurrentes. Il appert donc que les électeurs-consommateurs de goûts similaires s'agglomèrent dans la même classe de juridiction-supermarché.

Aucun besoin de posséder un diplôme universitaire pour convaincre les hommes politiques que la décentralisation est un génie démocratique qu'il est préférable de conserver dans sa bouteille. Pour hausser le prix des services publics – en d'autres mots, les taxes – au-dessus de leur valeur réelle, les hommes politiques doivent mater toute concurrence entre États rivaux. C'est pourquoi les États européens mettent l'accent de nos jours sur la nécessité urgente d'harmonisation et que les dirigeants provinciaux appuient le principe d'universalité avec passion. Harmonie et œcuménicité : les incantations qui écartent la concurrence entre gouvernements. Toutes les juridictions qui tombent sous le charme de ces incantations prélèvent les mêmes taxes, obéissent à des règles identiques et prodiguent des services sociaux équivalents. Les bousculades entre gouvernements pour offrir des services de qualité supérieure à meilleur coût sont proscrites. Tout cela décharge les hommes politiques d'un service efficace et épand un terreau fertile dans lequel les intérêts spéciaux peuvent profiter. Quand tous les gouvernements sont identiques, il ne reste plus d'alternative pour l'électeur. L'harmonie aveugle l'électeur, qui n'est alors plus en mesure de voir l'inefficacité et les abus de ses gouvernements.

Sans doute la crainte de perdre leur domination politique explique pourquoi Ottawa et les provinces ont rétréci la politique municipale canadienne au moyen d'un scalpel financier. Pourtant, les villes et les communautés forment les pierres angulaires d'une saine démocratie. Alexis de Tocqueville déclarait qu'« une nation, bien qu'elle eut instauré un gouvernement libre, ne pouvait récolter l'esprit de liberté sans des institutions municipales stables ». Il était probablement inévitable qu'on cherche à retirer ce pouvoir des mains des citoyens. Les autorités provinciales se sont acquittées de cette tâche en obligeant les villes et les arrondissements à fusionner et en limitant leur capacité de recueillir des redevances. Par la suite, les villes ont dû se procurer 90 % de leurs revenus par le seul moyen d'impôts fonciers et de subventions provinciales. Comme je l'ai mentionné plus tôt, les subventions entravent la mise en question des élus municipaux par leurs électeurs.

Les impôts fonciers ne font qu'aggraver l'ignorance provoquée par les subventions et permettent aux hommes politiques de cacher à leurs citoyens les coûts réels des services municipaux dont ils usent. En guise d'exemple, une taxe sur un commerce du centre-ville ne préoccupe aucunement l'électeur. Il n'en voit que les avantages. Les commerces paient pour l'école de ses enfants, le transport et l'eau. L'électeur ne réalise cependant pas que cette taxe d'affaires augmente les coûts de tous ses achats

au centre-ville. Si les revenus des villes provenaient de redevances, il n'y aurait aucune place pour la supercherie. Lorsqu'on s'irrite devant les coûts des transports publics, on sait d'une manière exacte sur qui mettre le blâme : l'homme politique. En retour, il sait très bien vers qui se tourner pour trouver des solutions : les gestionnaires de la société de transport. Quand la réalité des coûts gouvernementaux touche le citoyen dans sa poche, il réclamera naturellement le pouvoir de châtier ses élus. Voilà la raison pour laquelle les gouvernements du monde entier mettent beaucoup de temps à réinventer leurs finances. De telles réformes pourraient mener à des demandes de renouveau démocratique qui astreindraient les hommes politiques à œuvrer dans l'intérêt public.

CONCLUSION

J'ai souligné dans cet article diverses voies possibles que pourrait prendre la démocratie canadienne en ce début du XXIe siècle. J'ai établi que la démocratie constitue un instrument de contrôle indirect des prix. Par la confrontation entre les partis politiques, la démocratie encourage les hommes politiques producteurs à offrir des services publics aux électeurs consommateurs à des prix minima. L'information et le choix forment les ingrédients d'une saine concurrence. Les obstacles à l'entrée en politique restreignent l'information et le choix. Toute réforme de notre démocratie doit donc identifier ces obstacles et les éliminer. Les lois sur le financement en campagne électorale, l'absence d'instruments de démocratie directe et une tendance à la centralisation excessive du gouvernement représentent les trois obstacles majeurs détectés dans cet article.

La réforme de la démocratie signifie plus que de laisser l'impression aux citoyens qu'ils ont leur mot à dire dans la gestion de l'État. Elle doit aussi s'élaborer sur une base économique. Elle contraindra le gouvernement à améliorer son efficacité et à établir des bases solides pour le bon fonctionnement de l'économie et l'augmentation des revenus des citoyens. Ironiquement, les réformes proposées qui semblent procurer plus de pouvoir au citoyen restreignent possiblement sa participation au débat politique. Examinons la Suisse de nouveau. Dans cette démocratie authentique, la proportion de votants représente le taux le plus faible de toutes les démocraties occidentales. Certains avancent l'hypothèse que les Suisses ne votent pas parce qu'ils sont politiquement saturés. D'autres, d'un avis différent, prétendent plutôt qu'ils ne se présentent pas aux élections parce qu'ils n'ont pas à le faire. Les armes de l'arsenal démocratique n'ont pas à être tirées de l'armoire, mais le seul fait de savoir qu'elles sont prêtes à être utilisées tient les hommes politiques en haleine. Dans le cas contraire, les électeurs les contourneraient et obtiendraient ce qu'ils veulent au moyen

d'initiatives populaires. La Suisse et plusieurs des pays que j'ai cités dans cette étude diffèrent du Canada et leur style démocratique peut ne pas lui convenir. Par contre, la démocratie canadienne ne peut s'abandonner dans la forme qu'elle s'était donnée dans les années 1920. Certaines expérimentations sont maintenant souhaitables pour le bien de notre démocratie et deviendront inévitables dans le futur.

RÉFÉRENCES

Abrams, B.A. et R.F. Settle (1978). « The economic theory of regulation and the public financing of presidential elections », *Journal of Political Economy*, vol. 86, avril, p. 245-257.

Adamany, D. (1990). « The unaccountability of political money », dans M. Latus Nugent et J.R. Johannes (dir.), *Money, Elections, and Democracy : Reforming Congressional Campaign Finance*, San Francisco, Westview Press, p. 95-116.

Alexander, H.E. et B.A. Haggerty (1987). *Financing the 1984 Election*, Lexington, Lexington Books.

Becker, G.S. (1958). « Competition and Democracy », *Journal of Law and Economics*, vol. 1, p. 105-109.

Bender, B. (1988). « An analysis of congressional voting on legislation limiting congressional campaign expenditures », *Journal of Political Economy*, vol. 96, p. 1005-1021.

Blair, J. et S. Staley (1995). « Institutions, quality competition and public service provision : The case of public education », *Constitutional Political Economy*, vol. 6, p. 21-34.

Blais, A. et E. Gigendil (1991). *Making Representative Democracy Work : The Views of Canadians*, Toronto, Dundurn Press.

Butler, D. et A. Ranney (1994). « Conclusion », dans D. Butler et A. Ranney (dir.), *Referendums Around the World : The Growing Use of Direct Democracy*, Washington, The American Enterprise Institute Press, p. 258-263.

Campaign Finance Study Group (1979). *An Analysis of the Impact of the Federal Election Campaign Act, 1972-1978*, Cambridge, The Institute of Politics (Harvard University).

Cheney, R.B. (1980). « The law's impact on presidential and congressional election campaigns », dans M.J. Malbin (dir.), *Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws*, Washington, D.C., American Enterprise Institute, p. 238-253.

Couture-Gagnon, A. et F. Palda (2010). « The price of transparency : Do campaign disclosure laws discourage political participation by citizens groups ? », *Public Choice*, <www.springerlink.com/content/l17559247kxm8517>.

Crète, J. (1991). « Television, Advertising and Canadian Elections », dans F.J. Fletcher (dir.), *Media and Voters in Canadian Election Campaigns*, Toronto, Dundurn Press, p. 3-44.

Dharmapalla, D. et F. Palda (2002). « Are campaign contributions a form of speech ? Evidence from recent US house elections », *Public Choice*, vol. 112, p. 81-114.

Domar, E.D. (1989). « The blind men and the elephant : An essay on isms », dans E.D. Domar, *In Capitalism, Socialism, and Serfdom*, série d'essais, Cambridge, Cambridge University Press, p. 29-48.

Eckard, W.E. Jr. (1991). « Competition and the cigarette TV advertising ban », *Economic Inquiry*, vol. 29, p. 119-133.

Fritz, S. et D. Morris (1992). *Handbook of Campaign Spending : Money in the 1990 Congressional Races,* Washington, Congressional Quarterly.

Gramlich, E.M. et D.L. Rubinfeld (1982). « Micro estimates of public spending demand functions and tests of the tiebout and median-voter hypothesis », *Journal of Political Economy*, p. 536-560.

Gruen, E.S. (1974). *The Last Generation of the Roman Republic*, Berkeley, University of California Press.

Hiebert, J. (1989). « Fair elections and freedom of expressions under the charter », *Journal of Canadian Studies*, vol. 24, p. 72-87.

Jacobson, G.C. (1978). « The effects of electoral campaign spending in congressional elections », *American Political Science Review*, vol. 72, p. 469-491.

Kalt, J.P. et M.A. Zupan (1990). « The apparent ideological behavior of legislators : Testing for principal-agent slack in political institutions », *Journal of Law and Economics*, vol. 23, avril, p. 103-131.

Lodge, M., M.R. Steenbergen et S. Brau (1995). « The responsive voter : Campaign information and the dynamics of candidate evaluation », *American Political Science Review*, vol. 2, p. 309-326.

Lott, J.R. Jr. (1989). « Explaining challengers' campaign expenditures : The importance of sunk non transferable brand name », *Public Finance Quarterly*, vol. 17, p. 108-118.

Magelby, D.B. et C.J. Nelson (1990). *The Money Chase : Congressional Campaign Finance Reform*, Washington, D.C., The Brookings Institution.

Matsusaka, J.G. (1995). « Fiscal effects of the voter initiative : Evidence from the last 30 years », *Journal of Political Economy*, vol. 103, p. 587-623.

Milyo, J. (1998). « The electoral effects of campaign spending in house elections : A natural experiment approach », Medford, Department of Economics working paper, Tufts University.

Mitchell, M.L. et J.H. Mulherin (1988). « Finessing the political system : The cigarette advertising ban », *Southern Economic Journal*, vol. 54, p. 855-862.

Nelson, P. (1976). « Political information », *Journal of Law and Economics*, vol. 19, p. 315-336.

Novak, V. et J. Cobb (1987). « The kindness of strangers », *Common Cause Magazine*, septembre-octobre, p. 32-37.

Palda, F. (1993). *How Much Is Your Vote Worth ?*, San Francisco, ICS Press.

PALDA, F. (1994). *How Much is Your Vote Worth? The Unfairness of Campaign Spending Limits*, San Francisco, The Institute for Contemporary Studies Press.

PALDA, F. (1996). « The economics of election campaign spending limits », *Economia delle scelte pubbliche*, vol. 2-3, p. 113-137.

PALDA, F. et K.S. PALDA (1985). « Ceilings on campaign spending : Hypothesis and partial test with Canadian data », *Public Choice*, vol. 5, p. 313-331.

PALDA, F. et K.S. PALDA (1998). « The impact of regulated campaign expenditures on political competition in the French legislative elections of 1993 », *Public Choice*, vol. 5, p. 313-331.

PELTZMAN, S. (1992). « Voters as fiscal conservatives », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, p. 327-361.

POMMEREHNE, W.W. et F. SCHNEIDER (1982). « Unbalanced growth between public and private sector : An empirical examination », dans R.H. Havemann (dir.), *Public Finance and Public Employment*, Detroit, Wayne State University Press, p. 309-326.

SABATO, L.J. (1985). *PAC Power, Inside the World of Political Action Committees*, New York, W.W. Norton.

SNYDER, J.M. Jr. (1990). « Campaign contributions as investments : The U.S. House of Representatives, 1980-1986 », *Journal of Political Economy*, vol. 98, p. 1195-1227.

TWENTIETH CENTURY FUND TASK FORCE ON POLITICAL ACTION COMMITTEES (1984). *What Price PACs ?*, New York, Twentieth Century Fund.

CHAPITRE

14

LES ENTREPRISES PUBLIQUES DU GOUVERNEMENT DU CANADA

Luc Bernier
Professeur titulaire, École nationale d'administration publique

Luc Farinas
École nationale d'administration publique

Un des plus éminents chercheurs en administration publique au Canada, Donald Savoie (1999 et 2008), a plaidé que les transformations que connaît l'État canadien ont mené à une dépréciation considérable de l'imputabilité et, par conséquence, de la gouvernabilité de l'État canadien. Selon lui, les transformations ont fait que le fonctionnement de l'État est devenu moins une affaire de processus que de relations individuelles et que les mécanismes qui doivent assurer que les relations entre les politiciens et les fonctionnaires soient fonctionnelles ont été rompus. Il a aussi déploré que le conseil des ministres ait perdu son rôle essentiel dans un système où le pouvoir est désormais plus centralisé au sommet autour du premier ministre. Il conclut son dernier livre en plaidant pour une cure de jouvence des principes et des mécanismes d'imputabilité, ainsi que pour une certaine séparation des politiques publiques et de la mise en œuvre. La logique des organismes autonomes qui nous intéresse dans ce chapitre a toujours été qu'une partie de la mise en œuvre des politiques soit confiée à des organismes plus loin du pouvoir politique. La décentralisation entraîne

forcément une rupture du lien entre le politique et l'administratif. La formule en anglais est que ces organismes sont «*at arm's length*». Ils ne sont ni complètement autonomes ni sous contrôle.

Les entreprises publiques fédérales jouent un rôle important dans le fonctionnement du système gouvernemental et de la société canadienne : en plus d'être des employeurs et des sources de revenus, elles sont un instrument de réalisation des politiques publiques. Or, certaines peuvent aussi apparaître comme des agents de coordination du système étatique pouvant se regrouper et chercher à influencer des organismes et des acteurs centraux plus puissants. C'est ce que semble montrer l'existence de la Collectivité des organismes fédéraux, soit un réseau de hauts dirigeants d'organisations publiques créé de façon officielle en 2007. Ce chapitre esquisse l'histoire récente et ce nouveau rôle des entreprises publiques à l'aide d'une analyse de documents officiels produits par le Secrétariat du Conseil du Trésor, le vérificateur général du Canada et la Collectivité des organismes fédéraux. Une telle analyse s'avère nécessaire dans la mesure où les écrits récents sur les entreprises publiques fédérales et leur mode de fonctionnement au sein du système fédéral sont rares.

Des mécanismes de gouvernance de plus en plus sophistiqués ont été développés au cours des dernières années pour organiser les liens entre les entreprises et leurs parties prenantes (*stakeholders*), mais la décentralisation continue à entraîner une rupture. Un gouvernement qui veut accomplir beaucoup doit forcément déléguer. Ce sont les activités de nature plus commerciale que l'on délègue aux entreprises publiques dont ce chapitre traite. Certaines sont en concurrence avec le secteur privé, mais ce n'est pas toujours le cas. Celles qui ont des activités commerciales ont de plus des revenus tirés de ces activités qui rendent leur contrôle financier plus limité. Dans un premier temps, nous procédons à un rappel sur l'histoire des sociétés d'État canadiennes ainsi que les principales thématiques scientifiques qui leur sont associées. Puis, nous exposons notre analyse des rapports officiels du Secrétariat du Conseil du Trésor, du vérificateur général du Canada et de la Collectivité des organismes fédéraux.

Non seulement les organismes autonomes ont toujours été importants, mais ils constituent également des espaces de pouvoir dans le secteur public et améliorent sa capacité de réaliser les objectifs des politiques publiques. Tout n'a pas été centralisé au sommet. Les tensions entre Énergie atomique du Canada et le gouvernement concernant la centrale nucléaire vieillissante de Chalk River qui défraient périodiquement la manchette à cause de la production d'isotopes médicaux interrompue est un exemple. Radio-Canada, Air Canada, le Canadien National, Énergie atomique du Canada, Téléglobe, etc., sont encore ou ont été des éléments importants de l'État canadien. Historiquement, dans un système très décentralisé,

avec une capacité faible de régulation économique, l'État canadien s'est beaucoup fié à ses entreprises publiques (Roberts, 2002, p. 19). Ces sociétés d'État ou entreprises publiques ou entreprises de la Couronne (*the Crowns*, en anglais) ont longtemps été une composante importante de l'État canadien. Elles ont suppléé à des entreprises privées qui avaient échoué. C'est ainsi que le gouvernement fédéral a, de la Confédération à 1920, peu à peu consolidé des entreprises de chemin de fer qui ont mené au Canadien National. Puis le rôle du gouvernement canadien dans le domaine des munitions pendant la Première Guerre mondiale a démontré qu'il pouvait faire du développement économique par son intervention directe (Roberts, 2002, p. 210). Ensuite, dans la grisaille économique des années 1930, outre la création de la Banque du Canada, Radio-Canada et Trans-Canada Airlines, l'ancêtre d'Air Canada, furent créées. Les possibilités qu'offrait la technologie menaient à un nouveau rôle de l'État par l'entremise d'entreprises publiques, mais aussi par la volonté d'intervenir dans l'économie. Petro-Canada a par la suite illustré la volonté gouvernementale d'intervenir dans un domaine jugé stratégique. La nationalisation qui mena à la création de cette dernière fut un grand débat politique dans les années 1970.

Les travaux scientifiques sur les entreprises canadiennes ont été assez nombreux jusque dans les années 1980. Mais peu à peu, ce sont ceux sur les privatisations qui les ont remplacés. Air Canada, Téléglobe, Canadair et Petro-Canada ont été privatisées. Est-ce qu'elles auraient dû l'être ? C'est parfois l'évolution du secteur industriel où elles œuvrent qui a rendu inutile pour le gouvernement de les conserver. C'est le cas pour Téléglobe. L'ancien monopole des télécommunications a été remplacé par un monde de concurrence où elle avait moins sa raison d'être. La direction d'Air Canada avait également souhaité sa privatisation. Il est aussi possible que lorsqu'il n'y a pas de politique publique à mettre en œuvre ou en d'autres termes d'objectifs stratégiques, il n'y a pas de raison de conserver une entreprise publique. On simplifie la gestion gouvernementale en allégeant la structure d'ensemble d'organisations dont la mission peut être accomplie par le secteur privé.

Nous ne reprendrons pas les développements que nous avons fait ailleurs sur les cycles que suivent les relations entre les gouvernements et leurs entreprises publiques (Bernier, 1989). Disons que les entreprises publiques suivent un cycle d'abord de coopération avec l'État, puis de confrontation autour de leur activité principale puis d'autonomie. Les privatisations peuvent faire partie de ce cycle de gestion des entreprises publiques. Si une entreprise n'a plus d'utilité pour un gouvernement, celui-ci peut vouloir la vendre. Les privatisations furent aussi poussées par un vent idéologique dès les années 1980 (Bernier et Hafsi, 2005). Les recherches sur les entreprises publiques avaient été poussées dans les

années 1970 par certains problèmes qui avaient attiré l'attention du public (Borins et Boothman, 1985, p. 80). On s'intéressait alors aux avantages et aux inconvénients de ce type d'instrument de politique, ainsi qu'aux dimensions politiques de leur création (Prichard, 1983). On a aussi souligné la difficulté pour elles de remplir des objectifs multiples (Gordon, 1981 ; Laux et Molot, 1988). Ces travaux étaient beaucoup présentés sous la forme d'études de cas (Gordon, 1981 ; Tupper et Doern, 1988).

Les entreprises publiques furent aussi un sujet à la mode dans les recherches faites pour la commission Macdonald sur l'union économique et le libre-échange. Leur efficacité était alors évaluée (Borins et Boothman, 1985). Dans des secteurs en concurrence et souvent très fortement réglementés, on jugeait que les entreprises publiques pouvaient être aussi efficaces que leurs consœurs du secteur privé. Par exemple, Air Canada, alors encore société de la Couronne, avait une performance comparable aux entreprises privées américaines de transport aérien. Le Canadien National avait une performance économique comparable au Canadien Pacifique. On en discutait alors en considérant leur rôle en termes de relations fédérales-provinciales. Leur autonomie était alors vue comme un moyen pour contourner la division des pouvoirs prévue par la constitution (Huffman, Langford et Neilson, 1985). On aurait pu ajouter que dans une perspective de libre-échange, elles constituaient un moyen relativement autonome de faire du développement économique (Bernier, 2008). D'ailleurs, le chapitre 15 de l'accord de libre-échange nord-américain prévoyait qu'elles étaient exclues.

Puis on s'est intéressé aux privatisations autant au Canada qu'ailleurs autour du monde (Stanbury, 1994). La Grande-Bretagne, où on avait pris le modèle pour Radio-Canada, entre autres, servait désormais d'exemple pour les privatisations. Brian Mulroney suivait cette fois l'exemple de Margaret Thatcher. Par exemple, Petro-Canada, qui avait grandement indisposé l'Ouest canadien, était vendue. Les privatisations étaient alors vues comme une façon de rationaliser les portefeuilles des gouvernements (Laux et Molot, 1988). De 1985 à 1999, 26 sociétés de la Couronne ont été vendues (Roberts, 2002, p. 29). Certaines de ces privatisations comme Canadair ont été célébrées comme de grands succès. Cela dit, malgré le vent de privatisation qui a balayé autant les pays en voie de développement que les pays développés, tout n'a pas été privatisé. Le gouvernement canadien a aujourd'hui en 2010 un portefeuille non négligeable d'entreprises publiques. Selon la liste des organismes fédéraux canadiens du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, il y en a 46. Nous avons choisi d'en énumérer quelques-unes qui rendent compte de la diversité des tâches qui leur sont confiées par 12 ministères ou agences différents.

Tableau 14.1
Sociétés d'État (liste partielle)

- Corporation commerciale canadienne
- Exportation et développement Canada
- Société d'expansion du Cap-Breton
- Société de développement du Cap-Breton
- Financement agricole Canada
- Corporation de développement des investissements
- Banque de développement du Canada
- Société Radio-Canada
- Société canadienne d'hypothèque et de logement
- Énergie atomique du Canada
- Via Rail
- Société canadienne des postes

À partir des années 1990, les écrits sur ces entreprises se font plus rares. L'intérêt pour la privatisation des sociétés d'État semble s'être poursuivi au cours de cette décennie (Allan, 1998 ; Taylor et Warrack, 1998). On y retrouve aussi une étude de cas historique sur le CN (Perl, 1994). Avec les années 2000, des travaux plus récents, de nature quantitative et économique, effectués par Richard Bozec et ses collègues, ont examiné les études sur la privatisation et la commercialisation des entreprises publiques (Bozec et Dia, 2003 ; Bozec et Breton, 2003). Ils ont aussi examiné leur performance (Bozec *et al*., 2002 ; Bozec *et al*., 2006) en les comparant à l'entreprise privée (Bozec, 2004b) ainsi que divers aspects de leur gouvernance (Boujenoui *et al*., 2004 ; Bozec *et al*., 2004 ; Bozec et Dia, 2007 ; Bozec, 2007). Savoie (2000) s'est aussi intéressé à la gouvernance des sociétés d'État canadiennes. Leur cadre de gouvernance a d'ailleurs fait l'objet d'une révision au cours des dernières années, soit en 2005. Les relations n'ont pas toujours non plus été harmonieuses entre le gouvernement et ses entreprises. Un autre exemple, le président de la Banque de développement du Canada, a été congédié il y a une décennie. Après un procès, il a été jugé que ce congédiement avait été abusif. Il avait refusé d'obtempérer à une demande du premier ministre de l'époque. Est-ce que les instruments que sont les entreprises publiques peuvent servir à mettre en œuvre les politiques économiques ? Est-ce que leur gouvernance est organisée de telle sorte que celles-ci puissent faire ce qu'il est espéré d'elles ?

Il est possible de tirer un portrait d'ensemble des entreprises publiques fédérales et de leur fonctionnement à partir des documents du gouvernement canadien, faute d'études récentes sur le sujet. Comme les travaux

scientifiques récents sur l'histoire récente et le rôle des entreprises publiques dans le système gouvernemental canadien sont rares, nous avons procédé à une analyse de contenu des rapports annuels du Secrétariat du Conseil du Trésor traitant des entreprises publiques (section 1), des rapports annuels du vérificateur général du Canada traitant des entreprises publiques (section 2), ainsi que ceux de la Collectivité des organismes fédéraux (section 3). Nous avons analysé les rapports gouvernementaux disponibles à l'ENAP pour la période qui est peu couverte dans les travaux scientifiques, soient de 1991 à aujourd'hui.

1. UNE ANALYSE DES RAPPORTS ANNUELS AU PARLEMENT DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR CONCERNANT LES ENTREPRISES PUBLIQUES

L'analyse de ces rapports du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a essentiellement porté sur les thèmes suivants : la contribution ou le rôle des sociétés d'État, l'auditoire visé, les valeurs, principes ou objectifs mentionnés, les stratégies gouvernementales mentionnées, les documents ou politiques gouvernementales mentionnés, les relations entre les organisations du système gouvernemental, la conception des environnements. Dix-huit rapports publiés entre 1992 et 2009 ont été examinés, soit, nous le répétons, les rapports disponibles à l'ENAP. Cette analyse est présentée en découpant les rapports en deux parties : le message du président et le corps du rapport.

1.1. Les messages des présidents

Une analyse des messages des présidents peut indiquer les orientations principales des différents présidents du Conseil du Trésor et par ricochet, celle des gouvernements au pouvoir. En se fiant sur ces messages, ces rapports visent essentiellement les parlementaires et la population canadienne. Celle-ci est parfois décrite comme étant des citoyens ou des contribuables. Parfois aussi, seuls les parlementaires sont mentionnés. Le responsable de la rédaction est plus souvent mentionné explicitement dans les premiers rapports. Par la suite, il faut le déduire : c'est essentiellement une unité du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le fait de suivre ce responsable de la rédaction permet de voir aussi certaines restructurations gouvernementales à l'œuvre : l'unité organisationnelle a été associée au Ministère des finances et au Conseil du Trésor pour ne plus relever par la suite que de ce dernier. Par ailleurs, le nom de cette unité a également changé dans le temps : par exemple, cette unité au début des années 1990 était associée aux privatisations alors que maintenant, en 2009, elle est

associée à la gouvernance. Le message de 1991-1992 est particulièrement intéressant car il indique, sous forme synthétique, les principales réalisations liées aux entreprises publiques. En général, ces rapports mentionnent fréquemment le rôle ou la contribution des entreprises par la réalisation d'objectifs multiples (soit un hybride de logique commerciale et celle des politiques publiques). Ce rôle est aussi souvent pris pour acquis : on insiste sur l'importance de leur rôle dans la réalisation de politiques publiques sans le préciser.

Ces messages n'insistent pas sur les mêmes valeurs, principes ou objectifs. Les objectifs économiques dominent (rendement, efficacité, efficience). L'innovation, la qualité des services et la confiance du public sont parfois mentionnées. L'identité nationale est mentionnée une fois. L'environnement se fait discret ou il est décrit de façon très générale (par exemple, on signale des conditions économiques difficiles ou la nécessité de s'adapter à un environnement compétitif). De la même manière, le secteur privé est parfois nommé comme un partenaire explicite, ou alors comme un acteur complémentaire et un compétiteur. Par contre, l'emphase sur l'efficacité et le rendement semblent le présenter comme un modèle implicite de gestion.

Si on regarde la dimension stratégique des rapports, trois niveaux distincts de stratégies sont mentionnés :

- certains donnent une indication de la stratégie gouvernementale dans son ensemble ;
- la plupart mentionnent des stratégies visant les entreprises publiques (les modifications législatives, l'examen du cadre de gouvernance, la privatisation, la cession, les regroupements, les rationalisations, la commercialisation, la suppression des SOE inactives en sont des exemples) ;
- beaucoup mentionnent des stratégies « imposées » par le gouvernement : il s'agit essentiellement d'attentes gouvernementales générales en termes de rendement, d'amélioration des services/des résultats ou encore de la régie/de la gouvernance ; la confiance du public est fréquemment mentionnée ; l'identité nationale est indiquée une fois.

La dimension législative est toujours présente : ces messages montrent l'importance de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) ainsi que des lois constitutives des entreprises publiques dans la gestion des affaires de l'État. Ils mentionnent aussi un ensemble de documents visant les sociétés de la Couronne : entre autres, les lois, les politiques et les lignes directrices, codes d'éthique, etc. Depuis le premier rapport en 1992, la question de la régie ou de la gouvernance apparaît comme une préoccupation

constante. Le terme gouvernance fait son apparition plus tardivement en français. Il s'agit alors d'une conception étroite de la gouvernance d'entreprise ressemblant aux modèles du secteur privé.

1.2. Les corps des rapports

Tous les rapports signalent le nombre des entreprises publiques constituant leur objet, leur nombre d'employés, leurs actifs, les crédits gouvernementaux qui leur ont été versés et leurs créances. Certains rapports (entre autres, ceux 1994 et de 2005) insistent sur la relation d'indépendance particulière entre les entreprises publiques et le gouvernement. Notons que les dividendes versés par les entreprises publiques sont mentionnés par le rapport de 1991-1992, puis par ceux de 1997 à aujourd'hui. À partir du rapport de 2007, on présente les entreprises publiques, de même que l'ensemble des autres institutions du gouvernement fédéral : cela « contextualise » davantage les entreprises publiques.

Il faut souligner que ces rapports ne portent pas nécessairement sur le même ensemble ou les mêmes organisations du portefeuille du gouvernement fédéral. Ils compilent l'information qui leur a été transmise par les entreprises publiques et parfois, certains ne l'ont pas fait à temps, ce qui complique une comparaison. Il en va de même du nombre élevé de filiales qui, s'il n'était pas toujours mentionné dans les années 1990, est de plus en plus systématiquement exposé dans les années 2000. Ils insistent tous sur le fait que la taille de ces entreprises et que le soutien financier de l'État varie beaucoup.

Les rapports du début des années 1990 insistent sur des indicateurs d'efficience, de rendement et de productivité (par exemple celui de 1994) comme la réduction des niveaux de financement gouvernementaux, la diminution des pertes et la compression des effectifs. En cela, les entreprises publiques semblent suivre l'exemple du secteur privé. Par contre, de telles coupures de personnel peuvent entraîner des problèmes de perte de capacité, de compétences ou encore de mémoire organisationnelle, dont on discute peu. L'influence du secteur privé se fait voir aussi dans les rapports de 1994 et de 1995 avec la mention de l'adoption des meilleures pratiques commerciales et qu'elles doivent être considérées et traitées de la même façon que les entreprises privées (1994, p. 13 ; 1995, p. 4). Une telle insistance sur les rationalisations de personnel comme indicateur de rendement semble disparaître graduellement, au point où elle est absente des rapports des années 2000.

Différentes catégories sont employées pour présenter les entreprises publiques : les premiers rapports (1991-1992 jusqu'à ceux du milieu des années 1990) présentent les entreprises mères par secteurs d'activités

économiques alors qu'après, ils sont présentés à l'aide des ministères ou des portefeuilles ministériels desquels ils relèvent. Le nombre de ces portefeuilles s'accroît entre 1992 et 2009. Différentes « hiérarchisations » des entreprises sont aussi mentionnées : ces entreprises n'ont pas la même importance ou le même poids selon les éléments d'évaluation suivant lesquels on les compare. Les rapports exposent des hiérarchies selon les actifs détenus, le niveau d'emplois, les crédits gouvernementaux attribués ou encore, et c'est plus rare, par l'exigence variable de rentabilité. Les rapports de 1999, 2000 et 2001 signalent certains éléments liés à la planification de la relève.

Seuls les rapports du début des années 1990 mentionnent que les entreprises publiques ont des responsabilités en termes de réalisation de politiques gouvernementales précises : la limitation des rémunérations ou des salaires, l'équité en emploi et les langues officielles. Ces questions paraissent disparaître de l'agenda gouvernemental récent (si l'on se fie à l'image fournie par les rapports). Seuls les rapports de 2008 et de 2009 traitent de la question d'équité sous la forme d'un prix remporté par certaines entreprises publiques.

Avec ces corps de rapports, on retrouve les mêmes trois niveaux stratégiques précédents :

- certains donnent une indication de la stratégie gouvernementale dans son ensemble ;
- la plupart mentionnent des stratégies visant les entreprises publiques (les modifications législatives, l'examen du cadre de gouvernance, la privatisation, la cession, les regroupements, les rationalisations, la commercialisation, la suppression des entreprises inactives en sont des exemples) ;
- la plupart mentionnent des stratégies « imposées » par le gouvernement : il s'agit essentiellement d'attentes gouvernementales générales en termes de rendement, d'amélioration des services/des résultats ou encore de la régie/de la gouvernance. L'amélioration de la gouvernance semble dominante. La confiance du public est fréquemment mentionnée.

On traite également des instruments de gestion des entreprises publiques : un ensemble varié d'outils ; surtout des lois/législations, mais aussi des lignes directrices, des directives, des décrets, des codes de conduites. Cela donne l'impression d'une gestion assez contrainte par toutes sortes d'instruments et règles. En 2007, une politique du SCT précise le contenu et la présentation des rapports à faire au SCT. À titre d'illustration, un guide qui l'accompagne fait 192 pages. Il serait intéressant de répertorier, de façon plus systématique, l'ensemble des règles et outils qui peuvent

affecter les gestionnaires de ces entreprises. À cet égard, le site du SCT et celui du Conseil privé proposent un ensemble de documents, guides, politiques, etc., qui peuvent les affecter. C'est sans compter l'attribution fluctuante des crédits gouvernementaux. Les rapports de 1999, 2000 et 2001 signalent certains éléments liés à la planification de la relève. Il y a aussi un prix du vérificateur général sur le meilleur rapport annuel et des conférences avec les dirigeants des SOE (par exemple, le rapport de 1994).

La conférence organisée en 1994 par le SCT peut être vue comme un embryon de la Collectivité des organismes fédéraux. Au sens où elle semble une première occasion plus formelle où les dirigeants et SOE puissent se rencontrer et échanger au sein d'un forum. La Société canadienne des postes a aussi organisé en 1996 des réunions pour les entreprises publiques intéressées par la question environnementale. Différents types de réunions existaient donc avant la création de la Collectivité. Le conseil des institutions financières de l'État, fondé en 1996, a été remplacé par des réunions des dirigeants des entreprises concernées, afin que le réseau de contacts et les communications puissent se poursuivre (le rapport de 1998, p. 31). Cela semble un ancêtre plus direct de la Collectivité des organismes fédéraux.

L'année 1984 semble charnière en ce qui concerne la gouvernance, au sens où des modifications à la *Loi sur la gestion des finances publiques* ont beaucoup d'impacts : la publication des rapports constitue l'un de ceux-ci (voir le rapport 1991-1992). L'accent sur l'intendance, la régie ou encore la gouvernance des entreprises publiques en est un autre. Le rapport de 2004 indique que ce n'est que 20 ans plus tard que l'on examine le cadre de gouvernance. Par contre, il semble ainsi « oublier » l'examen des programmes effectué sous l'égide de Marcel Massé entre 1994 et 1996. Les rapports qui suivent ces deux périodes (soit 1994-1996 et 2004-…) traitent aussi des impacts de ces deux examens. Le rapport de 2002 signale l'existence de Lignes directrices régissant les rapports entre les ministres et les entreprises publiques (p. 6). Celles-ci ont été révisées en 2007.

La plupart des rapports paraissent révéler un fonctionnement du système gouvernemental en quasi vase clos. Autrement dit, le Secrétariat du Conseil du Trésor, le vérificateur général, le Bureau du Conseil privé ou encore le commissaire à l'information sont présents dans les rapports. Des organisations privées ou encore des associations à but non lucratif sont également mentionnées, par exemple, la Bourse de Toronto, le Conference Board of Canada. Le rapport de 1997 signale l'importance des ententes de partenariat du gouvernement avec d'autres secteurs public, privé, sans but lucratif. Celui de 1998 insiste sur le fait que plus de la moitié des entreprises publiques participerait à des partenariats (p. 31). On ne semble plus en traiter par la suite. La population canadienne (ses

préoccupations et attentes) est souvent mentionnée, mais seuls quelques rapports indiquent les façons dont certaines entreprises communiquent avec différentes parties prenantes (essentiellement leurs clientèles) :

- le rapport de 1995 indique que la qualité des services des entreprises publiques passe par la consultation des clientèles ;
- celui de 1998 insiste également sur l'amélioration des services à la clientèle qui passe par les nouvelles technologies (dont Internet, une des premières fois qu'il apparaît) (p. 26-27) et la rétroaction de la part de leur clientèle (sondages, groupes de discussion, consultations publiques, conférences, etc.) (p. 28-29) ;
- ceux de 2000 et 2001, avec moins de détails que celui de 1998, indiquent différentes façons dont les SOE ont communiqué avec leurs intéressés.

À certains moments, l'environnement des entreprises publiques se fait plus précis dans les rapports. Divers événements économiques, politiques ou sociaux sont alors mentionnés : il s'agit essentiellement de la signature de l'entente de libre-échange (le rapport 1994, 1995), du ralentissement de l'activité économique (par exemple, ceux de 1992-1993 ou encore de 2008, 2009), du bogue de l'an 2000 (celui de 1998), de l'attentat terroriste de 2001 (celui de 2002) et du scandale des commandites (celui de 2004). Ces événements ont façonné l'environnement des entreprises publiques. Notons aussi que les entreprises relevant du secteur financier semblent revêtir plus d'importance comme instrument d'intervention publique à la suite de la crise financière de 2008-2009 (voir le rapport de 2009).

Dans l'ensemble, ces rapports du Secrétariat du Conseil du Trésor fournissent une image très top-down du fonctionnement gouvernemental et de la coordination des politiques publiques par l'intermédiaire des entreprises publiques. Il ne faut pas s'en surprendre : ils proviennent du Secrétariat du Conseil du Trésor, qui a une responsabilité d'élaboration et de coordination des politiques publiques. Ce qui est particulier, c'est que la complexité du rôle des entreprises publiques semble « gommée » par l'emprunt du modèle de gouvernance d'entreprise de l'entreprise privée et par l'accent mis sur la logique financière attribuable, sans doute, à la nature de ces rapports et aux tâches du Secrétariat du Conseil du Trésor. Autrement dit, le Secrétariat du Conseil du Trésor, en veillant à la gestion des dépenses, en assumant la fonction de contrôleur et en adoptant un modèle de gouvernance centré sur le lien entre la direction et le CA des entreprises publiques, le ministre de tutelle et le Parlement, paraît s'inspirer d'une logique et de certaines pratiques de gouvernance du secteur privé. Il semble orienté par une logique hiérarchique (que l'on retrouve aussi, bien entendu, dans le secteur public) ou dévolutive où un palier supérieur

(soit les organismes centraux) n'aurait qu'à définir de façon claire les objectifs et résultats à atteindre que les niveaux inférieurs (soit les entreprises publiques) n'auraient qu'à réaliser (aussi Dupuis et Farinas, 2010). Comme si les recherches sur la mise en œuvre des politiques publiques étaient oubliées. Une telle mise en œuvre n'est jamais aussi simple et linéaire : elle implique souvent des réseaux d'organisation qui se coordonnent de différentes façons pour obtenir des résultats qui diffèrent parfois de ceux qui sont souhaités par les autorités gouvernementales. La logique hiérarchique n'est qu'un mode de coordination possible qui ne reflète pas complètement le fonctionnement des systèmes gouvernementaux, comme Considine et Lewis (2003) l'ont expliqué.

Par ailleurs, une telle conception de la gouvernance repose aussi sur une image relativement « homogène » et simplificatrice du système gouvernemental : la variété et la complexité des tâches des organisations qu'il regroupe ainsi que les relations d'autonomie, de dépendance, de contrôle ou d'influence entre ces organisations peuvent difficilement être considérées (Dupuis et Farinas, 2010). On voit aussi l'influence du secteur privé dans les consultants embauchés pour l'aide à la planification stratégique, la formation ou encore la gouvernance. À ce titre, des experts en gouvernance sur les entreprises privées ou encore certains de ses hauts dirigeants sont consultés lors des réformes ou des conférences sur la gouvernance. Leurs pratiques sont aussi adoptées ou plutôt imitées. En fait, ce qui est paradoxal avec une telle imitation du modèle de gouvernance issu de l'entreprise privée de grande taille, c'est que la gouvernance du secteur public doit s'inspirer de celle du secteur privé, alors que les objectifs des organisations de ces deux secteurs sont loin de converger ou d'être aussi simples. La logique de satisfaction des actionnaires et de rendement économique semble supplanter une logique plus démocratique incarnée dans un esprit public ou une éthique publique qui serait inexistante. Autrement dit, il est très paradoxal de reconnaître la complexité des objectifs des entreprises publiques tout en adoptant un modèle de gouvernance étroit qui peut difficilement en tenir compte. L'intérêt public ou la responsabilité sociale pour parler en termes plus récents ne seraient pas de mise dans le secteur public fédéral.

La question de la gouvernance des entreprises publiques place la question des relations d'autonomie et de contrôle au cœur de l'analyse. Avec la commission Gomery ainsi que les lois et autres outils de gestion (entre autres, la *Loi sur la responsabilité*, le guide de présentation pour les rapports au SCT, cadre de gouvernance et diverses modifications à la *Loi sur la gestion des finances publiques*) qui s'ajoutent à ceux qui sont déjà existants (code d'éthique, cadre de gestion des résultats, etc.), le contrôle central semble se renforcer. Cela paraît important dans un contexte où le

gouvernement fédéral serait géré depuis quelques années comme une cour et où les pouvoirs centraux (Cabinet, Bureau du Conseil privé) sont très forts (Savoie, 1999).

Parfois, ces rapports montrent un gouvernement qui doit sabrer dans leur nombre tant en termes de nombre d'entreprises publiques, d'effectifs que de crédits gouvernementaux (comme les rapports du début des années 1990). Alors qu'à d'autres moments, comme dans celui de 2009, il élargit leur marge de manœuvre (à tout le moins à celles qui œuvrent dans le secteur financier). Ces rapports permettent aussi d'insister sur le fait que les sociétés de la Couronne peuvent être potentiellement scrutées par différents auditoires ou parties prenantes de la société canadienne (médias, groupes d'intérêts divers, etc.). C'est ce que rappellent les « menaces » fréquentes ou encore les appels à la privatisation qui font la manchette des médias et qui touchent tant les entreprises publiques fédérales que celles des autres provinces.

2. UNE ANALYSE DES RAPPORTS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA CONCERNANT LES SOCIÉTÉS D'ÉTAT

Cette section présente une analyse moins exhaustive que celle des rapports au Parlement du Secrétariat du Conseil du Trésor : elle vise à faire contrepoids au seul discours officiel du Secrétariat du Conseil du Trésor. À partir des sommaires et des points saillants des rapports, elle cherche à dégager les principales critiques du vérificateur général du Canada quant aux entreprises publiques, de même que certains défis des dirigeants de ces entreprises. Sept rapports ont été retenus. Cinq rapports des années 2000 (soit ceux de 2000, 2002, 2005, 2008 et 2009) traitant des entreprises publiques ont été privilégiés. Deux rapports des années 1990 (1993 et 1995) ont été feuilletés parce qu'ils étaient mentionnés dans les rapports au Parlement du SCT.

Les rapports du vérificateur général du Canada de 1995, 2000 et 2005 sont particulièrement intéressants. Ils situent les entreprises publiques dans le système gouvernemental canadien et insistent sur l'importance de la gouvernance ou de la régie. Beaucoup de ces rapports insistent sur les dettes ou créances des entreprises. La plupart décrivent le rôle des entreprises publiques de façon similaire aux rapports du Secrétariat du Conseil du Trésor. Ils décrivent leur rôle de mise en œuvre des politiques publiques, mais celui-ci apparaît comme simple et pris pour acquis.

Le thème de la gouvernance est traité avec la particularité que le vérificateur général du Canada considère que le gouvernement semble peu tenir compte de ses évaluations ou critiques et suggestions d'une

année à l'autre (voir en particulier ceux de 2000 et 2005). Ces deux rapports signalent aussi un manque de communication dommageable entre les dirigeants des entreprises publiques et leurs ministres de tutelle, ainsi que le manque de rétroaction de la part de ces derniers quant aux plans d'affaires et budgets des entreprises. En cela, le vérificateur général du Canada semble proposer des liens plus étroits entre ces organisations gouvernementales. Cela semble contraire à l'autonomie dont sont dotées statutairement les entreprises publiques. Il semble aussi y avoir une certaine animosité entre le Bureau du Conseil privé et celui du vérificateur général du Canada : par exemple, voir la réaction négative du Bureau quant à son évaluation du processus de nomination (le rapport de 2009).

À l'instar des rapports du Secrétariat du Conseil du Trésor, le vocabulaire lié à la gouvernance, à la régie ou à l'intendance dans ces rapports semble issu du secteur privé : plus précisément de la gouvernance d'entreprise de la grande entreprise privée, qui accorde beaucoup d'importance au conseil d'administration et peu aux parties prenantes de la société civile. C'est un modèle restreint qui est centré sur les relations entre le CA et les dirigeants de l'entreprise publique, le ministre de tutelle et le Parlement. Le vérificateur général du Canada semble alors prôner une plus grande distance entre le gouvernement, ses ministres et ses hauts fonctionnaires et les CA des entreprises publiques, comme ce fut proposé après les scandales d'Enron aux États-Unis et autres cas qui ont fait la une des journaux. Les grands fonds publics comme CalPERS aux États-Unis ou l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) ont aussi poussé dans ce sens. On pourrait penser à la lecture de ces rapports que l'application de bonnes pratiques ou de pratiques exemplaires de gouvernance peut se traduire immédiatement par une bonne gouvernance et une performance adéquate qui serait dans l'intérêt public.

Certains de ces rapports insistent sur la nécessité de mesurer les objectifs des entreprises publiques comme s'ils étaient toujours facilement mesurables. C'est un problème classique de la mesure de la performance des entreprises publiques. La performance financière peut être mesurée avec des ratios qui existent aussi dans le secteur privé, mais ce n'est pas le cas pour les objectifs de politiques publiques. À l'instar des rapports du Secrétariat du Conseil du Trésor, ceux du vérificateur général du Canada paraissent adopter une logique essentiellement financière ou comptable. La complexité des objectifs des entreprises publiques est souvent mentionnée, mais le vérificateur général du Canada ne semble pas en tirer de conséquences pour leur gestion de la performance ou leur gouvernance. Autrement dit, cette complexité n'est pas un problème insurmontable et ce sont les dirigeants des sociétés de la Couronne qui semblent avoir le

fardeau de la preuve : ils doivent élaborer des indicateurs ou des mesures de performance. Le rapport de 2008 suggère à cet effet toute une série d'indicateurs à développer.

Finalement, le rapport de 2008 signale un ensemble de points susceptibles d'être améliorés dans la gestion des entreprises publiques et qui sont tirés des examens spéciaux des entreprises publiques. Par exemple, il y aurait des améliorations à apporter à la gouvernance, la mesure du rendement, la gestion des risques, la planification, la gestion des ressources humaines, l'exploitation, l'environnement, la gestion de l'information et les technologies de l'information ou encore la protection et le contrôle des actifs.

L'influence des pratiques et modèles du secteur privé est plus présente dans les rapports du vérificateur général du Canada que dans ceux du Secrétariat du Conseil du Trésor. L'étalonnage ou le *benchmarking* semble au cœur des outils de gestion publique pour ne pas dire semble être une grande préoccupation. L'idée qu'il soit possible de tout mesurer ou de tout quantifier sous la forme d'indicateurs ne tient pas compte de la rationalité limitée des praticiens œuvrant dans le secteur public et privé : que ce soit les gestionnaires, les administrateurs, les politiciens ou les analystes.

Le rapport de 2005 signale le code d'éthique adopté par le Bureau du Conseil privé et qui touche les sociétés de la Couronne. De tels codes peuvent servir d'outils de coordination du système gouvernemental, mais ils peuvent aussi servir uniquement de justification aux décisions ou aux actions des praticiens (ou à leur absence). En d'autres termes, ils peuvent avoir une valeur plus symbolique que réelle. De telles remarques s'appliquent aussi au cadre de gouvernance et aux autres outils de gestion mis en place par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Ils semblent négliger la différence qu'il peut y avoir entre l'existence d'un tel outil et l'usage qui en est fait par les praticiens.

Le vérificateur général du Canada paraît aussi placer les entreprises publiques dans une situation paradoxale. Par certains de ses commentaires (surtout ceux des rapports de 2000 et 2005) portant sur le manque de communication et de rétroaction, il semble proposer un rapprochement des entreprises de leurs ministres des tutelles. Alors que par d'autres propos, il semble vouloir les éloigner : les sous-ministres ou hauts fonctionnaires ne devraient pas faire partie ou participer aux CA des entreprises publiques (voir les mêmes rapports). Cela nous apparaît comme une « injonction » un peu contradictoire. Par ailleurs, les secteurs d'activités susceptibles d'être améliorés apparaissent comme autant de défis à relever par les gestionnaires des entreprises publiques fédérales. Ils fournissent

un éclairage « externe » (au sens où ils résultent et s'inscrivent dans une logique d'une vérification et ne sont pas issus directement des gestionnaires) sur la gestion des entreprises publiques et sa complexité.

D'un autre côté, l'existence de ces rapports semble confirmer cette importance des sociétés de la Couronne déjà mentionnée. Elles constituent aussi un objet de préoccupation pour le vérificateur général du Canada (celui-ci est d'ailleurs l'une de ces parties prenantes signalées à la section précédente). Ainsi, il leur donne aussi une visibilité qu'elles n'auraient pas sans lui, mais qu'elles ne souhaitent peut-être pas non plus.

3. UNE ANALYSE DES RAPPORTS ANNUELS DE LA COLLECTIVITÉ DES ORGANISMES FÉDÉRAUX

Cette section présente une analyse des deux rapports annuels disponibles de la Collectivité des organismes fédéraux. Comme cette dernière nous semble moins connue, l'analyse se fait plus descriptive. Elle vise surtout à identifier l'auditoire visé par les rapports, le rôle qu'elle s'attribue dans les messages du président, son histoire, son mandat ou sa mission, sa composition et le mode de fonctionnement de ce collectif de gestionnaires fédéraux. Les tendances dégagées sont évidemment de nature plus impressionniste et exploratoire, étant donné le peu d'années dont on dispose pour la comparaison.

Avec les messages des présidents, on peut constater que ces deux rapports s'adressent essentiellement aux organismes centraux et aux membres de la Collectivité des organismes fédéraux. Plus précisément, ils ciblent directement ces derniers et indirectement les premiers. Cette Collectivité, regroupant les hauts dirigeants d'une centaine d'organisations publiques (grands, petits et micro-organismes ainsi que sociétés d'État), s'y présente aussi essentiellement comme un agent de changement au sein du gouvernement visant à influencer les organismes centraux et les processus gouvernementaux. On retient alors l'importance attribuée aux liens de partenariat avec ces organismes et au changement culturel souhaité que constitue le fait d'être davantage consulté par les organismes centraux. C'est d'ailleurs une réalisation sur laquelle on insiste dans le message du rapport de 2006-2007. Notons qu'elle s'attribue dans le corps du même rapport un autre rôle d'intermédiaire entre ses membres et ces organismes centraux : comme nous le montrerons plus loin, elle souhaite aussi être un porte-parole, « un interlocuteur unique » (p. 5).

Le rapport de 2006-2007, soit le premier rapport annuel de la Collectivité, marque une première étape importante de son histoire, soit sa création. Ce groupe de gestionnaires existait à l'époque depuis près de

dix ans de façon informelle avec l'accord du greffier de cette époque. Il permettait à ces hauts dirigeants de « se rencontrer, de discuter et de communiquer, formant ainsi une communauté de chef de file au niveau fédéral » (le rapport de 2006, p. 6). L'extrait suivant semble justifier l'existence de cette communauté de dirigeants :

> Étant donné qu'ils sont à l'extérieur des ministères gouvernementaux « réguliers » établis et qu'ils n'ont pas un accès constant aux centres politiques et aux décideurs importants, comme les ministres, le Cabinet et les organismes centraux, les administrateurs généraux se sont regroupés pour tenter de combler cette lacune. Les dirigeants de la Collectivité des organismes fédéraux ont aussi relevé le besoin de se rassembler pour échanger des renseignements et partager leurs meilleures pratiques, fournir de l'aide et des conseils dans la mise en œuvre de politiques globales et servir d'interlocuteur unique auprès des organismes centraux. Chargés de s'assurer que l'administrateur en chef compte sur les politiques nécessaires pour garantir la responsabilisation ministérielle, les cadres dirigeants ont décidé de mettre sur pied des réseaux qui établiraient des priorités, créeraient des groupes de travail pour relever les défis au nom de la Collectivité tout entière et servant son intérêt, et travailleraient avec les pairs des organismes centraux pour faire connaître les défis qu'ils doivent relever tout en offrant des modes de prestation différents (le rapport de 2006-2007, p. 5).

En signalant le manque d'accès aux organisations centrales et la position d'extériorité aux ministères de ces hauts dirigeants ainsi que cet autre rôle de porte-parole ou d'interlocuteur unique souhaité par la Collectivité, cet extrait semble donner raison aux commentaires du vérificateur général du Canada, qui signale le manque de communication entre les entreprises publiques et les ministres de tutelle. Cela paraît signaler une hiérarchisation du système gouvernemental entre organisations centrales et organisations périphériques (dont feraient partie les membres de cette Collectivité). Cet extrait semble aussi révéler la nature de groupe d'intérêt de ce collectif.

La Collectivité des organismes fédéraux regroupe cinq réseaux : les Chefs d'organismes fédéraux (COF) et quatre réseaux fonctionnels, soit le Réseau des administrateurs de petits organismes (RAPO), le Groupe d'action des finances pour les petits organismes (GAFPO), le Groupe conseil en personnel (GCP) et le Comité des chefs de la technologie de l'information (CTI) (les deux rapports, p. 5). Ces réseaux paraissent liés aux préoccupations et enjeux qui peuvent affecter les hauts dirigeants des organisations du gouvernement fédéral : le programme de changement du gouvernement, les exigences croissantes en matière de rapports en ce qui a trait aux ressources financières, humaines et matérielles et l'expansion des mécanismes de gouvernance (les deux rapports, p. 5).

Une autre étape importante de son histoire semble la mise sur pied, en juillet 2007, d'un Secrétariat de trois personnes pour offrir des conseils politiques aux chefs d'organismes et appuyer les activités des réseaux qui composent cette Collectivité (le rapport 2007-2008, p. 5). En outre, celui-ci « place ainsi toutes les ressources et la responsabilité sous l'autorité du président du Groupe des chefs des organismes fédéraux » (le rapport 2007-2008, p. 6). Cette formalisation et cette centralisation paraît révéler une dimension hiérarchique de la Collectivité et le rôle central du groupe des COF.

En somme, ces deux rapports de la Collectivité des organismes fédéraux nous la présente comme un ensemble de réseaux de hauts dirigeants d'organisations publiques qui se veut un porte-parole et un représentant des intérêts de certains grands organismes, mais surtout de petits organismes ainsi que de certaines sociétés d'État. Ce réseau semble encore en train de se construire. Son existence paraît mettre en lumière un système gouvernemental fédéral structuré selon des rapports de centre à périphérie. Un système qui est aussi hiérarchisé : le centre contrôle la périphérie et impose à l'ensemble du système les mêmes principes, directives, cadres, lois ou programmes de changement ; et cela sans trop tenir compte de la capacité des plus petites organisations à pouvoir faire face à de tels changements ou à mettre en œuvre ces principes, directives, etc.

La description qui est faite de la Collectivité, de ses origines et de son mode de fonctionnement ressemble à celle d'une « communauté de pratique » (Brown et Duguid, 1991 et 2001). Il s'y ajoute toutefois une dimension de défense d'intérêts qui ferait de ce collectif un hybride. Il faut noter ici que les études initiales sur les communautés de pratique insistent peu sur la dimension politique de l'action collective de ces groupes (ainsi que sur les rapports de pouvoir en leur sein) et qu'ils examinaient essentiellement des groupes de travailleurs homogènes de niveaux hiérarchiques inférieurs à ceux des gestionnaires appartenant à la même organisation (par exemple, des agents d'assurance ou des techniciens en réparation de photocopieuses, voir Brown et Duguid, 1991).

La Collectivité des organismes fédéraux s'appuie, selon ses dires, sur les initiatives horizontales du passé. Ses rapports annuels donnent l'impression qu'elle constitue un front commun de certains organismes gouvernementaux ainsi que de certaines entreprises publiques. C'est un mouvement ou une action collective qui toutefois ne les inclut pas toutes. Il faudrait savoir pourquoi certaines entreprises sont intéressées à participer activement aux travaux de cette Collectivité et d'autres pas.

CONCLUSION

La nature formelle et publique des rapports annuels influence forcément notre analyse. L'esquisse qu'on peut en tirer du fonctionnement « réel » du système gouvernemental ainsi que de ses relations avec ses entreprises est sur un ton positif. À tout le moins, elle en fournit une représentation qui se doit avantageuse pour les organisations concernées : elle peut être une source sans aspérités pour un auditoire d'autres organisations, citoyens, ou d'autres groupes de la société civile (sauf les rapports du vérificateur général, qui font ressortir certaines lacunes du fonctionnement d'ensemble). À ce titre, les rapports annuels peuvent constituer un exercice de rhétorique visant à convaincre de la rationalité, de la rigueur, de la pertinence ou encore de la légitimité des activités entreprises par ces diverses organisations. Le mandat propre à chacune des organisations étudiées doit servir d'élément contextualisant ces rapports et l'analyse.

On peut reprocher à ces rapports qu'ils semblent prôner ou décrire le fonctionnement du système gouvernemental fédéral suivant un modèle hiérarchique classique très proche du modèle de l'entreprise privée. Il n'y a pas qu'un seul modèle d'imputabilité possible. Des zones d'inefficience peuvent exister dans des ensembles complexes sans que ce soit problématique pour la réalisation des diverses missions des organismes publics. On peut aussi croire que la recherche de standardisation est contraire à la recherche d'innovations et de créativité pour faire face à des problèmes complexes et parfois nouveaux, en d'autres mots aux transformations nécessaires pour adapter les organisations publiques aux changements de leur environnement et à la nécessité de continuer à offrir des services à la population et aux entreprises.

Or, ces rapports annuels montrent quand même que les sociétés de la Couronne canadiennes peuvent bénéficier d'une marge de manœuvre dans le fonctionnement du système gouvernemental fédéral. Cette marge est aussi révélée par le fait qu'on cherche à les contrôler. Certaines entreprises publiques paraissent même jouer un rôle dans la coordination de l'ensemble gouvernemental en constituant des communautés de praticiens qui essaient de rééquilibrer les rapports de force entre son centre et sa périphérie et à tout le moins en essayant d'influencer ce centre. C'est ce que laisse croire le cas de la Collectivité des organismes fédéraux. Snyder et Wenger (2003) signalent d'ailleurs qu'un rôle des gouvernements actuels est maintenant de reconnaître les communautés qui existent en leur sein, de légitimer le travail qu'elles font et de les cultiver de façon plus systématique et intentionnelle.

Une des lacunes de la gestion de la politique économique par des entreprises publiques a toujours été que celles-ci sont faiblement coordonnées. Qui plus est, lorsque leur situation financière le permet, elles sont relativement autonomes. La création d'une communauté de ces entreprises au fédéral a d'abord eu pour raison de créer un forum pour donner une voix aux entreprises et aux divers organismes publics. Un tel mécanisme a aussi l'avantage de rendre possible une meilleure coordination de ces entreprises. C'est dans l'époque postprivatisation qu'il y a certainement le développement le plus intéressant. Le développement de cette communauté peut permettre un usage plus cohérent des entreprises publiques et des autres organismes autonomes du gouvernement. Il s'agit d'une innovation à suivre de la gestion publique.

Les entreprises publiques ont encore un rôle à jouer. Il serait important que la communauté de chercheurs en administration publique recommence à s'y intéresser. Selon le sondage fait pour ce livre, une grande majorité de la population souhaite, pour reprendre l'exemple choisi pour le questionnaire, le maintien de Radio-Canada dans le secteur public. Si au total, 28 % de la population est favorable à la privatisation, 61 % y est opposé, dont 37 % y est tout à fait opposé. Les variations selon le sexe, l'âge, le niveau de scolarité sont négligeables, sauf pour les gens qui ont fait des études universitaires. Ceux-ci s'opposent à la privatisation à 72 % contre moins de 60 % chez le reste de la population. C'est 52 % d'entre eux qui sont tout à fait opposés à la privatisation.

Ces résultats peuvent être éclairés par une autre réponse au sondage. On a demandé aux répondants s'ils étaient satisfaits des services offerts par le gouvernement fédéral. Ceux-ci répondent oui dans une proportion de 65 %. On peut penser que cette satisfaction s'étend à la télévision publique.

Comme Al Roberts l'a écrit, la construction de l'État canadien après 1867 s'est beaucoup faite en se fiant à des entreprises publiques, les plus autonomes des organismes formant les États. D'abord le chemin de fer, puis la radio, le transport aérien et les télécommunications et le nucléaire sont des domaines où des organismes autonomes en sont venus à symboliser l'intervention de l'État au Canada. Ayant de la difficulté à coordonner diverses politiques, on a délégué à ces organismes la mise en œuvre de diverses politiques. Cette incapacité à coordonner a peu à peu été corrigée. Le cœur de l'État canadien est aujourd'hui caractérisé par un Bureau du Conseil privé et un Secrétariat du Conseil du Trésor aux effectifs importants et au pouvoir étendu. Le cercle des sous-ministres est aussi considéré comme un lieu de décision essentiel, à tel point que les organismes autonomes du gouvernement ont dû se regrouper comme un lobby pour faire

valoir leur point de vue. Ce regroupement a été d'ailleurs encouragé par le central pour faire en quelque sorte contrepoids au cercle des sous-ministres. C'est ce qui a été présenté dans ce chapitre.

RÉFÉRENCES

Allan, J. (dir.) (1998). *Public Enterprise in an Era of Change*, Regina, Canadian Plains Research Center.

Bernier, L. (1989). « La dynamique institutionnelle des entreprises publiques au Québec de 1960 à aujourd'hui », *Politiques et management public*, vol. 7, p. 95-111.

Bernier, L. (2008). « Passer de l'État itératif à l'État stratège : propositions pour repenser les organismes de l'État québécois », dans L. Côté, B. Lévesque et G. Morneau (dir.), *État stratège et participation citoyenne*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 213-233.

Bernier, L. et T. Hafsi (2005). « De l'usage des données sur les privatisations : entre les statistiques et l'idéologie », dans F. Lacasse et P.-É. Verrier (dir.), *Trente ans de réforme de l'État. Expériences françaises et étrangères : stratégies et bilans*, Paris, Dunod, p. 41-54.

Borins, S. et B.E.C. Boothman (1985). « Crown corporations and economic efficiency », dans D.G. McFetridge (dir.), *Canadian Industrial Policy in Action*, Toronto, University of Toronto Press, p. 75-129.

Boujenoui, A., R. Bozec et D. Zeghal (2004). « Analyse de l'évolution des mécanismes de gouvernance d'entreprise dans les sociétés d'État au Canada », *Finance Contrôle Stratégie*, vol. 7, nº 2, p. 95-122.

Bozec, R. (2004a). « The impact of reform in Canadian state-owned enterprises on voluntary disclosure in annual reports », *Canadian Public Administration*, vol. 47, nº 3, p. 360-378.

Bozec, R. (2004b). « L'analyse comparative de la performance entre les entreprises publiques et les entreprises privées : le problème de mesure et son impact sur les résultats », *L'Actualité économique*, vol. 80, nº 4, p. 619-654.

Bozec, R. (2007). « Les caractéristiques du conseil d'administration et la gestion stratégique des résultats : une étude menée auprès des sociétés d'État du Canada », *Administration publique du Canada*, vol. 50, nº 3, p. 391-401.

Bozec, R. et G. Breton (2003). « The impact of the corporatization process on the financial performance of Canadian state-owned enterprises », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 16, nº 1, p. 27-48.

Bozec, R. et M. Dia (2003). « L'impact de la commercialisation et de la privatisation sur l'efficacité technique des sociétés d'État au Canada », *Revue canadienne des sciences de l'administration*, vol. 20, nº 4, p. 291-310.

Bozec, R. et M. Dia (2006). « Formes de propriété et niveau d'efficacité technique des entreprises canadiennes », *Revue canadienne des sciences de l'administration*, vol. 23, nº 2, p. 118-137.

Bozec, R. et M. Dia (2007). « Board structure and firm technical efficiency : Evidence from Canadian state-owned enterprises », *European Journal of Operational Research*, vol. 177, nº 3, p. 1734-1750.

Bozec, R., D. Zéghal et A. Boujenoui (2004). « The effect of the reform of Canadian state-owned enterprises on major corporate governance mechanisms », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 63, nº 2, p. 79-94.

Bozec, R., G. Breton et L. Côté (2002). « The performance of state-owned enterprises revisited », *Financial Accountability and Management*, vol. 18, nº 4, p. 383-407.

Bozec, R., M. Dia et G. Breton (2006). « Ownership-efficiency relationship and the measurement selection bias », *Accounting & Finance*, vol. 46, nº 5, p. 733-754.

Brown, J.S. et P. Duguid (1991). « Organizational learning and communities-of-practice : Toward a unified view of working, learning, and innovation », *Organization Science*, vol. 2, nº 1, p. 40-57.

Brown, J.S. et P. Duguid (2001). « Knowledge and organization : A social practice perspective », *Organization Science*, vol. 12, nº 2, p.198-213.

Considine, M. et J.M. Lewis (2003). « Bureaucracy, network or enterprise ? Comparing models of governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand », *Public Administration Review*, vol. 63, nº 2, p. 131-140.

Dupuis, A. et L. Farinas (2010). « Vers un appauvrissement managérialiste des organisations de services humains complexes ? », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 22, nº 2.

Gordon, M. (1981). *Government in Business*, Montréal, CD Howe Institute.

Huffman, K.J, J.W. Langford et W.A.W. Neilson (1985). « Public enterprise and federalism in Canada », dans Richard Simeon (dir.), *Intergovernmental Relations*, Toronto, University of Toronto Press, p. 131-178.

Laurin, C. et Y. Bozec (2001). « Privatization and productivity improvement : The case of Canadian National », *Transportation Research Part E : Logistics and Transportation Review,* vol. 37, nº 5, p. 355-374.

Laux, J.K. et M.A. Molot (1988). *State Capitalism : Public Enterprise in Canada*, Ithaca, Cornell University Press.

Perl, A. (1994). « Public enterprise as an expression of sovereignty : Reconsidering the origin of Canadian national railways », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 27, nº 1, p. 23-52.

Prichard, J.R.S. (dir.) (1983). *Crown Corporations in Canada*, Toronto, Butterworth.

Roberts, A. (2002). « A fragile state : Federal public administration in the twentieth century », dans C. Dunn (dir.), *The Handbook of Canadian Public Administration*, Toronto, Oxford University Press, p. 18-36.

Savoie, D.J. (1999). *Governing from the Center*, Toronto, University of Toronto Press.

Savoie, D.J. (2000). « La gouvernance des sociétés d'État au gouvernement fédéral : un bilan », *Administration publique du Canada*, vol. 40, nº 2, p. 139-160.

Savoie, D.J. (2008). *Court Government and the Collapse of Accountability*, Toronto, University of Toronto Press.

Snyder, W.M. et E. Wenger (2003). *Communities of practice in government : the case for sponsorship. An executive memo with exhibits*, inédit, <www.itu.dk/~hellew/hellew/pubCoPs_in_government_PM_wrd.doc>, consulté le 10 novembre 2009.

Snyder, W.M. et X. de Souza Briggs (2003). *Communities of Practice : A New Tool for Government Managers*, IBM Center for The Business of Government, coll. « Collaboration », <www.businessofgovernment.org/pdfs/Snyder_report.pdf>.

Stanbury, W. (1994). « Privatization by federal and provincial governments in Canada : An empirical study », dans Robert Bernier et James Iain Gow (dir.), *Un État réduit ?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 165-219.

Taylor, D.W. et A.A. Warrack (1998). « Privatization of state enterprise : Policy drivers and lessons learned », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 11, nº 7, p. 524-535.

Tupper, A. et G.B. Doern (1988). *Privatization, Public Policy and Public Corporations in Canada*, Montréal, Institut de recherche sur les politiques publiques.

PARTIE

5

AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DÉFENSE

CHAPITRE

15

LA PROTECTION DE L'ARCTIQUE
Les Canadiens et les Québécois, même combat ?

Stéphane Roussel
Professeur titulaire, Université du Québec à Montréal

La question de la protection du Grand Nord canadien, qu'elle soit posée en termes d'environnement, de culture, de souveraineté ou de sécurité, est porteuse d'un paradoxe. D'une part, la grande majorité des citoyens ne mettront jamais les pieds au nord du 66e parallèle, qui marque le cercle arctique, voire du 50e parallèle, au sud duquel sont concentrées la plupart des grandes villes canadiennes. En fait, selon un sondage mené en 2009, seulement 13 % des Canadiens disent être allés dans le Nord[1]. D'autre part, comme nous le verrons plus loin, elle soulève facilement l'enthousiasme ou l'intérêt de l'opinion publique, qui appuie massivement les initiatives en ce sens. Visiblement, le Grand Nord capte l'imaginaire des Canadiens, même si ce n'est qu'à travers une dimension symbolique.

Ce constat s'applique-t-il à la société québécoise ? Assurément, comme nous le verrons dans ce texte, les Québécois manifestent aussi un fort attachement à l'égard de l'Arctique. Mais ce lien est-il de même nature

1. Reid, I. (2009). *As Nunavut Celebrates its 10 Anniversary, A Survey Gauges Southern Canadians' Views on the North For the First Time*, 1er avril.

que celui que ressentent leurs concitoyens du Canada anglais[2] ? Après tout, l'idée selon laquelle la société québécoise cultiverait, en matière de politique étrangère ou de défense, des attitudes bien différentes de celle de la société canadienne anglaise est solidement ancrée dans la documentation, tant en français qu'en anglais. Puisque la protection de l'Arctique comporte une dimension internationale, surtout lorsqu'on la définit, comme le font la plupart des observateurs, en termes de souveraineté, ainsi qu'une dimension militaire, puisque c'est bien souvent sur les épaules des Forces militaires que repose la responsabilité de mettre en œuvre les mesures destinées à assurer cette protection, cette différence devrait naturellement se refléter dans les opinions exprimées à l'égard des questions arctiques.

Ce texte est divisé en deux parties. D'une part, il consiste en une étude des quelques sondages qui portent spécifiquement sur la protection de l'Arctique. Cet examen permet de constater que si les attitudes des Québécois et des Canadiens anglais tendent à se ressembler, il subsiste néanmoins certains écarts qui méritent une explication. La deuxième et la troisième partie visent à élaborer certaines hypothèses sur la nature des motivations susceptibles d'expliquer l'intérêt affiché par les deux groupes, en passant en revue d'abord l'impact du discours qui fait appel à la raison et à l'intérêt des citoyens, puis d'un second discours de nature culturelle et identitaire. Ces comparaisons tendent à suggérer que c'est ce dernier qui est le mieux à même d'expliquer la différence d'attitude entre les deux groupes.

1. L'OPINION PUBLIQUE CANADIENNE ET QUÉBÉCOISE FACE À L'ARCTIQUE : PREMIÈRE ESQUISSE

Il existe somme toute assez peu de sondages portant sur des questions relatives aux problèmes spécifiques à l'Arctique. Ce n'est que depuis que les effets du phénomène de réchauffement climatique ont commencé à se faire sentir de manière incontestable dans cette région et, surtout, que les gouvernements Martin et Harper ont fait de ces questions une priorité,

2. Dans ce texte, le terme « Québécois » désigne les citoyens du Québec s'exprimant principalement en français, tandis que celui de « Canadiens-anglais » s'applique à ceux dont la langue d'usage est l'anglais. Comme nous l'avons précisé ailleurs, il est très difficile, lorsque l'on travaille à partir de sondages, d'établir une distinction suffisamment fine pour tenir compte de l'opinion des francophones hors Québec ou des anglophones du Québec. Voir Roussel, S. et J.-C. Boucher (2008). « The myth of the Pacific society : Quebec's contemporary strategic culture », *The American Review of Canadian Studies*, vol. 38, nº 2, été, p. 165-187.

que les sondeurs s'y sont intéressés. S'il est encore difficile d'observer des tendances « lourdes », il est toutefois possible de discerner certains clivages régionaux, quoique d'importance relative.

Le sondage mené par l'ENAP dans le cadre de cette étude est sans équivoque : 67 % des personnes interrogées (toutes du Québec) se disent « tout à fait » ou « plutôt favorable à ce que le gouvernement du Canada défende sa souveraineté dans l'Arctique », tandis que seulement 18 % sont défavorables. Les Montréalais, les hommes et les répondants les plus scolarisés sont les plus susceptibles de répondre positivement à cet énoncé (respectivement à 71, 74 et 72 %). De même, les Québécois considèrent que la souveraineté dans l'Arctique est une « priorité majeure » (28 %) ou « mineure » (49 %) dans la même proportion que la moyenne canadienne (respectivement à 28 % et 51 %)[3]. L'intérêt manifesté par l'opinion publique du Canada anglais pour le Grand Nord trouve donc son pendant au Québec.

Toutefois, une étude plus détaillée des rares sondages portant en partie ou en totalité sur l'Arctique tend à indiquer que cette attitude n'est pas complètement fondée sur les mêmes bases. Deux phénomènes sont particulièrement frappants.

En premier lieu, il semble que les Québécois soient, de tous les Canadiens, les moins bien informés sur les questions relatives au Grand Nord. Ainsi, ils visitent plus rarement les régions arctiques. Si 13 % des Canadiens affirment s'être personnellement rendus dans un territoire du Nord (dont 28 % des Britanno-Colombiens et 20 % des Albertains), à peine 5 % des Québécois disent y être allés, soit le taux le plus faible au Canada[4]. De même, ils comptent parmi les Canadiens qui disent porter le moins d'attention aux informations concernant le Nord et qui ont le moins entendu parler des problèmes de souveraineté dans cette région[5]. Le Québec est également la province où le taux de réponse exacte à un questionnaire sur ce sujet est le plus faible (12 sur 20, alors que la moyenne nationale est de 12,7 sur 20)[6]. Plus encore, les Québécois sont ceux qui ont

3. Reid, I. (2008). *Canada and the Arctic : True North Strong and Ours ?*, 18 août.
4. Reid, I. (2009). *Op. cit.*, 1er avril.
5. Environics Research Group (2009). *Canadian Public Opinion on Arctic Sovereignty and the North* (étude préparée pour le compte du ministère de la Défense nationale), mars, p. 6. Le sondage a été mené auprès de 1900 répondants, dont 450 des territoires du Nord et 1450 des provinces du Sud (dont 320 du Québec). Les chiffres mentionnés dans ce texte portent sur une comparaison entre Québécois et « Canadiens du Sud ».
6. Reid, I. (2009). *Canada's North Poll : One in Three (31 %) Canadians Score a 'D' (18 %) or Fail (13 %) a simple True or False Quiz About Canada's Arctic*, novembre.

le plus de difficulté à répondre aux questions concernant les Inuits[7]. Enfin, ils sont, parmi les Canadiens, les moins conscients des activités des Forces canadiennes dans le nord (23 % contre 29 % des Canadiens)[8].

En second lieu, les Québécois font une lecture différente non seulement de la nature des problèmes dans l'Arctique, mais aussi, et surtout, des moyens d'y faire face. Ainsi, bien qu'ils jugent important de protéger l'Arctique, ils en ressentent visiblement moins l'urgence que les autres Canadiens. Ils sont les plus sceptiques quant à l'existence d'une menace à la souveraineté dans l'Arctique et sont ceux qui se sentent les moins préoccupés par cette question[9]. Cette tendance se manifeste également lorsque les problèmes de souveraineté dans l'Arctique sont mis en relation avec les autres tâches qui incombent au gouvernement fédéral, puisqu'ils se voient alors relégués au second rang[10]. Mais, curieusement, le niveau d'inquiétude apparemment plus faible manifesté par les Québécois ne découle pas d'une plus grande confiance dans la solidité ou la légitimité de la revendication canadienne sur le Passage du Nord-Ouest (PNO). Au contraire, ils manifestent plus de scepticisme face à la proposition selon laquelle le PNO est bel et bien situé en territoire canadien[11].

Pour les Québécois comme pour les Canadiens anglais, la menace qui plane sur la souveraineté du Canada dans l'Arctique est d'abord d'origine américaine, bien que la Russie et le Danemark soient également souvent mentionnés. En 2007, les Canadiens estimaient que les États-Unis constituaient la principale menace à la souveraineté canadienne dans cette région. Tout comme les Canadiens, les répondants du Québec se méfiaient des Américains : 65 % des Québécois et 67 % des Canadiens[12]. À bien des égards, le sentiment de méfiance à l'endroit des États-Unis lorsqu'il est question de l'Arctique pourrait être associé à une manifestation d'un phénomène plus général, soit un rejet des politiques perçues comme agressives et contraires aux valeurs canadiennes menées par l'administration Bush, puisque la plupart des sondages soulevant cette question ont été menés avant l'assermentation du président Obama en janvier 2009. Toutefois, avant même l'élection de novembre 2008, la plupart des Canadiens ne croyaient pas que l'arrivée au pouvoir des Démocrates pourrait véritablement entraîner un changement dans les dossiers litigieux entre le Canada

7. Reid, I. (2009). *Op. cit.*, 1er avril.
8. Environics Research Group (2009). *Op. cit.*, p. 32.
9. *Ibid.*, p. 11 et 14.
10. *Ibid.*, p. 19.
11. *Ibid.*, p. 25.
12. *Ibid.*, p. 13. Canadian Defence and Foreign Affairs Institute (CDFAI) et Innovative Research Group (2007). *Fall Conference Study 2007*, p. 35 ; CDFAI (2008). *Annual Ottawa Conference Poll Canada and the United States : What Does it Mean to be Good Neighbours*, p. 3 et 7 (disponible en ligne : <www.cdfai.org>).

et les États-Unis, dont celui des revendications canadiennes dans l'Arctique[13]. En cela, les Canadiens se démarquent de la plupart des sociétés occidentales circumpolaires, qui perçoivent largement la Russie comme étant le principal fauteur de trouble dans la région.

Les Québécois croient, davantage que les autres Canadiens, que s'il existe une menace sur la souveraineté canadienne dans le Grand Nord, celle-ci découle plus des changements climatiques que des initiatives des autres États comme les États-Unis, le Danemark ou la Russie[14]. En fait, les Québécois sont ceux qui sont les plus préoccupés par les questions environnementales et qui expriment le plus souvent la crainte de voir l'écologie de l'Arctique bientôt détruit par les changements climatiques (82 %). De façon plus générale, les Québécois estiment que les changements climatiques constituent une menace « critique » dans une proportion nettement supérieure aux autres Canadiens (62 % contre 49 % pour la moyenne nationale), alors que leur évaluation des autres « menaces » demeure très semblable à celle de leurs concitoyens du Canada anglais (terrorisme, immigration, mondialisation, épidémies). Sur ce plan, les données résultant des questions qui établissent un lien entre la situation dans l'Arctique et les changements climatiques tendent à confirmer un phénomène déjà observé ailleurs, soit une inquiétude plus marquée au Québec face aux problèmes environnementaux[15].

Cette perception quelque peu différente de la menace a inévitablement un effet sur les opinions quant à la manière de la contrer. Depuis 2004, le gouvernement canadien (tant le gouvernement libéral de Paul Martin que celui des conservateurs de Steven Harper) tend visiblement à s'appuyer sur les Forces canadiennes pour assurer sa présence dans le Grand Nord, entraînant ainsi un phénomène de « militarisation de

13. Reid, I. (2008). *Two Thirds (65 %) of Canadians Believe Relationship between Canada and U.S. Will Be Better for Canadians with Obama Compared to Bush, but Most Believe Issue Progress Will Stay the Same, Not Get Better,* 20 janvier.
14. *Ibid.*, p. 12.
15. Par exemple, le sondage du CDFAI de 2007 posait cinq questions portant sur l'Accord de Kyoto et, pour chacune d'entre elles, le Québec tend à exprimer une position qui témoigne d'un appui à cette entente dans une proportion d'environ 10 % supérieure à celle observée ailleurs au Canada. CDFAI (2007). *Op. cit.* Il convient cependant d'apporter certaines nuances quant à la solidité de cet appui et à son caractère si distinct par rapport au reste du Canada. En effet, si les répondants québécois évoquent plus facilement ces inquiétudes, celles-ci ne se répercutent pas dans leurs comportements dans une proportion aussi forte. De plus, il faut noter que certaines régions de l'ouest du Canada (en particulier en Alberta) tendent à réduire le taux national d'appui à l'Accord de Kyoto, diminuant ainsi l'écart entre le Québec et les autres provinces de l'Est.

l'Arctique[16] ». Malgré l'effort exigé par la mission en Afghanistan, Ottawa a multiplié les annonces visant à augmenter les ressources militaires opérant dans l'Arctique, que ce soit sur le plan des effectifs, des infrastructures (port, centre d'entraînement) ou du matériel (navires de patrouille, hélicoptères, etc.).

De façon générale, la population canadienne semble approuver cette approche consistant à confier aux Forces canadiennes le plus gros du fardeau de la protection de l'Arctique, ainsi qu'à accroître leurs ressources en conséquence. Ils estiment en majorité qu'une plus grande présence militaire permettrait de mieux défendre les intérêts économiques du Canada (70 %), que les patrouilles de sécurité sont importantes (82 %) et qu'il conviendrait même d'en augmenter le nombre (70 %)[17].

Les Québécois se démarquent à nouveau sur ce plan et leur attitude tend à indiquer une plus grande réticence en ce qui a trait au recours à l'instrument militaire. Tout d'abord, ils sont moins convaincus de la nécessité de renforcer la souveraineté dans l'Arctique que les autres Canadiens[18]. S'ils favorisent une plus grande présence gouvernementale dans cette région, ils sont moins enclins à y ajouter le qualificatif de « militaire » et préfèrent laisser la question de la nature de cette présence ouverte (16 % des répondants québécois, par rapport à 10 % pour la moyenne canadienne)[19]. De même, ils sont plus sceptiques que la majorité des Canadiens face à la proposition selon laquelle une augmentation de la présence des Forces canadiennes dans le Nord est la meilleure garantie pour préserver la souveraineté (41 % au Québec, alors que la moyenne nationale est de 54 %)[20], ou encore que cette présence aiderait à protéger les intérêts économiques du Canada : à peine 26 % contre 70 % des Canadiens[21]. La proportion est presque exactement la même (27 % contre 70 %) lorsque qu'on les sonde sur la pertinence d'accroître le nombre des patrouilles dans le Nord[22]. La réticence à appuyer l'octroi de nouvelles ressources à la protection militaire de la souveraineté dans le Nord se mesure également par le fait que les Québécois sont parmi ceux qui jugent que les Forces canadiennes disposent déjà des moyens nécessaires pour établir une présence

16. Dufour, J. (2007). « L'Arctique, militarisation ou coopération pour le développement ? Géopolitique et militarisation du Grand Nord canadien », *Mondialisation*, 26 juillet et 31 juillet, <www.mondialisation.ca/index.php?context=va&aid=6404> ; Chossudovsky, M. (2007). *Canada's Sovereignty in Jeopardy : the Militarization of North America*, Global Research, 17 août, <www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=6572>.
17. Environics Research Group (2009). *Op. cit.*, p. 34-35.
18. *Ibid.*, p. 18.
19. *Ibid.*, p. 21.
20. Reid, I. (2009). *Op. cit.*, 1er avril.
21. Environics Research Group (2009). *Op. cit.*, p. 36.
22. *Ibid.*, p. 35.

plus importante dans le Nord[23]. Bref, l'idée de recourir à l'instrument militaire pour défendre les intérêts canadiens dans le Nord sourit visiblement moins aux Québécois qu'aux autres Canadiens.

Sur le plan diplomatique, il est possible d'observer une différence d'attitude. L'un des résultats les plus étonnants du sondage mené pour le compte du Canadian Defence and Foreign Affairs Institute (CDFAI) en 2008 est que 44 % des répondants se prononçaient en faveur d'une approche unilatérale pour préserver les intérêts du Canada dans le Passage du Nord-Ouest et qu'Ottawa devait investir pour disposer des ressources nécessaires pour faire respecter ses lois dans ce secteur. Trente-cinq pour cent des personnes interrogées estimaient plutôt que le Canada doit conclure une entente avec les États-Unis pour partager la gestion du Passage et les coûts qui y seraient associés, tandis que 11 % jugeaient qu'il faut laisser à une organisation internationale (comme les Nations unies) le soin de trancher la question de la propriété de cette voie maritime[24]. Ce résultat est étonnant, dans la mesure où cette attitude unilatéraliste est en contradiction avec l'approche internationaliste à laquelle sont généralement attachés les Canadiens. Cette approche consiste à privilégier la négociation et la médiation, à agir par le biais des institutions multilatérales et à s'appuyer largement sur le droit international[25]. Les Québécois semblaient un peu moins enclins à soutenir une approche basée sur des mesures unilatérales, puisque seuls 37 % des répondants y souscrivaient.

Ainsi, s'il est manifeste que l'opinion publique québécoise partage l'intérêt que manifeste celle du Canada anglais pour les problèmes relatifs à l'Arctique, un certain nombre de différences les distinguent : elle est moins bien informée sur le sujet, est plus préoccupée par les dimensions environnementales que par les questions de protection de la souveraineté, et est moins séduite par les options à caractère militaire.

Toutefois, il convient de rester prudent dans l'évaluation de cette différence. Celle-ci en est certainement une *d'intensité*, mais elle ne débouche pas sur la formation d'opinion opposée ou polarisée. L'exemple extrême d'une telle polarisation serait celui de la Crise de la conscription de 1942, apparue lors d'un plébiscite destiné à libérer le gouvernement libéral de Mackenzie King de sa promesse de ne pas décréter une telle mesure d'enrôlement obligatoire. Le résultat fut désastreux, au sens où il révélait un profond clivage linguistique : 71 % des électeurs du Québec (dont 85 % des francophones) refusaient, tandis que 80 % des Canadiens

23. *Ibid.*, p. 37.
24. CDFAI (2008). *Op. cit.*, p. 7.
25. Nossal, K.R., S. Roussel et S. Paquin (2007). *Politique internationale et défense au Canada et au Québec*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 254-263.

acceptaient[26]. L'examen des sondages sur l'Arctique révèle plutôt une différence qui dépasse rarement les 15 % qui, sans être négligeable, n'est pas le symptôme d'une division profonde pour autant.

De même, ces résultats tendent à étayer des phénomènes déjà observés ailleurs. Nous avons mentionné l'intérêt souvent plus marqué des Québécois pour les questions environnementales, qui se reflète dans leurs préoccupations à l'égard de l'Arctique. Mais cela s'applique aussi à l'attitude à l'égard des engagements militaires outre-mer, face auxquels l'appui exprimé au Québec est presque systématiquement plus faible par une marge qui atteint parfois 20 %, mais qui se situe généralement près de 10 %[27]. De même, bien que très parcellaire, les données sur l'appui moins enthousiaste au Québec face à une approche unilatérale dans l'Arctique renforcent un phénomène déjà documenté ailleurs, selon lequel les Québécois demeurent les plus fervents défenseurs de l'héritage internationaliste de la politique étrangère canadienne[28]. Ainsi, non seulement les résultats des sondages portant directement sur les sujets relatifs au Grand Nord sont-ils dans l'ensemble cohérents entre eux, mais ils le sont aussi avec ce qui est observé face à d'autres questions de politique étrangère et de défense du Canada.

2. L'ATTACHEMENT À L'ARCTIQUE : UNE AFFAIRE DE RAISON ?

Les sondages confirment clairement l'intérêt de la population canadienne et québécoise pour ce qui touche au Grand Nord. Toutefois, ils nous en disent moins sur ce qui nourrit cet intérêt. La question trouve sa valeur dans le fait que l'Arctique restera toujours une réalité fort lointaine, voire purement imaginaire, pour la très grande majorité des Canadiens.

La première façon d'expliquer cet intérêt est d'évoquer un calcul strictement rationnel et utilitariste, à la manière dont le font de nombreux spécialistes, tant au Canada qu'à l'étranger[29]. L'Arctique regorgerait de

26. Linteau, P.-A., R. Durocher, J.-C. Robert et F. Ricard (1986). *Histoire du Québec contemporain. Le Québec depuis 1930*, Montréal, Boréal, p. 138. Voir également Stacey, C.P. (1970). *Armes, hommes et gouvernements. Les politiques de guerre du Canada, 1939-1945*, Ottawa, Ministère de la Défense nationale, p. 441.
27. Roussel, S. et J.-C. Boucher (2008). *Op. cit.*
28. Roussel, S. et C.-A. Théorêt (2007). « Une stratégie distincte ? La culture stratégique canadienne et le mouvement souverainiste québécois 1968-1996 » dans S. Roussel (dir.), *Culture stratégique et politique de défense. L'expérience canadienne*, Montréal, Athéna, p. 183-199.
29. Par exemple, Borgerson, S.G. (2008). « Arctic meltdown. The economic and security implications of global warming », *Foreign Affairs*, nº 87, mars-avril, p. 63-77 ; Galeotti, M. (2008). « Cold calling : Competition heats up for Arctic Resources », *Jane's Intelligence Review*, en ligne, 18 septembre.

ressources énergétiques (pétrole et gaz[30]) et minérales (plomb, zinc, tungstène, or, etc.), ressources qui deviendraient plus accessibles en raison du réchauffement climatique et du recul (sinon de la disparition) de la banquise. À cela s'ajoute la croissance anticipée du trafic maritime ; libre de glace, le Passage du Nord-Ouest deviendrait une route attrayante pour le transport maritime, puisqu'il permet de réduire de manière substantielle la distance entre l'Asie et l'Europe, ou encore entre la Russie et l'Amérique du Nord (par le port de Churchill, au Manitoba). Enfin, le Grand Nord semble en voie de devenir une destination touristique prisée, non plus seulement par les chasseurs ou les « aventuriers extrêmes », mais aussi pour les amateurs de croisières et de grands espaces.

Cette projection, pour le moins optimiste, est porteuse d'un certain nombre de corollaires moins brillants. En effet, l'augmentation de la présence et des activités humaines risque de poser des problèmes pour le moins préoccupants. Le premier est que l'Arctique semble être au XXIe siècle ce que l'Afrique était au XIXe siècle, soit une vaste région que se partagent sans vergogne les grandes puissances avides de se saisir des ressources qu'elle contiendrait. Ceux qui mettent l'accent sur l'abondance des ressources naturelles concluent bien souvent que cette richesse ne peut qu'être source de conflit, et que le Canada doit se préparer à y faire face. Comme plusieurs secteurs du territoire qu'il revendique sont déjà contestés (Mers de Beaufort et de Lincoln, île de Hans, Passage du Nord-Ouest, plateau continental) et qu'il dispose de ressources limitées, le Canada semble particulièrement vulnérable dans cette « course à l'Arctique ». Le scénario est d'autant plus inquiétant que les rivaux qu'il devra confronter sont non seulement certaines puissances traditionnellement perçues comme des adversaires (Chine, Russie), mais aussi et surtout ses principaux alliés (États-Unis, Union européenne) ! Pour ajouter à l'inquiétude, certains spécialistes n'hésitent pas à comparer l'effort encore timide du Canada dans cette région aux programmes ambitieux d'autres États comme la Russie, la Chine, la Corée du Sud ou même certains pays scandinaves[31].

Les conséquences de la croissance des activités humaines dans le Grand Nord ne sont guère plus réjouissantes. L'augmentation de la navigation (et même du trafic aérien transpolaire) signifie aussi celle du risque d'accident. Le Canada doit donc disposer des moyens de porter secours à des personnes en danger sur un territoire qui s'étend sur plus de quatre millions de km² (40 % du territoire canadien) et qui est en grande partie dépourvu d'infrastructure et de communauté pouvant servir de base aux

30. Gautier, D.L. *et al.* (2009). « Assessment of Undiscovered Oil and Gas in the Arctic », *Science*, vol. 324, 29 mai, p. 1175-1179.
31. Huebert, R. (2010). *The Newly Emerging Arctic Security Environment*, Calgary, CDFAI, mars.

sauveteurs. À l'élément humain s'ajoute le facteur environnemental, puisqu'une catastrophe impliquant une installation pétrolière ou un navire chargé de matière polluante pourrait avoir des conséquences incalculables sur la faune et la flore locales.

Dans un autre ordre d'idées, une plus grande présence humaine signifie des bouleversements socioéconomiques considérables pour des communautés jusque-là isolées. Certes, le tourisme ou l'exploitation des ressources peuvent se traduire par la création d'emplois et l'apport de devises provenant de l'extérieur. Mais cela peut aussi entraîner des problèmes sociaux liés aux chocs culturels ou aux disparités des richesses entre visiteurs et hôtes, notamment la prostitution et les activités criminelles. Les communautés du Nord, qui sont déjà confrontées à de sérieux problèmes de consommation de stupéfiants et d'alcool, ainsi qu'à un fort taux de suicide, pourraient bien être les victimes tout autant que les bénéficiaires de l'ouverture du Nord.

Plusieurs auteurs, y compris les rédacteurs de certains documents officiels, évoquent souvent l'émergence d'activités illégales. Plus accessible, le Grand Nord pourrait devenir une porte d'entrée pour le trafic de stupéfiants ou l'immigration illégale. Les activités minières, en particulier l'extraction de diamants, peuvent aussi devenir une cible du crime organisé. Enfin, certains n'hésitent pas à voir dans le Grand Nord une zone d'action pour le terrorisme international, qui pourrait être tenté de s'en prendre à des objectifs isolés (navire de croisière ou cargo, petite communauté, plate-forme de forage).

Enfin, l'évaluation rationnelle des conséquences des changements climatiques inclut bien souvent, et tout naturellement, celle des impacts directs sur l'environnement humain et physique du Nord. Outre le fait que plusieurs espèces soient considérées comme « à risque », bon nombre des activités traditionnelles des Inuits, comme la chasse ou les déplacements sur les étendues glacées, peuvent être sérieusement perturbées, voire carrément mises en péril. Les fondations des maisons, les pistes d'atterrissage et les autres infrastructures bâties à même le sol sont bien souvent fragilisées par le dégel du pergélisol.

Cet argumentaire, fréquemment répété par certains spécialistes et relayé par les médias, pourrait en grande partie expliquer l'intérêt de l'opinion publique canadienne ou québécoise. Devant cette avalanche de menaces ou de problèmes, il est difficile de rester insensible et de ne pas espérer que le gouvernement canadien prenne des mesures adéquates. La *raison*, donc, pourrait bien commander à de nombreux citoyens de se préoccuper de ce qui se passe dans le Grand Nord.

L'accent mis sur les conflits avec les autres États et l'importance accordée aux problèmes de sécurité peuvent également expliquer la prépondérance donnée aux Forces canadiennes dans la mise en œuvre des mesures destinées à les contrer. *A priori*, cette attitude est parfaitement justifiée : les forces armées constituent une organisation très hiérarchisée, habituée à opérer dans des environnements hostiles, et qui dispose des équipements nécessaires pour s'y déplacer et y effectuer des missions complexes ou urgentes. Les navires et aéronefs des Forces canadiennes servent ainsi souvent de « plate-formes » aux agents des autres ministères appelés à opérer dans cette région (Gendarmerie royale, Environnement, Sécurité publique, etc.). Pour cette seule raison, elles seront probablement appelées à conserver ce rôle prédominant, même si certains réclament une approche établie en fonction de la coopération interministérielle[32]. Le seul véritable rival des Forces canadiennes est Pêches et Océans Canada, dont dépend la Garde côtière, et qui dispose de 13 brise-glace légers, moyens ou lourds[33].

Toutefois, cette explication atteint rapidement ses limites. Premièrement, bon nombre de ces menaces n'existent qu'à l'état de scénario. Il est vrai que la dégradation de l'environnement et les problèmes socio-économiques affectant les communautés du Nord sont des phénomènes bien réels, que l'on peut d'ores et déjà observer et mesurer, et qui exigent incontestablement une intervention des autorités. De même, les conflits territoriaux existent bel et bien, du moins dans l'univers juridique et politique, même si aucun d'entre eux n'était, au début 2010, réellement « actif ». La croissance des activités touristiques est désormais perceptible (par exemple, par l'augmentation du nombre de croisières[34]), mais demeure encore très marginale. De même, bien que quelques cas de contrebande ou d'immigration illégale aient été répertoriés, ils constituent des incidents isolés. Quant à l'augmentation du trafic maritime, elle se fait encore attendre et, si elle devient réalité, ce sera sans doute à une échelle bien moindre que le décrivent ceux qui redoutent l'apparition d'une « autoroute du Nord[35] ».

---

32. Braddon, C. (2009). « Le Nord vrai, fier et libre…une proie facile ? Le Canada doit appliquer une approche pangouvernementale pour assurer la sécurité de l'Arctique », *Le Journal de l'Armée du Canada*, vol. 12, nº 2, été, p. 68-81.
33. <www.ccg-gcc.gc.ca/fra/Gcc/flotte>. Si la Garde côtière prendra éventuellement livraison du brise-glace *John G. Diefenbaker* (prévue en 2017), les « six à huit » navires de patrouille extracôtiers, dotés d'une capacité trois saisons dans l'Arctique, seront confiés aux soins de la Marine royale du Canada.
34. Dupré, S. (2008). « Les croisières touristiques dans l'Arctique canadien : une réalité tangible à l'appropriation territoriale encore limitée », Conférence *Changements climatiques et ouverture de l'Arctique : défis économiques et politiques majeurs pour le Canada,* Québec, Université Laval, 2 mai.
35. Lasserre, F. (2009). « High North shipping : Myths and realities ? » dans S.G. Holtsmark et B.A. Smith-Windsor (dir.), *Security Prospects in the High North : Geostrategic Thaw of Freeze ?*, Rome, Collège de défense de l'OTAN (Research Division), mai, p. 179-199.

Deuxièmement, les questions relatives aux problèmes dans l'Arctique demeurent malgré tout loin de la réalité quotidienne des citoyens. Leurs inquiétudes peuvent être régulièrement nourries par les médias ou réveillées par les questions des sondeurs, mais elles ne sont probablement pas aussi ancrées que celles qui sont susceptibles de toucher leur vie quotidienne, comme celles liées à la situation économique ou à l'environnement immédiat. Les sondages ne permettent pas encore de déterminer si ces inquiétudes sont passagères ou durables. Toutefois, il est douteux que le gouvernement en place soit durement critiqué par les médias ou puni par l'électorat s'il en venait à réduire les ressources consacrées à la défense des intérêts canadiens dans l'Arctique, surtout si ce recul vise à réduire les dépenses du gouvernement dans des moments de difficulté budgétaire, comme l'ont fait les conservateurs de Brian Mulroney en 1989.

Enfin, troisièmement, l'explication basée sur un argumentaire rationnel ne permet pas d'expliquer la différence, réduite mais constante, qui semble séparer les Québécois des autres Canadiens. Pourquoi ceux-ci seraient-ils moins sensibles à cet argumentaire fondé sur la rationalité et l'utilité ? Même si l'on considère qu'ils sont « moins bien informés » à propos de ces divers enjeux, la question demeure : pourquoi sont-ils justement moins bien informés ou moins intéressés ? Il faut probablement chercher d'autres facteurs explicatifs, qui ont trait à la culture et à l'identité.

3. LA DIMENSION IDENTITAIRE ET CULTURELLE

L'Arctique est bien plus qu'un immense réservoir de richesses ou une sonnette d'alarme prévenant de l'ampleur des effets des changements climatiques. Cette région représente potentiellement l'un des rares symboles auquel peuvent s'identifier la grande majorité des citoyens autrement divisés par la langue ou l'origine ethnique, si ce n'est par la dispersion sur un vaste territoire. Bien que sept autres pays puissent se réclamer d'un « caractère nordique » en raison de leur position géographique (le Danemark, les États-Unis, la Finlande, l'Islande, la Russie, la Norvège et la Suède), les Canadiens y puisent une source d'identité et de fierté. À bien des égards, l'Arctique est l'une des sources de l'identité canadienne, tant au plan national qu'international, car il offre de nombreuses images dans lesquelles la population se reconnaît, et dans lesquelles elle voudrait bien être reconnue à l'étranger.

Les images des grandes étendues glacées, à la fois pures, impitoyables et fragiles, évoquent des défis interpellant l'ensemble de la « nation » et les difficultés qu'ils posent sont autant d'épreuves pouvant forger des liens au sein d'une population hétérogène. Ces défis ont d'abord consisté à explorer ces territoires apparemment hostiles et à les apprivoiser. Les

explorateurs de l'Arctique, de sir John Franklin jusqu'à Bernard Voyer, sont ainsi devenus des héros de l'histoire canadienne[36]. Sur ce plan, le Grand Nord est au Canada ce que la conquête de l'Ouest est aux États-Unis, mais avec une grande différence : le fait que cette « conquête », pourtant émaillée d'épisodes dramatiques, ait été menée de manière pacifique, se fusionne avec d'autres mythes de l'histoire canadienne, qu'il s'agisse de celui du « royaume pacifique », de la pacification de l'Ouest par la Gendarmerie royale du Canada dans le dernier quart du XIX^e siècle, ou encore du « champion du maintien de la paix » depuis 1956.

D'autres images, celles-là se rapportant aux peuples autochtones, en particulier les Inuits, évoquent l'existence d'une culture liée à cet environnement pur et fragile, qui est souvent perçue, et présentée, comme étant originalement canadienne – cela malgré les liens qui unissent les Inuits du Canada à ceux des autres États circumpolaires, notamment en Alaska et en Russie. Au plan national, la gestion du Grand Nord soulève la question du respect des populations autochtones qui l'occupent, en particulier celle de la préservation de leur mode de vie et de leur participation aux décisions politiques qui les affectent au premier chef, renforçant ainsi l'image d'une société tolérante et éprise de diversité. La tradition voulant que l'on présente des objets d'art inuit aux dignitaires étrangers, la multiplication des inukshuks comme symbole du pays (notamment dans le logo des Jeux olympiques d'hiver de Vancouver de 2010) et la participation significative des représentants de cette nation dans la diplomatie circumpolaire canadienne sont autant d'exemples de l'intégration de références autochtones dans la constitution de l'identité internationale du Canada[37].

Une troisième série d'images, déjà évoquées plus haut, établit un lien entre la protection de l'Arctique et celle, plus générale, de l'environnement. En dépit de la piètre performance du gouvernement (et de larges pans de la société) dans ce domaine, les Canadiens se perçoivent encore comme de fervents défenseurs de la cause environnementale. La pureté du Grand Nord, la fragilité de son écosystème et le fait que ce soit la région du monde où les impacts du réchauffement climatique soient les plus perceptibles contribuent certainement à amarrer les deux sphères dans un seul discours identitaire. Ainsi, à coté de l'inukshuk, l'ours polaire, souvent

36. Forget, D. (2007). *Perdre le Nord ?*, Montréal, Boréal – Névé, p. 9-18 ; Coates, K.S., P.W. Lackenbauer, W.R. Morrison et G. Poelzer (2008). *Arctic Front. Defending Canada in the Far North*, Toronto, Thomas Allen Publishers, p. 9-52.

37. Arnold, S.L. (2010). « Construire la nordicité autochtone : le « nouveau partenariat » et le projet nordique du Canada », dans F. Lasserre (dir.), *Passages et mers arctiques : Géopolitique d'une région en mutation*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

considéré comme le représentant de l'une des espèces les plus menacées par les changements environnementaux, sert bien souvent à identifier le Canada à l'étranger.

Enfin, l'identification des Canadiens à l'Arctique semble participer d'un processus d'altérité, en établissant une différence entre le comportement de l'État canadien et celui des autres gouvernements. Sur ce plan, la description de l'Arctique comme un lieu où s'affrontent les grandes puissances stimulées par un désir de mettre la main sur les richesses naturelles qui y abondent et sans considération pour l'environnement, est particulièrement évocatrice. En protégeant leur souveraineté dans cette région, les Canadiens peuvent avoir l'impression de tenir tête à l'arrogance des Américains et à l'agressivité des Russes, et d'y défendre non seulement un territoire qui leur appartient de bon droit, mais aussi les valeurs internationales qui leurs sont chères, comme la justice sociale et l'exploitation respectueuse des ressources. De façon plus profonde, ils établissent une distinction entre eux et la société américaine, dont l'influence culturelle, politique et sociale constitue, aux yeux de certains, l'une des plus grandes menaces à l'identité, voire à l'intégrité du Canada[38].

La plupart de ces images sont erronées ou grossièrement amplifiées, ou encore fondées sur des scénarios qui demeurent encore à se réaliser. Mais dans la mesure où elles répondent à des impératifs identitaires, et donc symboliques, leur adéquation avec la réalité n'a qu'une importance secondaire. Au contraire, comme bien des mythes en politique étrangère, la société tend à résister à toute tentative de « correction » des faits si les images qu'on lui présente correspondent et renforcent sa conception de sa propre identité. En d'autres mots, les images doivent « faire sens » pour ceux qui les reçoivent et les intègrent. C'est également ce processus qui assure que des images ne correspondant plus à la réalité persisteront bien plus longtemps que les circonstances les ayant fait naître. La persistance de l'image du Canada comme « champion du maintien de la paix », et qui n'est certainement plus adéquate depuis la fin des années 1990, est ici le meilleur exemple de cette dynamique[39].

Mais le caractère symbolique et bien souvent émotionnel de telles images en font aussi des instruments politiques très efficaces et très utiles. D'une part, elles peuvent servir à camoufler des logiques qui n'ont que peu à voir avec le message qu'elles véhiculent. Ainsi, l'image du Canada

38. Byers, M. (2007). *Intent for A Nation : What is Canada for ?*, Vancouver, Douglas & McIntyre. Voir aussi Byers, M. (2009). *Who Owns the Arctic ? Understanding Sovereignty Disputes in the North*, Vancouver, Douglas & McIntyre.
39. Arnold, S.L. (2010). *Op. cit.* Voir également Massie, J. et S. Roussel (2008). « Au service de l'unité : le rôle des mythes en politique étrangère canadienne », *La politique étrangère du Canada*, vol. 14, nº 2, printemps, p. 67-93.

défendant sa souveraineté contre les États-Unis n'a que peu à voir avec la réalité, dans la mesure où les deux conflits opposant les deux pays sont en veilleuse, et où Washington ne se préoccupe somme toute qu'assez peu de ce qui se passe dans l'Arctique. Toutefois, cette image, et son corollaire qui consiste à dire qu'il faut engager plus de ressources militaires dans cette région, ont été largement diffusés par deux gouvernements qui ont autrement exprimé une grande sympathie à l'égard des États-Unis, soit ceux de Paul Martin et de Stephen Harper. En ce sens, le maintien d'une attitude ferme dans un dossier qui ne préoccupe guère Washington peut facilement servir à dédouaner un gouvernement qui serait accusé, par les éléments nationalistes au Canada, d'une trop grande proximité avec les États-Unis[40]. Plus encore, en évoquant l'urgence et la nécessité, ce même gouvernement peut éviter un débat sur des mesures qui, autrement, seraient susceptibles d'être remises en question. Dans le cas de l'Arctique, l'absence de débat sur le recours presque systématique aux institutions militaires pourrait bien être symptomatique d'un tel phénomène de perte d'esprit critique.

Le recours à des variables de nature culturelle ou identitaire permet d'élaborer une hypothèse quant à l'écart qui sépare les Canadiens des Québécois face à ces questions. D'une part, il est possible d'y voir l'expression de sensibilités différentes, par exemple en ce qui a trait à l'importance qu'accorde la société québécoise aux questions environnementales lorsqu'il s'agit de définir la nature des menaces qui pèsent sur les régions arctiques, ou encore une certaine méfiance à l'égard des institutions militaires lorsqu'il s'agit de déterminer les moyens de contrer ces menaces. Nous reviendrons sur ce dernier point en conclusion.

Mais il y a peut-être plus dans cette différence d'attitude, laquelle découlerait d'un « besoin identitaire » différent. En effet, le nationalisme canadien-anglais s'est largement construit, dans la seconde moitié du xx^{e} siècle, sur un rapport d'altérité avec la société américaine, tandis que celui des Québécois s'est forgé en réaction à la domination du Canada anglais. Si les seconds pouvaient s'appuyer sur une distinction très nette marquée par la langue et la culture, il n'en va pas de même pour les seconds. Les repaires identitaires de la société canadienne se devaient donc d'être basés sur des éléments différents, dont la géographie et les dimensions symboliques de l'espace, une condition que remplit admirablement le vaste territoire de l'Arctique, si différent de celui des États-Unis continentaux. Plus encore, l'histoire de l'exploration et de la « conquête » de

40. Roussel, S. et F. Perreault (2008). « Le retour du Canada dans l'Arctique ou le parfait alignement des logiques stratégiques, politiques et idéologiques », dans M. Fahmy (dir.), *L'état du Québec 2009*, Montréal, Fides, p. 574-579.

l'Arctique a longtemps été dominée par des Canadiens anglais (en fait, bien souvent d'adoption), exception faite de quelques figures comme celle du capitaine Joseph-Elzéar Bernier. Les Québécois ont sans doute plus de difficulté à s'identifier à cette histoire et ce n'est que récemment que les francophones ont commencé à faire leur place dans le portrait sociologique et démographique des territoires du Nord, bien que de façon encore très timide[41]. Plus encore, le Nord du Québec (ou Nouveau-Québec) est généralement exclu de la définition que l'on fait de l'Arctique. Bref, cette région n'a que peu à offrir comme point de repère identitaire aux Québécois. Cela ne signifie pas qu'ils ne s'y reconnaissent pas *en tant que Canadiens* (en fait, l'intérêt qu'ils y portent malgré tout tant à indiquer le contraire), mais plutôt que certains d'entre eux ont une motivation de moins pour s'en préoccuper.

CONCLUSION

Les sondages portant spécifiquement sur les questions de l'Arctique, nous l'avons dit, sont encore trop peu nombreux pour procéder à une analyse approfondie des cœurs et des esprits des Canadiens et des Québécois face aux enjeux qui se posent (ou semblent se poser) dans cette région. Toutefois, cette étude a permis notamment de démontrer que si les Québécois partagent l'intérêt des autres Canadiens pour ces questions, leur attitude se distingue quelque peu sur certains aspects, notamment en ce qui a trait à la nature des problèmes et aux moyens d'y faire face. Mais elle ouvre également certaines perspectives de recherche. Deux d'entre elles seront mentionnées ici.

La première a trait à l'enthousiasme moins marqué qu'affichent les répondants québécois pour les éléments de solution à caractère militaire. Cette tendance, nous l'avons signalé, est cohérente avec d'autres observées ailleurs, particulièrement lorsqu'il s'agit des interventions militaires à l'étranger, comme la mission en Afghanistan, qui a largement été étudiée. Si les sondages sur les opérations outre-mer semblent indiquer la même réserve de la part de la société québécoise, ils ne permettent pas nécessairement de qualifier la nature de cette réticence. Est-elle commandée par un réflexe « pacifiste », comme bon nombre d'auteurs le croient, par de « l'antimilitarisme », de « l'anti-impérialisme » ou encore de « l'anti-américanisme[42] » ? L'obtention de données plus précises permettrait de faire progresser la recherche, puisqu'elles fourniraient des éléments de comparaison. En effet, la participation des Forces canadiennes à la protection

41. Par exemple, les francophones ne représentent que 2 % de la population du Nunavut.
42. Voir à ce sujet Roussel, S. et J.-C. Boucher (2008). *Op. cit.*

des intérêts canadiens dans l'Arctique est la seule mission de longue haleine qui leur soit confiée à ne pas se dérouler hors des frontières du Canada et sans l'appui de puissants alliés. Il serait donc possible de déterminer si c'est l'institution militaire elle-même qui gêne parfois l'opinion publique québécoise, ou si c'est plutôt le fait que celle-ci doive collaborer avec des troupes de grandes puissances, au premier chef des États-Unis.

Une seconde question porte sur la notion de « construction de la nation » (*nation-building*). L'une des fonctions que peuvent assumer des mythes et des images dans l'univers politique est celle qui consiste à souder un groupe, ce qui s'applique souvent à la nation. Pour que celle-ci émerge, ceux qui la composent doivent se sentir unis par un lien symbolique, quelle que soit sa nature. De tels symboles sont rares au Canada et dans les domaines qui interpellent les questions de sécurité, seules les opérations de maintien de la paix pourraient remplir ce rôle[43]. La protection de l'Arctique, serait-on tenté de dire, pourrait jouer un rôle similaire, tant l'appui à cette fonction est important au Canada et au Québec. Toutefois, il conviendrait de déterminer si l'absence de points de repère identitaires spécifiquement québécois n'est pas un obstacle infranchissable à une telle opération de « construction de la nation » ou si, au contraire, certains ajustements dans l'approche adoptée par le gouvernement fédéral n'entraîneraient pas la disparition de l'écart constaté ici. Ces ajustements pourraient prendre la forme d'une réduction du rôle des militaires ou encore d'une révision du discours sécuritaire.

La gestion des effets des changements climatiques constitue désormais un facteur avec lequel il faut compter et l'importance de ce facteur ne peut que croître au fil des ans. Les responsabilités du gouvernement et de la société canadienne à l'égard de l'Arctique ne sont donc pas prêtes de diminuer. En ce sens, la compréhension des motivations qui animent les citoyens et les dirigeants politiques devient donc importante, non seulement pour permettre de saisir le sens des messages qu'envoient les citoyens à leurs dirigeants, mais aussi pour permettre l'expression d'un esprit critique qui semble parfois faire défaut dans ce débat.

43. Une idée que semble avoir eu le gouvernement Chrétien puisque, sur l'un des vecteurs les plus communs pour diffuser les images « nationales », soit les billets de banque (et plus précisément, le billet de 10 $), on retrouve justement la représentation d'un Casque bleu.

CHAPITRE

16

LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE CANADIENNE
Mythes persistants et réalité confuse ?

Nelson Michaud, Ph.D.
Professeur titulaire et directeur de l'enseignement et de la recherche,
École nationale d'administration publique

« On ne gagne pas des votes avec des canons », avait-on l'habitude d'entendre dire, jadis, en temps d'élections. En fait, lorsqu'un politicien canadien occupe un rôle trop évident sur la scène internationale, on a tendance à le lui reprocher. Jean Chrétien en avait fait l'un de ses chevaux de bataille contre l'héritage conservateur de Brian Mulroney en 1993[1]. Plus récemment, le premier ministre Stephen Harper savait pertinemment qu'il se trouverait peu de lobbies pour s'opposer aux coupes imposées au ministère des Affaires étrangères[2] et peu de parties prenantes pour défendre la position d'une administration exsangue.

1. Liberal Party of Canada (1993). *Creating opportunity : The Liberal plan for Canada*, Ottawa, Liberal Party of Canada, octobre.
2. Cette coupure était de l'ordre de 157 millions de dollars au budget de 2009 comparativement à celui de 2008, passant de 2 199 525 000 $ à 2 042 371 000 $. Gouvernement du Canada, *Budget des dépenses 2009-2010*, <www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20092010/me-bd/docs/index-fra.pdf>.

La population canadienne semble donc plus sensible aux questions de politique intérieure qu'aux grandes questions internationales et à la position que le Canada adopte devant celles-ci. Ainsi, dans une étude publiée au début de décembre 2009, la firme Léger Marketing révélait que seulement 10 % de la population avait discuté du voyage du premier ministre Harper en Asie, alors que les questions de santé liées à la grippe H1N1 intéressaient 95 % des gens et que l'augmentation des taxes et des impôts interpellait 42 % des citoyens[3]. Cette désaffection face à la politique étrangère est notamment reflétée par les médias qui, outre les événements d'envergure véritablement planétaire – des catastrophes naturelles jusqu'à l'élection de Barack Obama –, « oublient » la couverture d'événements à l'étranger au moment de leur mise en ondes ou de leur mise en page[4]. Et pourtant…

Nous avons tous à la bouche les termes « mondialisation », « libre-échange », « droits de la personne », voire « responsabilité de protéger » et, au cours des derniers mois de 2008 comme tout au long de 2009, « crise économique ». Autant de concepts qui ont un point d'appui sinon un ancrage profond sur la scène internationale. Il existe néanmoins une dichotomie importante entre la perception très favorable et engagée que les Canadiens ont de la place de leur pays dans le monde et le niveau modeste de préoccupation internationale véhiculée au quotidien. Les Canadiens seraient-ils des Monsieur Jourdain de l'international ?

Dans l'optique de cet ouvrage, la question qui se pose crûment, particulièrement en matière de politique étrangère, est celle de la part des choses entre les mythes et la réalité par rapport à une image que l'on se fait du rôle international joué par le Canada. Nous définirons cette image comme étant celle d'un pays pacifiste, capable d'influencer, par le biais des institutions multilatérales, certaines grandes décisions, voire des puissances étrangères ; cette influence est largement supérieure à ce que la puissance militaire, économique ou démographique du Canada pourrait lui permettre d'aspirer, et elle projette l'image d'un pays aux valeurs irréprochables, sans passé colonialiste ni impérialiste[5].

Cette image est romancée, il va sans dire. Mais c'est celle qui est largement véhiculée dans l'imaginaire populaire et dans certains discours. Elle est aussi à la base de certaines revendications pour un retour au *statu quo ante*, aux « beaux jours ». C'est l'image évoquant l'âge d'or de

3. <www.legermarketing.com/documents/SPCLM/091221FR.pdf>.
4. Selon une étude rapportée par Radio-Canada, l'essentiel des reportages à caractère international se concentrent, au Québec, dans un médium électronique et un quotidien.
5. Tel que défini par Justin Massie à la suite d'un sondage de la BBC. Voir : « Des mythes tenaces : En matière de politique étrangère, le Canada a réussi à bâtir une série de mythes qui ont contribué au maintien de l'unité nationale », *La Presse*, 27 mars 2007, p. A31.

l'internationalisme pearsonien que plusieurs dans la profession des affaires étrangères voient et plaident comme étant l'achèvement d'un idéal pour le Canada. Quant à la réputation de passé « non colonialiste et non impérialiste », elle peut sans doute s'avérer en ce qui concerne les territoires étrangers, mais elle fait fi d'une position que les peuples autochtones canadiens voient comme étant contraire à ces valeurs.

Les Canadiens se laissent-ils bercer par la nostalgie d'un pays qui était ? Ou sont-ils pleinement conscients de la place que le Canada occupe dans le monde ? Ce chapitre fait l'hypothèse qu'il y a une large part de mythe dans l'imaginaire collectif canadien et que la perception qui existe de la place internationale du Canada de même que les diverses composantes de la politique étrangère canadienne reposent davantage sur ce mythe que sur la réalité. L'hypothèse sera vérifiée en autant qu'une majorité des personnes qui ont exprimé un choix[6] dans le cadre du sondage spécifique à cet ouvrage ou à des sondages complémentaires ont indiqué une opinion contraire à la réalité, ou qu'il n'y a pas eu de variation dans le rôle joué par le Canada alors qu'au cours des dix dernières années, beaucoup de choses ont changé, comme nous le verrons ; en d'autres termes, l'idéal collectivement perçu correspond-il à la réalité de la politique étrangère du Canada ?

Certains verront ici un biais méthodologique alléguant que ces prémices ne sont pas formellement vérifiées dans le sondage commandé pour cet ouvrage. Cela est exact. Toutefois, lorsque l'on considère les résultats d'une autre enquête, celle d'IPSOS-Reid de novembre 2009[7] qui fait état d'une très large majorité de Canadiens – près de 90 % – désireux que le Canada utilise son influence pour occuper la pôle position sur des questions humanitaires, il est facile de concevoir quelle peut être la perception du rôle canadien motivant un tel souhait. Cela confirme la tendance d'un autre sondage, cette fois de la Fondation Trudeau et de l'Institut des Hautes études internationales (Université Laval) qui révélait, en novembre 2008, qu'un grand nombre de Canadiens « croient fermement que le Canada devrait faire activement la promotion des valeurs historiquement canadiennes suivantes, dans les pays où elles sont menacées ou inexistantes : droits de la personne (93 %), liberté d'expression (90 %), égalité des sexes (87 %), liberté de la presse (81 %), démocratie et élections gouvernementales (78 %)[8] ».

6. C'est-à-dire en excluant « ne sait pas/ne répond pas ».
7. <www.ipsos-na.com/news/pressrelease.cfm?id=4611>.
8. *Canadians Deeply Divided on Key Foreign Policy Issues.* <www.fondationtrudeau.ca/resource/public/conferen/2008highprinciplesandeffectiveproposalsdefiningcan/opinionpoll>.

Cette question centrale visant à départager mythe et réalité sera explorée en deux temps. Il sera d'abord intéressant d'établir ce sur quoi le mythe s'est bâti et s'est fortifié. Les deux sections suivantes du chapitre nous permettront ainsi de définir ce mythe en établissant quels en sont les fondements historiques, et quelles évolutions récentes l'ont soit enrichi, soit mis au défi. Par la suite, une étude plus approfondie de la perception de l'image même du Canada à l'étranger, des thèmes du multilatéralisme, des questions de défense, du maintien de la paix et de l'aide internationale permettront de déterminer où en sont les Canadiens par rapport à ces questions autour desquelles s'incarne la politique étrangère. Il est à noter que les questions de commerce international de même que les nombreuses facettes liées à l'Arctique ne seront pas abordées ici, puisqu'elles font l'objet d'autres chapitres. Enfin, quelques perspectives d'avenir seront brossées afin de pouvoir tirer quelques conclusions.

1. LES FONDEMENTS HISTORIQUES

Pour bien comprendre la nature de la politique étrangère canadienne, il faut réaliser d'entrée de jeu qu'il s'agit d'une dimension mal définie dans le cadre constitutionnel et structurée essentiellement par la pratique, parfois consignée sous forme d'énoncés de politiques à la durée de vie éphémère. Voilà autant d'éléments qui favorisent la tradition au-delà de la structure et qui ne font rien pour entraver certaines perceptions mythiques.

Il peut être en effet surprenant de constater qu'au Canada, peu d'éléments de politique étrangère sont définis de manière constitutionnelle. Seul l'article 132 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867) fait allusion aux traités internationaux signés par l'Empire et demande au gouvernement fédéral de s'assurer que les provinces en appliquent les éléments. Cette disposition a été invalidée par des jugements et le Statut de Westminster qui a octroyé la pleine souveraineté au Canada.

Autre élément d'importance pour bien saisir l'évolution de la politique étrangère du Canada, c'est le rôle et l'influence des premiers ministres qui, traditionnellement, ont été associés de très près à son élaboration[9].

9. À ce sujet, voir Michaud, N. (2006). « The prime minister, PMO, and PCO : Makers of Canadian foreign policy ? », dans N. Michaud, P. James et M.J. O'Reilly (dir.), *Handbook of Canadian Foreign Policy*, Lanham, Lexington Books, p. 21-48 ; Michaud, N. (2009). « Setting the Canadian Foreign Policy Agenda 1984-2009 : Prime Ministers as Prime Actors ? », dans G. Donaghy (dir.), *Serving the National Interest : Canada's Department of Foreign Affairs and International Trade – 1909-2009*, Calgary, University of Calgary Press ; et sur l'influence internationale des premiers ministres : Chapnick, A. (2008). « A question of degree : The prime minister, political leadership, and Canadian foreign policy », dans D. Carment et D. Bercuson (dir.), *The World in Canada : Diaspora, Demography, and Domestic Politics*, Montreal, McGill Queen's University Press, p. 16-30.

Cela repose d'abord sur leurs fonctions à l'intérieur du système parlementaire et du principe de gouvernement responsable. De plus, les responsabilités de représentation et de négociation internationales que jouent les premiers ministres, surtout dans la dynamique de la diplomatie de sommets[10], accentue leur primauté. Qui plus est, pour la plupart des quarante premières années du ministère des Affaires étrangères[11], si ce n'est que quelques mois d'exception sous le gouvernement Borden, le portefeuille était directement entre les mains du premier ministre. Et même après 1949, alors qu'un Mackenzie King âgé a établi la pratique toujours en vigueur de confier le portefeuille à un ministre distinct, l'influence des premiers ministres a continué à se faire sentir.

Par ailleurs, la référence au multilatéralisme est tout aussi incontournable[12], puisque cette approche a fait du Canada l'un des pays les plus engagés dans les forums internationaux et souvent, dès leur fondation. Ces instances ont constitué et constituent toujours un élément structurant de premier ordre dans la politique étrangère canadienne, depuis la participation à la Ligue des Nations[13] un jour présidée par un Canadien, Raoul Dandurand.

Ces éléments structurels s'ajoutent aux éléments de géopolitique qui ont façonné le développement de la place occupée par le pays dans le concert des nations. Pour bien comprendre le tout, il faut saisir les deux grandes époques, dont la fin de la Deuxième Guerre mondiale a constitué le point de différenciation. Chacune de ces époques a été marquée par l'allégeance du Canada à une puissance supérieure et cela a largement marqué sa façon de faire.

La première époque s'amorce à l'ère coloniale britannique et se termine en 1944, moment où se définissent le partage des puissances, l'établissement des cadres d'intervention et la mise en place des institutions qui allaient permettre au monde d'émerger de près de cent ans de guerres européennes. C'est à ce moment que le Canada s'affirme, d'abord timidement, puis de plein droit, comme acteur international. C'est, pour la majeure partie, l'ère

10. Voir à ce sujet Noble, J.J. (2007). « Serving the prime minister's foreign policy », dans J. Deaudelin et D. Schwanen (dir.), *Canada among Nations, 2007 : What Room for Manoeuvre ?*, Montreal, McGill-Queen's University Press, p. 38-65.
11. Fondé en 1909, il a porté jusqu'en 1993 le nom de Secrétariat d'État aux Affaires extérieures. Cette appellation était à l'origine utilisée par déférence pour englober les relations avec les constituantes de l'Empire britannique, puis du Commonwealth, que le Canada pouvait véritablement considérer comme « l'étranger », puisqu'il faisait lui-même partie de la famille des États appartenant à de grands ensembles.
12. Le texte fondamental sur le multilatéralisme est celui de Tom Keating (2002). *Canada and World Order : The Multilateralist Tradition in Canadian Foreign Policy*, Toronto, Oxford University Press.
13. Organisation ancêtre des Nations unies, qui avait été formée aux lendemains de la Première Guerre mondiale.

de la *Pax Britannica* et le Canada, comme colonie, puis comme membre de l'Empire, est à l'intérieur du premier cercle subissant l'influence de la couronne britannique et de ses politiques. Par loi, puis par choix, le Canada est l'allié de la Grande-Bretagne autant en termes de commerce que pour des raisons stratégico-militaires. L'isolationnisme américain inspiré de la doctrine de Monroe (1833) et qui prévalait fortement jusqu'à la Première Guerre mondiale, puis qui a subsisté jusqu'à la fin de la guerre suivante, a favorisé, par défaut, l'inclusion du Canada dans le giron britannique. Il ne faut pas en douter : le Canada trouvait là un moyen de diminuer singulièrement les contraintes à sa présence internationale tout en disposant d'outils nécessaires à la défense de ses intérêts, favorisant grandement son développement dans un environnement pacifique.

Peut-être ici davantage qu'ailleurs, c'est la volonté des premiers ministres qui a prévalu contre des éléments de contexte qui allaient à l'encontre d'une possibilité pour le Canada de se distinguer sur la scène internationale. Ainsi, dès 1911, les deux principaux sujets de la campagne électorale étaient l'acquisition par le Canada d'une marine de guerre et la conclusion d'un traité de libre-échange avec les États-Unis – à l'époque, on parlait de réciprocité. Dès la fin du XIX^e^ siècle, le premier ministre Wilfrid Laurier avait été confronté à défendre la participation canadienne aux guerres impériales, dont celle des Boers, en Afrique méridionale. Lors de la campagne électorale de 1911, il a proposé l'établissement d'une marine « canadienne en temps de paix, mais britannique en temps de guerre » et une position libre-échangiste. Perdant, il a dû céder le pouvoir au chef conservateur, Robert Laird Borden, qui avait reçu au Québec l'appui des Nationalistes d'Henri Bourassa, un farouche opposant des guerres menées par Londres et auxquelles le Canada devait participer.

En traversant la Première Guerre mondiale, Borden a fait faire au Canada des gains importants en termes d'affranchissement des liens impériaux. D'abord en influençant la politique extérieure de l'Empire dans l'optique des intérêts canadiens par sa participation aux réunions du Cabinet impérial de guerre[14], où il obtint que le Canada soit un signataire autonome du traité de Versailles en 1919, non sans avoir dû auparavant imposer la conscription militaire au pays, en 1917.

Paradoxalement, Borden avait par ailleurs mis la table pour l'arrivée de son adversaire politique, le libéral Mackenzie King, en 1921 : le Canada était mûr pour jouir d'une plus grande autonomie par rapport à l'Empire. D'abord en 1922, King, sur la recommandation de son lieutenant québécois,

14. Pendant que sévissaient les hostilités outre-Manche, tous les chefs des Dominions de l'Empire se réunissaient à Londres sous cette égide, de même que lors des Conférences impériales de guerre.

Ernest Lapointe[15], signale que le Parlement canadien devra se prononcer avant que le Canada s'engage dans un conflit qui menaçait d'éclater entre la Grande-Bretagne et la Turquie : le temps où les guerres impériales enrôlaient immédiatement le Canada est terminé[16]. Dès l'année suivante, toujours avec l'engagement de Lapointe[17], le Canada signe le traité du flétan avec les États-Unis, sans qu'un représentant du gouvernement de Londres contresigne le document, geste un peu révolutionnaire vis-à-vis de la couronne britannique, dans le contexte de l'époque.

Lorsque la Deuxième Guerre mondiale éclate, le Canada est prêt à jouer un rôle distinct. Et avant que ne se termine le conflit, les États-Unis auront quitté leur coquille continentale pour devenir un joueur incontournable au moment où la Grande-Bretagne n'a plus les moyens d'assumer un leadership international se rapprochant de celui qu'elle a connu. Nous entrons dans une nouvelle ère qui sera celle où s'articule l'essentiel de la partie mythique qui caractérise les questions de politique étrangère canadienne.

Autant les États-Unis que le Canada avaient profité de l'économie de guerre, mais des menaces importantes planaient : la prospérité n'allait pas durer devant des marchés rendus anémiques, et la présence allemande sur les côtes atlantiques et dans le golfe du Saint-Laurent transformait l'immunité territoriale en une félicité appartenant au passé. Les États-Unis n'allaient pas laisser ces menaces planer au-dessus de leur tête sans réagir. Les intérêts du Canada allaient exactement dans le même sens. C'est ainsi que d'un axe euro-atlantique ouest-est, la priorité canadienne a en partie été réorientée dans une dimension continentale nord-sud, son engagement multilatéral déjà évoqué faisant contrepoids.

Concrètement, cela s'est traduit assez tôt et par le biais des relations personnelles amicales qu'entretenaient le président américain Roosevelt et le premier ministre canadien King. Les deux hommes ont d'abord convenu d'un pacte de sécurité continentale (1940) dont les principes prévalent encore aujourd'hui[18], puis, l'année suivante, d'une entente économique.

15. Concernant l'influence de Lapointe sur le développement du rôle international du Canada, voir : Macfarlane, J. (1999). *Ernest Lapointe and Québec's Influence on Canadian Foreign Policy*, Toronto, University of Toronto Press.
16. Nelson Michaud (1998) donne un synopsis de la crise dans *L'énigme du sphinx : regards sur la vie politique d'un nationaliste*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 185-196.
17. Dans une intéressante narration des tensions entourant la signature exclusivement canado-américaine du traité, Lita-Rose Betcherman (2002) met en lumière qu'il s'agissait de l'initiative autant de Lapointe que de King ; dans *Ernest Lapointe : Mackenzie King's Great Quebec Lieutenant*, Toronto, University of Toronto Press, p. 59-61.
18. On y trouve les bases de l'établissement du NORAD en mai 1958.

Le Canada a par ailleurs acquis sa réputation de « courtier honnête » qui allait lui donner une crédibilité immense dans le domaine des relations interétatiques en contribuant au dénouement de l'impasse entre ses deux alliés géopolitiques, les Britanniques et les Américains, lors du sommet de Bretton Woods, qui avait pour but de décider des paramètres de reconstruction économique de l'Europe d'après-guerre. Entre l'Américain White et le Britannique Keynes, l'émissaire canadien a contribué à ce que les deux parties s'entendent et donnent naissance aux institutions que sont la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et le GATT, devenu plus tard l'Organisation mondiale du commerce.

Les années de la guerre froide n'ont fait que concrétiser l'appartenance du Canada à un axe hémisphérique. Pour les Soviétiques, la route polaire et canadienne constituait le chemin le plus court pour menacer directement les Américains. L'intérêt canadien est alors tout dicté. Pendant le demi-siècle qui allait suivre, la ligne de conduite de la politique étrangère canadienne allait donc être très fortement marquée par ces éléments structurels géopolitiques.

En revenant aux origines de cette période, nous constatons que l'un des apports les plus importants de King se situe au niveau des bâtisseurs de la future légende canadienne en termes de politique étrangère. Il engage d'abord l'universitaire O.D. Skelton, dont un des discours l'avait particulièrement impressionné, pour ériger un ministère des Affaires étrangères à proprement parler. Skelton allait s'entourer de jeunes recrues, dont Lester B. Pearson, qui allaient marquer jusqu'à nos jours le développement de la politique étrangère au Canada. Et lorsque Louis St-Laurent prend le relais de King à la tête du ministère, Pearson devient son sous-ministre, puis lorsque St-Laurent deviendra premier ministre, son secrétaire d'État aux Affaires extérieures sera nul autre que Pearson, qui aura accepté de faire le saut en politique.

C'est à ces hommes que le Canada doit son engagement multilatéral – que l'on désignera ultérieurement comme étant au cœur de l'« internationalisme pearsonien » – dans cette période que plusieurs ont qualifié d'« âge d'or » de la politique étrangère canadienne. C'est à l'intérieur de ce cadre que le Canada a participé à la fondation de plusieurs institutions multilatérales dont l'ONU et l'OTAN, et a contribué à la croissance de ces organisations en les dotant d'outils d'intervention dont les forces de maintien de la paix, qui ont valu à Pearson le prix Nobel de la paix[19], autant

19. Au sujet des legs pearsoniens, voir notamment les écrits de : Levitt, J. (1993). *Pearson and Canada's Role in Nuclear Disarmament and Arms Control Negotiations 1945-1957*, Montréal, McGill Queen's University Press ; Chapnick, A. (2005). *The Middle Power Project : Canada and the Founding of the United Nations*, Vancouver, UBC Press ; Melady, J. (2007). *Pearson's Prize : Canada and the Suez Crisis*, Toronto, Dundurn.

d'éléments qui ont façonné son image et sa réputation. Nonobstant un tel bagage, lorsqu'il deviendra premier ministre, Pearson sera à la tête de deux gouvernements minoritaires qui ne lui laisseront que très peu de marge de manœuvre dans le secteur de la politique étrangère.

Pour sa part, St-Laurent aura contribué à la politique étrangère en énonçant les premiers fondements formels sur lesquels elle allait reposer. Dans un discours commémoratif prononcé à l'université de Toronto le 13 janvier 1947[20], St-Laurent établit cinq grands principes : la politique étrangère canadienne ne doit pas être une menace à l'unité du pays ; la liberté doit être une valeur au cœur de cette politique ; la règle de droit doit aussi être un élément indissociable de la politique étrangère canadienne ; les valeurs humaines doivent être respectées ; enfin, le Canada doit être prêt à accepter des responsabilités internationales. On le constate, les propos ont connu une pérennité certaine, puisqu'ils ont contribué à façonner la réputation internationale du Canada.

2. LES TENDANCES DU DERNIER DEMI-SIÈCLE

Les grands thèmes autours desquels la politique étrangère canadienne s'est par la suite structurée ont largement contribué à consolider l'image mythique de la politique étrangère. Ces éléments recoupent principalement les relations canado-américaines et le pacifisme.

C'est l'arrivée au pouvoir du président américain John F. Kennedy qui a marqué la fin de relations généralement harmonieuses entre les premiers ministres canadiens et les présidents américains. Le premier ministre canadien John Diefenbaker, au pouvoir depuis 1957, a entretenu l'incompréhension alors que la guerre froide atteindra son paroxysme pendant ces années avec la crise des missiles de Cuba. Les relations canado-américaines ont alors touché un nadir que seul le couple Trudeau-Reagan a pu approcher[21]. L'élection de Pearson à la tête du gouvernement, en 1963, fut chaleureusement accueillie par plusieurs et, au premier chef, par

20. Connu sous le nom de « Conférence Gray ».
21. Les relations entre les premiers ministres canadiens et les présidents américains ont, particulièrement depuis Mackenzie King et F.D. Roosevelt, toujours eu une grande importance par rapport à la politique étrangère du Canada. Lawrence Martin (1982) en a analysé quelques-unes dans *The Presidents and the Prime Ministers. Washington and Ottawa Face to Face : The Myth of Bilateral Bliss 1867-1982*, Toronto, Doubleday ; la relation des premiers ministres canadiens avec Reagan a fait l'objet d'une étude distincte : Clarkson, S. (1985). *Canada and the Reagan Challenge. Crisis and Adjustment 1981-1985*, Toronto, Lorimer. Pour l'époque Diefenbaker, voir Nash, K. (1990). *Kennedy and Diefenbaker : The Feud That Helped Topple a Government*, Toronto, McClelland and Stewart.

Washington ; elle a mené à la signature du Pacte de l'auto, une initiative de libre-échange qui allait grandement profiter à l'économie canadienne, particulièrement en Ontario.

Toutefois, les positions pacifistes de Pearson ont été peu prisées par le président Johnson, qui cherchait à engager davantage d'effectifs dans la guerre au Viêtnam. Cela inaugurait une tiédeur des liens entre Ottawa et Washington qui allait se poursuivre après que Pierre Trudeau et Richard Nixon eurent remporté les élections qui les amenèrent à la tête de leurs gouvernements respectifs en 1968. Y contribua la relecture de la politique étrangère canadienne faite par Trudeau[22] : il a jonglé avec l'idée de retirer le Canada de l'OTAN, il ne considérait pas que l'URSS posait une menace militaire grave envers le Canada, il a formalisé les liens du Canada avec Cuba et avec la Chine communiste ; c'étaient autant d'irritants aux yeux de Washington, mais des expressions d'une affirmation nationale bien sentie par la population canadienne. La promotion, en matière de commerce international, d'une diversification des marchés à la défaveur des échanges canado-américains – la « Troisième option » avancée par le ministre Mitchell Sharp – n'a jamais rapporté les fruits escomptés, mais allait dans le même sens d'une forte autonomisation vis-à-vis des États-Unis. Même certaines politiques intérieures, telles le Programme national sur l'énergie et la mise en place d'une Agence de tamisage des investissements étrangers, ont eu un impact négatif certain sur les relations internationales du Canada, notamment avec les États-Unis. À cet égard, seuls les liens du premier ministre Trudeau avec le président Carter ont été empreints d'une cordiale ouverture, avant de se refermer à compter de 1980.

Par ailleurs, les relations que Brian Mulroney a entretenues avec les occupants de la Maison Blanche étaient reconnues comme ayant donné au Canada l'influence la plus grande de son histoire auprès des cercles décisionnels à Washington. Plus largement, au bilan des réalisations qui ont contribué à façonner l'image internationale du Canada, on compte deux traités de libre-échange, des influences en faveur du démantèlement du régime d'apartheid en Afrique du Sud, une entente permettant l'émergence de l'Organisation internationale de la francophonie, l'adhésion du Canada comme membre à l'Organisation des États américains, la participation du Canada à des opérations militaires internationales et un rôle

22. Une analyse de la politique étrangère du premier mandat du gouvernement Trudeau a été faite par Bruce Thordarson (1972). *Trudeau and Foreign Policy : A Study in Decision-Making*, Toronto, Oxford University Press ; un bilan plus complet a été dressé par Jack Granatstein et Robert Bothwell (1990). *Pirouette : Pierre Trudeau and Canadian Foreign Policy*, Toronto, University of Toronto Press ; et pour une lecture de l'intérieur, voir : Head, I.L. et P.E. Trudeau (1995). *The Canadian Way : Shaping Canada's Foreign Policy, 1968-1984*, Toronto, McClelland and Stewart (Head était le conseiller en matière de politique étrangère du premier ministre Trudeau).

actif sur les questions environnementales au niveau international[23]. Jean Chrétien, comme il a déjà été mentionné, aura tôt fait de s'emparer de ce bilan pour en faire un boulet au pied de son adversaire politique, renforçant le mythe d'un Canada pouvant évoluer sans tenir compte de Washington. Chrétien avait inclus dans son programme électoral victorieux les recommandations antiaméricanistes de son critique dans l'Opposition, Lloyd Axworthy, allant jusqu'à faire planer un doute sur sa signature au bas du traité de libre-échange (ALENA) négocié par son prédécesseur. Après un moment où André Ouellet assume la direction du ministère, Chrétien délègue pratiquement toute initiative dans le domaine à Lloyd Axworthy, qui succédera à Ouellet en janvier 1996. Il faudra attendre l'arrivée de John Manley à la tête du ministère pour rétablir un certain équilibre dans le discours et Paul Martin fils, choisi premier ministre en 2003, tentera de poursuivre dans cette veine. Mais ses hésitations dans la réponse donnée par le Canada à l'invitation américaine de participer à un bouclier antimissiles ou dans la décision de déployer des troupes canadiennes dans la province de Kandahar en Afghanistan lui auront valu des quolibets[24] ; en parallèle, les mythes liés à l'antiaméricanisme et au pacifisme étaient de nouveau confrontés à la réalité.

Cette dimension pacifiste dont on se réclame au nom du Canada a d'abord été alimentée par l'impossibilité du gouvernement Diefenbaker de trouver une solution à la question de l'arsenal nucléaire en territoire canadien. Le premier ministre Trudeau y a aussi contribué, même si, en tant qu'adepte de la diplomatie de sommets, il n'a pas su consolider des liens qui auraient pu porter sa dernière initiative internationale : une tournée en faveur de la paix mondiale qui n'a pratiquement pas connu de retombées, mais qui correspondait parfaitement à l'imaginaire collectif sur l'image que les Canadiens percevaient d'eux-mêmes.

Pour sa part, Jean Chrétien s'investira dans la dimension du commerce international qui prendra un sérieux ascendant dans le ministère, notamment par le biais des missions économiques d'« Équipe Canada » au même moment où les budgets de la Défense sont sabrés. Pourtant, les intérêts pour le Canada ne manquaient pas en cette ère à la fois de mondialisation et de menaces terroristes dans l'après 11 septembre. Seule la question du développement de l'Afrique constituera un dossier de politique étrangère auquel on associera spontanément le nom de Jean Chrétien.

---

23. Le bilan de la politique étrangère du gouvernement Mulroney a été dressé par un collectif d'auteurs dans Michaud, N. et K.R. Nossal (dir.) (2000). *Diplomatic Departures : The Conservative Era in Canadian Foreign Policy 1984-1993*, Vancouver, UBC Press.
24. La réputée revue britannique *The Economist* l'avait surnommé « Mr. Dithers » – « Monsieur Hésitations ».

Plus largement, le Canada de Jean Chrétien semblait avoir oublié le cinquième principe énoncé par Louis St-Laurent. Il en est résulté d'abord une série d'écrits dénonçant la perte d'influence du Canada dans le monde et un appel à une restauration de la place occupée par le pays dans le concert des nations[25], puis des conseils non sollicités livrés à Paul Martin fils, dès son arrivée au poste de premier ministre[26]. Martin répond en menant à terme la production d'un nouvel énoncé de politique étrangère multisectoriel dans lequel le Canada est clairement appelé à prendre ses responsabilités en y investissant les ressources appropriées[27]. En revenant au rôle plus traditionnel épousé par les premiers ministres canadiens vis-à-vis des questions de politique étrangère, Martin a rétabli un meilleur équilibre entre réputation et actions concrètes du Canada.

Par contre, il est difficile d'établir le bilan de la contribution de Stephen Harper à la politique étrangère canadienne. Son gouvernement a certes réinvesti dans la Défense, mais cela n'était-il pas rendu nécessaire après des années de coupes importantes ? Le Canada est présent en Afghanistan, mais l'engagement n'avait-il pas été d'abord pris par son prédécesseur libéral ? Quant aux relations avec Washington, si le premier ministre porte un intérêt certain à la culture politique américaine, il se garde bien d'en faire l'étalage aussi ouvertement que le faisait Mulroney. Après des débuts plutôt timides dans ce secteur de politique, il semblerait que les années 2010 pourraient donner un nouvel élan au premier ministre sur ces questions. Il est cependant trop tôt pour déterminer s'il infléchira le mythe ou si la réalité prendra le dessus en ces matières.

L'avenir promet toutefois d'être intéressant à cet égard, le Canada se trouvant à une croisée des chemins. C'est pourquoi la lecture sectorielle que nous nous apprêtons à faire nous permettra de mieux départager la dimension mythique du réel.

---

25. Voir par exemple : Cohen, A. (2003). *While Canada Slept : How we Lost Our Place in the World*, Toronto, McClelland and Stewart ; Stairs, D. (2003). « Myths, morals, and reality in Canadian foreign policy », *International Journal*, vol. 58, nº 2, printemps, p. 239-256 ; Nossal, K.R. (2002). « Canada : Fading power or future power ? », *Behind the Headlines*, vol. 59, nº 3, printemps ; Nossal, K.R. (1999). « Pinchpenny diplomacy : The decline of good international citizenship in Canadian foreign policy », *International Journal*, vol. 54, nº 1, hiver, p. 88-105 ; Ignatieff, M. (2003). « Canada in the age of terror – Multilateralism meets a moment of truth », *Options politiques*, vol. 24, nº 2, février, p. 14-18 ; Welsh, J. (2004). *At Home in the World : Canada's Global Vision for the 21st Century*, Toronto, Harper Collins. À titre illustratif, les sous-titres de la série *Canada Among Nations* vont de « Leadership and Dialogue » en 1998 à poser la question « A Big League Player ? » dès l'année suivante, évoquant aussi le « Fading Power » en 2002 et se résignant à « faire avec le colosse américain » en 2003.
26. Canadian Institute of International Affairs (2003). « Foreign policy for Paul Martin. Eight articles on Canada's international relations for the new prime minister », *International Journal*, numéro thématique, vol. 58, nº 4, automne.
27. Gouvernement du Canada (2005). *Énoncé de politique étrangère du Canada*, Ottawa, avril, <geo.international.gc.ca/cip-pic/current_discussions/ips-archive-fr.aspx?lang_update=1>.

3. L'IMAGE DU CANADA PERÇUE À L'ÉTRANGER : QU'EN RESTE-T-IL AUX YEUX DES CANADIENS ?

Le premier secteur qui vient à l'esprit lorsqu'on traite de politique étrangère est probablement celui de l'image projetée à partir du rôle qu'un État joue sur la scène internationale. Cette première exploration nous permettra de nous questionner sur l'essence même de ce qui a caractérisé le rôle international du Canada dont nous venons de dresser le portrait. Par nécessité plus que par conviction, pour gérer sa double allégeance transatlantique et nord-américaine et afin de conserver les ouvertures de marché nécessaires à l'omniprésente nécessité de compter sur un commerce international vigoureux, le Canada a souvent été, nous l'avons vu, un intermédiaire efficace. Ce rôle particulier a d'ailleurs donné naissance à un débat parmi les analystes de la politique étrangère canadienne : le pays est-il une puissance principale[28], une puissance moyenne[29], voire une puissance satellite[30] ? Au-delà de ces concepts et de ce que certains prendraient à tort pour une querelle de sémantique[31], le fait demeure que le Canada a plus souvent qu'autrement été appelé à jouer dans la cour des grands et qu'il devait adopter une position caractéristique pour y tirer son épingle du jeu.

Ce rôle a généralement été étiqueté, on l'a vu, de « *helpful fixer* » (« réparateur utile ») et de « *honest broker* » (« courtier honnête »). Les épithètes utilisées marquent un certain respect et une certaine reconnaissance pour l'action entreprise, alors que les substantifs font sans contredit appel à une dimension relationnelle. Une telle réputation s'est bâtie au fil des ans et des interventions. Qu'en reste-t-il aujourd'hui ? Sommes-nous ici en présence d'une icône vénérée ou cette réputation est-elle toujours vivante ? Comment les Canadiens croient-ils que leur pays est perçu à l'étranger ?

---

28. Idée amenée par James Eayers (1975). « Definig a new place for Canada in the hierarchy of world power », *International Perspectives*, mai-juin, p. 15-24 ; elle a été articulée notamment par David Dewitt et John Kirton (2003). *Canada as a Principal Power*, Toronto, John Wiley.
29. Au sujet de ce concept, Holmes, J. (1/976). *Canada : A Middle-Aged Power*, Toronto, McClelland and Stewart.
30. Selon le concept concocté par Stephen Clarkson (1968). *An Independant Foreign Policy for Canada ?,* Toronto, McClelland and Stewart.
31. Pour une lecture théorique comparative de ces approches, voir John Kirton (2003). *Canadian Foreign Policy in a Changing World*, Appendice 1 ; déjà Michael K. Hawes (1984) en avait dressé un bilan comparatif dans : *Principal Power, Middle Power, or Satellite ? Competing Perspectives in the Study of Canadian Foreign Policy*, Toronto, York Research Program in Strategic Studies.

Le sondage mené nous présente ici un portrait assez sévère et plus affirmé par rapport aux autres dimensions de politique étrangère explorées. S'il nous est possible de conclure à une impression plus affirmée, c'est que seulement 3 % des personnes interrogées ont refusé de répondre ou n'ont apporté aucune réponse. C'est le taux le plus faible d'abstention rencontré dans cette partie du sondage. Il s'agit aussi de la question où la vision la plus pessimiste s'est exprimée : près de 40 % des gens ayant indiqué une préférence considèrent que l'image du Canada à l'étranger s'est détériorée au cours des dix dernières années. Ici, l'écart le plus significatif est révélé au niveau des années de scolarité des gens interrogés, les personnes étant les plus instruites affichant la vision la plus pessimiste.

Nous pourrions donc conclure qu'ici, l'hypothèse du mythe transcendant la réalité est mise à mal. Objectivement, c'est le cas : il semble qu'on soit loin d'une vision teintée de rose, marquée au coin de l'acceptation généralisée de la promotion des valeurs canadiennes que nous avons définies comme étant les assises de ce mythe. Il faut toutefois y regarder à deux fois.

Le sondage ne nous permettant pas de creuser davantage les raisons qui motivent ce type de réponse, la prudence dans les interprétations est de mise. De façon hypothétique, il serait possible de supposer que, dans les faits, les coupures imposées au ministère des Affaires étrangères induisent une performance de moins haut niveau et que l'image du Canada en souffre en conséquence. Ce serait toutefois postuler que les Canadiens interrogés avaient une bonne connaissance du ministère des Affaires étrangères, de ses effectifs et de son budget, ce qui n'est probablement pas le cas. De même, les craintes et les tensions perceptibles au sein du ministère quant à sa mission première n'ont probablement pas percolé dans l'ensemble de la population et les manchettes qui auraient pu en faire état – tout comme celles déplorant les coupures budgétaires – n'ont probablement été qu'une préoccupation d'une journée, sans laisser de traces. Enfin, très peu de Canadiens ont été témoins des services diplomatiques canadiens au point de noter une différence majeure dans la perception de l'image canadienne. Il faut donc regarder ailleurs pour avancer une tentative d'explication mieux étayée.

Si nous gardons à l'esprit la dimension du mythe de la politique étrangère canadienne, cette détérioration de l'image du Canada à l'étranger ne pourrait-elle pas être liée en fait à des mythes déçus ? Ainsi, ce pourrait être le cas en matière de défense et de maintien de la paix, comme nous le verrons sous peu. Les Canadiens préconisant une intervention pacifique plutôt que pacifiante de la part des forces armées canadiennes, pourraient affirmer que la présence du Canada en Afghanistan, par exemple, va à l'encontre de la réputation canadienne et contribue à détériorer son image.

Il en va de même du rapprochement apparent d'Ottawa et de Washington, notamment depuis l'arrivée de Stephen Harper au pouvoir en 2006, même si le premier ministre a porté une attention particulière à ne pas nourrir une telle perception. Cette recrudescence sentie du bilatéralisme irait à l'encontre du multilatéralisme traditionnellement affiché par le Canada et pourrait, aux yeux de certains, modifier, voire détériorer son image à l'étranger. De prime abord, cette explication plus spécialisée pourrait sembler plus difficile à étayer, mais nous allons en explorer quelques dimensions dans la section suivante.

Un fait demeure cependant : quelle que soit la cause expliquant cette perception amoindrie d'une image favorable projetée par le Canada à l'étranger, les Canadiens semblent avoir une idée précise de ce que devrait être cette image et cette perception ne semble pas toujours prendre en compte les facteurs les plus récents affectant la composition même du monde extérieur. Devant ces imprécisions, il est d'autant plus important de scruter quelques-unes des dimensions composant cette image pour mieux comprendre ce que l'ensemble révèle. Consacrons-nous-y quelques instants en débutant par le multilatéralisme.

4. MULTILATÉRALISME : ALLER AUX TOILETTES LORSQUE LA FACTURE ARRIVE ?

Nous nous souvenons tous de cette image utilisée en novembre 2001 par John Manley, alors ministre des Affaires étrangères du gouvernement Chrétien, qui était un peu exaspéré de voir le Canada être fort en parole, mais peu enclin à contribuer de ses ressources aux efforts collectifs sur la scène internationale. C'était à l'époque où le Canada exerçait un retrait simultané de plusieurs domaines, après que Lloyd Axworthy ait tenté de redéfinir une place internationale pour le Canada[32] ; il souhaitait en faire le leader sur les questions de politiques étrangères à caractère social et humanitaire : la sécurité humaine, les mines antipersonnel, les enfants soldats, le tribunal pénal international ou les concepts associés à la responsabilité de protéger qui devaient se matérialiser dans un rapport publié en décembre 2001[33].

Comme il était mentionné en début de chapitre, le multilatéralisme est l'un des fondements incontournables de la politique étrangère canadienne. Il en résulte plusieurs retombées. D'abord, les forums multilatéraux

32. Axworthy, L. (2003). *Navigating a New World : Canada's Global Future,* Toronto, Knopf Canada.
33. *La responsabilité de protéger ; Rapport de la Commission internationale indépendante de la souveraineté des États et de l'intervention*. <www.iciss.ca/report-fr.asp>.

permettent au Canada de jouir d'une influence plus grande que ses ressources lui permettraient. Par contre, ces forums ont leurs exigences et demandent au Canada des contributions qu'il n'aurait pas à fournir s'il agissait seul, ces contributions allant de l'allocation de ressources pour les opérations jusqu'à la participation à l'application des mesures liées aux consensus qui y sont bâtis. En contrepartie, toutefois, le cadre multilatéral offre au Canada une légitimité pour ses actions internationales qui n'est pas négligeable lorsque vient le temps de compter sur l'appui de la population envers un élément de politique étrangère. Il est ainsi notoire que les engagements militaires canadiens à l'étranger sont habituellement mieux reçus lorsqu'il s'agit de contribuer à une mission sanctionnée par un organisme multilatéral qu'ils ne le sont lorsque le Canada offre son appui à une puissance, soit-elle britannique ou américaine.

Comme nous avons pu le constater dans le cadre d'une autre étude[34], le multilatéralisme peut donc être compris à la fois comme une valeur intérieure de la politique étrangère canadienne, une croyance fondamentale en une façon de faire et aussi comme une source de pressions extérieures qui exercent des demandes envers le Canada. Ces deux éléments sont d'ailleurs utilisés dans le discours politique pour justifier des actions internationales du Canada.

Comme cela a été évoqué, le Canada a commencé à jouer la carte du multilatéralisme dès les jours de la Première Guerre mondiale au sein du Cabinet impérial de guerre, puis plus formellement dans le cadre de la Société des Nations. Mais c'est avec l'émergence de l'ONU, puis de l'OTAN, que le multilatéralisme a véritablement connu son essor et le Canada a été un acteur influent dans la création de ces organisations. Aujourd'hui, le Canada est l'un des pays à l'action la plus diversifiée en termes de forums multilatéraux auxquels il appartient, qu'ils soient régionaux (l'Organisation des États américains et le Forum de coopération économique Asie-Pacifique), politico-culturels (Commonwealth et Francophonie), à portée générale (ONU) ou avec des objectifs sectoriels (OTAN, G8, G20).

Pour bien saisir l'évolution de la place du Canada en termes de multilatéralisme, son rôle à l'intérieur de l'ONU peut être un bon indicateur, car il s'agit du forum le plus universel et probablement aussi le plus connu. Le mythe voudrait que le Canada soit toujours un acteur de poids à la contribution reconnue à l'intérieur de cette institution. Or, la réalité nous apprend que le Canada, au début de 2010, est toujours engagé dans une campagne pour obtenir un siège au Conseil de sécurité, campagne

34. Michaud, N. et S. Tremblay (2008). *Jean Chrétien's Canada in the World : How Reliable This Partner Was ? How Reliable Will This Partner Be ?*, Communication arbitrée présentée à l'International Studies Association, San Francisco.

dont l'issue est inconnue. Pour mémoire, le Canada a régulièrement siégé au Conseil sur une base décennale, et les enjeux débattus en vue de l'élection qui aura lieu en octobre 2010 en vue d'attribuer les sièges pour les années 2011 et 2012 laissent entrevoir que la partie n'est pas gagnée. Comme nous le verrons lorsque nous explorerons le rôle du Canada dans les missions de paix, sa contribution n'est plus ce qu'elle a déjà été. Et si le Canada a réussi à imprégner certains travaux de l'ONU au cours des ans, ses dernières contributions directes majeures et influences identifiables datent de quelques années déjà.

Il est ici possible de conclure que la position du Canada vis-à-vis des Nations unies a un peu décliné au cours des années. Or, le sondage au cœur de cette étude révèle que 54 % des personnes ayant exprimé une opinion considèrent que la contribution du Canada aux travaux de l'ONU est restée la même, alors que près de 17 % croient qu'elle s'est améliorée. Ce serait donc plus de 7 Canadiens sur 10 ayant exprimé une opinion qui considèrent que le Canada fait mieux aujourd'hui qu'il ne faisait il y a 10 ans alors qu'il siégeait au Conseil de sécurité. À n'en pas douter, le mythe est très présent chez ceux qui ont choisi de s'exprimer.

Avant de conclure à l'emporte-pièce sur cette question, il faut placer les résultats obtenus dans un contexte particulier. La partie du sondage traitant de la contribution canadienne aux travaux de l'ONU est celle qui a affiché le plus haut taux d'hésitation à répondre, soit 20 % des personnes questionnées[35]. Hésitation quant à l'évaluation à porter ? Méconnaissance avouée du sujet ? Désintérêt vis-à-vis des questions multilatérales ? On ne saurait dire. Il reste que même si le taux d'erreur est non négligeable, le portrait donné laisse à penser que les Canadiens perçoivent de façon relativement favorable la contribution d'un pays qui a, par le passé, construit sa crédibilité sur des engagements plus soutenus.

Retombée d'importance, une telle situation présente un certain danger. Comment réagiraient ces personnes croyant l'effort du Canada satisfaisant lorsque le gouvernement voudra redresser la barre et ramener la contribution canadienne à un niveau plus conforme avec le rôle international et le niveau d'influence que le Canada entend garder ? La possibilité est grande que les pressions visant à diriger ailleurs (lisons santé et services de proximité) les ressources à investir au chapitre du multilatéralisme se fassent sentir. Le gouvernement aura alors entre les mains un problème politique qu'il pourrait désamorcer en donnant dès à présent l'heure juste plutôt que de laisser prospérer la mythique vision d'un multilatéralisme généreux et dynamique de la part du Canada. En réalité, les

35. Les autres questions affichent des taux de refus/ignorance variant de 3 % *relativement* à la qualité de l'image projetée à 13 % pour ce qui est de l'aide internationale.

Canadiens, s'ils étaient mieux informés, ne seraient sans doute pas satisfaits de voir leur pays quitter les tables multilatérales pour aller aux toilettes lorsque la facture de la contribution attendue du Canada est apportée ; mais en politique, qui a le courage de dégonfler les ballons qui font bien paraître ?

5. DÉFENSE : UN PAYS PACIFISTE ?

Les questions de défense constituent un autre domaine intrinsèquement lié au multilatéralisme dans le contexte canadien et où il semble y avoir une divergence entre le mythe et la réalité. Le mythe est celui du Canada comme pays pacifiste. Il nous sera donné d'explorer plus à fond la question du maintien de la paix dans la section suivante, et c'est sur cet aspect particulier que portait la question du sondage. Mais pour bien saisir ce que peut signifier cette dimension, il faut placer en toile de fond l'ensemble du contexte propre aux opérations militaires de toutes espèces. Pour illustrer cette dimension, nous n'avons qu'à nous référer au sondage Ipsos Reid de septembre 2009 qui révélait que, dans une enquête auprès de 1300 personnes, 50 % souhaitaient voir les soldats canadiens revenir à une mission de Casques bleus[36].

De là à conclure que le Canada est un pays pacifiste, le saut est simple à faire. Il nous mène toutefois en terrain spongieux, tant les assises d'une telle assertion sont peu solides. Selon une autre étude que nous avons réalisée afin de mesurer certaines dimensions de la culture stratégique québécoise, il nous a été possible de mettre en lumière que l'appui à des interventions militaires n'est pas systématiquement timide[37].

Le mythe réside dans cette affirmation de la nation pacifiste à tout prix. Il faut être conscient que le pays a planté les jalons menant à sa pleine autonomie autour de la table du Cabinet impérial de guerre au début du XX^e siècle. Et qu'au sortir de la Seconde Guerre mondiale, le Canada est l'une des grandes puissances militaires de la planète. Certains diront que c'était par défaut, puisque les forces armées de plusieurs pays d'Europe avaient été décimées par le conflit, mais il reste que la capacité d'intervention militaire du Canada était respectable. Par ailleurs, les Canadiens

36. Presse canadienne (2009). « Les Canadiens souhaitent que l'armée retourne à un rôle de maintien de la paix » dans *Le Devoir*, 21 septembre, <www.ledevoir.com/societe/267921/afghanistan-les-canadiens-souhaitent-que-l-armee-retourne-a-un-role-de-maintien-de-la-paix>.
37. *Le Québec et les conflits internationaux : pourquoi faire la guerre des autres ?*, Communication présentée dans le cadre du colloque sur la culture stratégique du Canada, Université du Québec à Montréal, octobre 2007.

et aussi les Québécois ont démontré un appui certain aux interventions militaires belliqueuses autant en Corée qu'au Kosovo. Est-ce caractéristique d'un pays pacifiste à tout prix ? Comment expliquer ce paradoxe ?

Pour comprendre d'où vient cette image de pays pacifiste, il faut remonter à la guerre des Boers, à la fin du XIXe siècle. Le Canada, alors partie intégrante de l'Empire, contribue à l'effort militaire en envoyant des troupes au Transvaal, ce territoire du bout du monde dont peu avaient entendu parler. Qu'est-ce qui intéressait le Canada dans ce conflit mettant aux prises colons de descendance néerlandaise et *Uitlanders* d'origine britannique ? Un journaliste canadien, Henri Bourassa, cristallisa d'abord l'opinion francophone en demandant « Que devons-nous à l'Angleterre[38] ? » Ce questionnement sera repris au Canada anglais lorsque les ardeurs patriotiques britanniques seront refroidies par la publication des pertes humaines lors de la Première Guerre mondiale. Une première manifestation choc survient lors de l'imposition de la conscription par le gouvernement Borden en 1917 : un ministre démissionnaire sur la question établit une ligne d'action qui sera reprise plus tard : « Le Canada reste et doit rester seul maître de participer à la guerre pour son compte[39]. » Comme nous l'avons vu, le premier ministre King cadrera son action à l'intérieur de ces paramètres lors du second conflit mondial, même s'il a dû imposer la conscription.

C'est cette dimension d'intérêt du Canada qui prévaut depuis lors. L'appui des Canadiens à une action militaire hors maintien de la paix est supérieur lorsqu'on y perçoit une dimension propre au Canada. La crainte du communisme alliée à une présentation faite par un correspondant de guerre crédible, René Lévesque, ont contribué à gagner l'appui de la population du Québec d'abord, mais aussi du Canada, aux efforts canadiens de guerre au cours des années 1950. Le génocide, les abus et les dénis des droits de la personne, soit une attaque à une valeur chère au Canada, devaient contribuer à nourrir les appuis à l'intervention militaire canadienne dans les Balkans, une quarantaine d'années plus tard. Et d'une manière plus générale, il n'existe pratiquement pas d'opposition à la participation canadienne au NORAD, car ce sont la défense et les intérêts du Canada – y compris sa souveraineté vis-à-vis des États-Unis qu'on ne veut laisser agir seul sur le continent – qui font partie intégrante de l'équation.

---

38. Titre d'un ouvrage qui marqua le débat. Montréal, sans éditeur, 1915. Bourassa avait déjà élaboré sa pensée dans une conférence prononcée au Théâtre national français à Montréal, le 20 octobre 1901 : « Grande Bretagne et Canada : Questions actuelles ». Le texte de la conférence accompagnée de plus d'une centaine de pages de pièces justificatives a été publié à Montréal par l'Imprimerie du Pionnier.
39. Esioff-Léon Patenaude cité dans Michaud, N. (1998). *L'énigme du Sphinx*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 96.

L'image d'un pays pacifiste et opposé à toute action militaire relève donc du mythe. En réalité, il semble bien que les Canadiens – et en particulier les Québécois – sont davantage enclins à appuyer une action militaire si elle vise la défense d'une situation dans laquelle ils se reconnaissent ou si elle constitue le recours ultime dans une juste cause. Ce envers quoi il y a opposition, c'est cette « guerre des autres » qui, depuis Henri Bourassa, ne cesse de hanter les esprits. Au-delà des indispensables contributions pour assurer la crédibilité, les interrogations subsistent sur la nécessité d'augmenter les dépenses militaires et la raison principale est liée à l'utilité de tels investissements de la part du gouvernement[40].

En fait, que le Canada se classe en queue de peloton parmi les membres de l'OTAN en termes de dépenses militaires exprimées en pourcentage du PIB – tout juste devant la Belgique, le Luxembourg et l'Islande… qui ne possède pas de forces armées – et que cette situation perdure depuis plus de 20 ans ne semble pas influencer l'opinion publique. Le mythe perdure et souvent, c'est en se tournant vers les missions de paix que l'on trouve la justification la plus solide pour le maintien d'une défense digne de ce nom au Canada. Il est donc fort utile de voir si la réputation canadienne à cet égard s'appuie sur la réalité ou si elle n'est pas elle-même partie du mythe.

6. MAINTIEN DE LA PAIX : L'ÉVOLUTION DES CONFLITS VS LA STAGNATION DES ESPRITS

Encore ici, une compréhension adéquate de l'aspect analysé doit d'abord reposer sur une prise en considération de sa dimension historique. Ainsi, le fait que le Canada n'a pas participé à un conflit armé entre la guerre de Corée, qui s'est terminée en 1953, et la guerre du Golfe en 1990 a contribué au développement d'un nouveau paradigme à l'intérieur duquel allaient évoluer les Forces armées canadiennes : celui du maintien de la paix. Allié au fait que les Casques bleus soient souvent représentés comme étant une « invention » canadienne ayant valu à Lester B. Pearson les honneurs d'un Nobel, nous voici en présence d'une mutation paradigmatique alimentée par un nationalisme aux contours flous, mais à l'appel puissant. Les Canadiens se reconnaissent volontiers dans ces opérations, ils y voient une traduction de leurs valeurs et ils en célèbrent les exploits sur leur monnaie[41] ou par un monument dans la capitale fédérale.

40. Conclusions d'une étude publiée par l'Institut Rideau et rapportée par les médias. Voir Noël, A. (2008). « Les Québécois souhaitent moins de dépenses militaires ». *La Presse*, 29 septembre, p. A9. Selon cette étude, 62 % des Québécois et 52 % des Canadiens réclament une diminution des achats d'équipements militaires et des dépenses de guerre.
41. Que ce soit la pièce de 1 $ de 1995 ou le billet de 10 $.

En réalité, le Canada contribue aujourd'hui marginalement aux opérations de maintien de la paix des Nations unies, et ce, même si en 2009, l'ONU a déployé plus de Casques bleus qu'à tout autre moment de leur histoire, soit près de 98 000 effectifs répartis en 15 missions, la plupart des forces – environ 70 % – étant sur le continent africain. Les statistiques indiquent que le Canada se situe, en janvier 2010, au 56e rang des nations contributrices[42]. Il a atteint son plus bas niveau en 2007 en se situant au 61e rang alors qu'en 1992-1993, on le trouvait en tête de peloton, place où encore beaucoup de Canadiens le croient lové.

En effet, le sondage réalisé dans le cadre de cette étude révèle que les Canadiens considèrent qu'au cours des dix dernières années, la contribution du Canada aux opérations de maintien de la paix s'est soit améliorée (23 %), soit est demeurée la même (48 %). Donc, 7 Canadiens sur 10 croient au rôle dominant du Canada pour ce qui est du maintien de la paix. Parmi ceux-ci, les plus optimistes semblent être les anglophones et les partisans conservateurs, alors que les francophones et les partisans du Bloc québécois affichent plus de scepticisme. Les ménages à revenu moyen (40-60k$) sont largement regroupés autour d'une perception du maintien de la dominance du Canada. Il est exact qu'il y a dix ans, le Canada n'occupait déjà plus le premier rang des contributeurs, ayant glissé au 12e rang. Mais le déclin devait se poursuivre jusqu'à nos jours, ce qu'auraient pu noter une majorité de personnes si ce n'était du mythe qui prévaut quant à ce rôle canadien dans les missions de paix.

Pour bien comprendre ce que signifie ce mythe, il faut être conscient que la place occupée aujourd'hui par le Canada représente une mesure qui doit être interprétée dans un quadruple contexte. Tout d'abord, il s'agit d'une mesure relative, c'est-à-dire qu'à contribution égale, le Canada pourrait régresser pour peu que d'autres pays fournissent un effort accru. Ainsi, les champions des contributions aux missions onusiennes étaient récemment le Pakistan, le Bangladesh et l'Inde. Ensuite, cette donnée tient compte uniquement des missions des Nations unies alors qu'au cours des dernières années, le Canada a servi dans d'autres missions multilatérales sous l'égide d'autres organisations, dont l'OTAN. À cet égard, le Canada a mandaté, en 2009, 2 871 militaires dans des missions non onusiennes, alors que 178 Canadiens déployés portaient les insignes de l'ONU sur leur uniforme[43]. Le total, avoisinant les 3 000 personnes, se rapproche des années record où le Canada avait envoyé près de 3 300 soldats contribuer à la paix à l'étranger.

42. <www.operationspaix.net/IMG/pdf/CanadaUNPKOF.pdf>.
43. *Idem*.

Aussi, il est facile d'oublier que les missions de paix de l'ONU font appel à du personnel autre que militaire qui est déployé pour ses compétences particulières. Ainsi, parmi les Canadiens travaillant sous drapeau onusien, on compte 122 policiers et 56 militaires répartis en huit missions. Enfin, cette statistique évoque l'image traditionnelle du Casque bleu pearsonien alors que, non seulement il y a davantage que des soldats qui y participent, mais aussi les missions de paix ont beaucoup changé. Elles sont devenues de véritables déploiements militaires en vue d'établir la paix et non seulement des entreprises de maintien d'une paix par ailleurs négociée. Nous touchons probablement ici la partie la plus tenace du mythe lié au maintien de la paix.

En effet, peu de gens apprécient à sa juste valeur ce que peut représenter aujourd'hui une opération de maintien de la paix. On garde volontiers en tête ces opérations de première génération, soit celles autorisées par le Conseil de sécurité en vertu du chapitre VI de la Charte de l'ONU (action non coercitive reposant sur le consentement des parties en présence) pour faire respecter un accord de paix survenu entre deux belligérants. Lorsqu'on évoque un Canada pacifiste, champion du maintien de la paix, c'est à cette action non coercitive, donc non armée, et consentie par les parties à laquelle on réfère. Or, il n'existe aujourd'hui que de très rares missions de ce type – une seule a été créée depuis 1990. Ce qui signifie que la plupart des interventions de maintien de la paix sont d'une autre génération, celle née à la fin de la guerre froide, alors que les conflits intra-étatiques ont largement succédé aux guerres. L'intervention alors requise est de nature plus intrusive. Ces nouvelles missions sont autorisées en vertu du chapitre VII de la Charte de l'ONU, et les Casques bleus y interviennent « dans des environnements souvent hostiles où ils peuvent être appelés à ouvrir le feu pour imposer leur mandat[44] ». Cela correspond peut-être moins à l'idéal que les Canadiens se font des opérations de paix, mais il s'agit d'une réalité de plus en plus présente. Les forces onusiennes ne sont plus neutres et il s'agit maintenant de créer les conditions propices à l'arrivée de la paix. On est ainsi passé du maintien de la paix (*peace keeping*) à l'imposition de la paix (*peace making*).

Cette nouvelle donne n'a pas été sans présenter sa part de problèmes et, depuis la fin des années 1990, on assiste à l'émergence d'une nouvelle génération d'opérations de la paix, soit celles liées à une multitude de facteurs issus des nouveaux types de conflit et de la nécessité d'aller au-delà de l'arrêt des hostilités pour le maintien d'une paix durable. La consolidation de la paix (*peace building*) constitue le nouveau défi des interventions

44. Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix, *Générations d'opérations de paix*, <www.operationspaix.net/Generations-d-operations-de-paix>.

de paix, puisque tout s'y trouve : de l'intervention armée à l'aide humanitaire. Ce sont les opérations dites de troisième génération qui sont groupées sous ce mantel.

Face à une réalité qui se complexifie, on peut comprendre le réflexe de revenir au connu et au plus simple où le Canada performait particulièrement bien. Toutefois, s'y camper c'est tout autant refuser la réalité qu'alimenter le mythe. Pour que la contribution canadienne à la paix internationale soit justement appréciée, le gouvernement ne peut réussir à lui seul l'œuvre de sensibilisation, car les sceptiques auront vite fait de l'accuser de jouer la propagande en vue de faire accepter des interventions belliqueuses – allez savoir à la solde de qui. Il sera donc nécessaire que les leaders d'opinion crédibles auprès de la population fassent sans compromis l'effort de diffuser ce que représente le nouveau contexte, y compris ses côtés plus rudes auxquels le Canada, à titre d'acteur international, n'a d'autre choix que de se frotter. Sans quoi, le mythe à cet égard risque de perdurer longtemps.

7. L'AIDE INTERNATIONALE : LOIN DES YEUX, LOIN DU CŒUR ?

Le dernier secteur mythique qui sera exploré dans le domaine de la politique étrangère est celui de l'aide internationale. Les Canadiens, peuple généreux s'il en est, projettent-ils sur la scène internationale cette valeur altruiste ? Après tout, l'objectif de consacrer 0,7 % du PIB à l'aide internationale n'est-elle pas une norme onusienne inspirée des propos d'un Canadien, Lester B. Pearson ? Le gouvernement canadien est-il à la hauteur de la situation ?

Avant de considérer la part de mythe qui touche ce secteur, il nous faut déterminer la réalité. Dans les faits, le Canada consacre présentement environ 0,32 % de son revenu national brut (RNB) – le nouvel indice utilisé – à l'aide internationale. Selon un document publié par l'OCDE en mars 2009, le Canada se situait au 16e rang de 22 pays[45]. Il n'y a pas là de quoi pavoiser. Encore ici, cependant, il faut remettre les choses dans leur contexte propre.

Ainsi, il faut préciser que l'effort d'aide internationale du Canada ne s'est jamais approché de l'objectif onusien et cela est connu, voire déploré publiquement. S'il a atteint 0,5 % en 1986-1987 sous le gouvernement conservateur de Brian Mulroney, il a par la suite périclité au début

45. *L'aide au développement en 2008 à son plus haut niveau*. <www.oecd.org/document/35/0,3343,fr_2649_34487_42461389_1_1_1_1,00.html>

des années 1990 pour frapper un fond touchant les 0,25 % en 2000, le Canada passant du 6e au 17e rang des 22 pays donateurs membres de l'OCDE.

La reprise qui a suivi s'est traduite par pratiquement un doublement des sommes, passant de 2,6 milliards de dollars en 2000-2001 à 4,73 milliards $US en 2008-2009[46]. Le fait que le Canada n'ait gagné qu'un rang au classement des États en termes de proportion du RNB s'explique notamment par le fait que le pays a connu une très forte croissance économique au cours de la période.

D'autres facteurs doivent être pris en considération pour bien saisir le portrait de l'aide canadienne publique au développement. Tout d'abord, l'effort canadien qui avait la réputation de s'étendre « sur un mile de large, mais sur un pouce d'épaisseur », sera désormais plus concentré. Le gouvernement a en effet annoncé, le 20 mai 2009, que 80 % de son aide bilatérale serait dorénavant ciblée sur 20 pays[47], l'Afghanistan et Haïti récoltant la large part. Du coup, le Canada réitérait son engagement datant de 2008 à délier son aide alimentaire et, d'ici 2013, l'ensemble de son aide, ce qui signifie qu'il n'y aurait plus d'exigences de retombées intérieures au Canada en contrepartie de l'aide fournie à l'étranger – c'est-à-dire l'exigence de choisir l'appui d'une firme d'ingénierie canadienne pour l'obtention par un pays d'une enveloppe d'aide pour la canalisation de l'eau, par exemple.

Il s'agit là de deux mesures importantes qui favorisent une plus grande efficacité de l'aide consentie. Ajoutée à l'accroissement des sommes investies et au redressement de l'indicateur associé au revenu intérieur brut, nous serions en mesure de percevoir une amélioration de la situation au cours des dix dernières années.

Pour poursuivre dans la ligne de questionnement qui a marqué jusqu'à date ce chapitre et en lien avec la problématique de cette étude, nous pouvons nous demander quelle image la population a de l'aide internationale canadienne. A-t-elle perçu le changement apporté au cours des dernières années ou retient-elle surtout les critiques adressées par les organismes spécialisés sur ces questions pour qui l'effort investi n'est, pour des raisons compréhensibles, jamais assez grand ?

---

46. Éléments tirés de Paul, J. et M. Pistor (2009). *Dépenses d'aide publique au développement*. Ottawa, Bibliothèque du parlement, <www2.parl.gc.ca/Content/LOP/Research Publications/prb0710-f.htm#fn26>.
47. Il s'agit des régions et pays suivants : Cisjordanie et bande de Gaza ; Éthiopie, Ghana, Mali, Mozambique, Sénégal, Soudan et Tanzanie ; Bolivie, Colombie, Haïti, Honduras et Pérou ; Afghanistan, Bangladesh, Indonésie, Pakistan et Viêtnam ; Ukraine.

Les résultats du sondage apportent une réponse assez étonnante. Malgré les changements opérés et qui orientent l'aide canadienne vers une bonification objective selon les critères énoncés, seulement 25 % des répondants ayant exprimé une opinion y décèlent une amélioration. Pour 53 % d'entre eux, la situation n'a pas changé depuis le fond du baril atteint en 2000, et 21 % considèrent que la situation s'est même détériorée. Une fois de plus, nous nageons en plein mythe.

Il serait possible de considérer que la plupart des répondants n'aient aucune connaissance des abysses visités en 2000 et que leur perception est que l'aide canadienne est toujours aussi bonne – et non pas aussi mauvaise – qu'elle l'a toujours été. Une telle interprétation des résultats ne rétablit pas un portrait plus près de la réalité – même en supposant que les personnes interrogées soient au courant du niveau et de la nature de la contribution canadienne actuelle – puisque le biais se trouve inscrit dans le long terme, soit dans l'image retenue d'un état de situation positif en 2000 – et vient en fait renforcer l'emprise du mythe sur la réalité. Le seul impact que cette différence d'interprétation pourrait amener – et cela est d'importance pour les décideurs publics – c'est que si la dimension « restée la même » en est une exprimant la satisfaction plutôt qu'un constat résigné de faible succès, il sera plus difficile d'investir les efforts voulus pour atteindre l'objectif onusien de 0,7 %. Pour ce faire, le Canada devrait augmenter son effort de 15 % de façon constante au cours des dix prochaines années. Quel appui le gouvernement recevrait-il s'il s'engageait fermement sur cette voie ? On peut supposer que sans catastrophe qui émeut et en climat de déficit budgétaire envisageable à moyen terme, le pari pourrait difficilement être tenu.

8. PERSPECTIVES D'AVENIR

Cette analyse de la perception que les Canadiens ont de la politique étrangère n'offre qu'un survol de la question. La méthode utilisée, soit l'analyse historique de la construction d'un mythe, l'évaluation politique de la réalité et la mesure de l'adéquation de ces deux termes dans l'imaginaire collectif par le biais d'un sondage offre l'avantage d'établir un portrait dynamique auquel on greffe une lecture ponctuelle qui pourrait être reprise sur une certaine période donnée afin de nous aider à tracer l'évolution de la réponse apportée à la question de recherche initiale.

Pour l'heure, nous devons toutefois nous satisfaire d'une lecture partielle, mais tout de même révélatrice de certaines tendances. Ainsi, certains éléments ont fait surface, mais à plusieurs endroits, il a été nécessaire d'apporter des nuances et de poser des questions auxquelles les données présentement disponibles ne pouvaient apporter de réponse.

Nous pouvons donc tirer, comme première conclusion, qu'il s'agit d'un sujet qui mérite largement d'être exploré plus en profondeur, soit à partir des pistes tracées ici, soit en y greffant des avenues complémentaires qui nous permettraient de mieux saisir l'ensemble du portrait. Par ailleurs, la conclusion plus générale à laquelle nous pouvons arriver au terme de cette analyse, c'est que les mythes, en matière de politique étrangère canadienne, sont généralement tenaces.

Certes, le premier élément analysé, soit l'image du Canada à l'étranger, semble être conforme à la réalité. En effet, nous avons pu observer qu'au cours des dix dernières années, à l'exception d'un redressement relativement récent en matière d'aide internationale, les principales dimensions de la politique étrangère ont périclité. Devant cette vision que nous pourrions qualifier de prime abord de conforme à la réalité, nous pourrions nous attendre à ce que les autres dimensions soient tout aussi bien perçues et que l'heure des mythes a sonné. Or, ce n'est pas du tout ce que l'étude a révélé.

Ainsi, malgré un amoindrissement de l'influence canadienne aux Nations unies, le Canada détenant un siège au Conseil de sécurité il y a dix ans, la perception en est une généralement satisfaite y voyant un *statu quo* ou une amélioration. Et si l'image d'un Canada pacifiste perdure lorsqu'il est question de défense malgré des engagements de plus en plus musclés, on ne peut se surprendre de constater que le maintien de la paix est toujours considéré comme un secteur où la contribution canadienne est significative, malgré un timide 56e rang parmi les pays contributeurs de Casques bleus. L'incompréhension se double vraisemblablement d'une fausse conception du rôle des envoyés onusiens que l'on croit toujours appelés à s'interposer entre d'ex-belligérants en vertu du chapitre VI de la charte onusienne plutôt que d'intervenir de façon quasi exclusive en vertu du chapitre VII, appelés qu'ils sont aujourd'hui à prendre position dans des conflits où l'emploi de la force, parfois létale, fait partie des règles du jeu. Enfin, l'incompréhension est tout aussi grande en matière d'aide internationale puisqu'on déplore ici une détérioration, voire au mieux le *statu quo*, alors qu'objectivement les choses se sont améliorées, sans être pour autant optimales.

Comment expliquer cette profonde divergence de résultats entre la question plus générale et les réponses aux questions plus spécifiques ? Deux pistes, à notre avis, méritent d'être explorées. La première est d'ordre méthodologique. Nous n'avons pas vérifié ce que les répondants avaient en tête au moment de répondre. Que plaçaient-ils dans l'image du Canada ? S'ils restreignaient cette image, par exemple, à leur regret de voir les troupes canadiennes fouler le sable afghan, il se peut que leur opinion ait été inscrite comme étant négative sans qu'ils aient embrassé l'ensemble de la

question. La seconde est d'ordre émotionnel et tient à la volatilité de l'opinion publique en ces matières. Ainsi, les reproches faits dans les médias au gouvernement Harper pour sa politique étrangère étaient, dans les mois et semaines précédant le sondage, nombreux, et les répondants y ont fait écho ; par contre, sur des sujets moins souvent traités comme la position du Canada à l'intérieur de l'ONU ou l'aide internationale, la connaissance du sujet est moindre, laissant à l'emprise du mythe, une plus grande place, ce que pourrait aussi révéler le plus haut taux d'absence d'opinion exprimé pour ces questions. Reste la dimension maintien de la paix, qui semble répondre à sa logique propre d'adoration d'une image idéalisée et figée dans le temps. Il sera difficile de s'en soustraire.

L'étude a enfin suggéré que cette fausse représentation que se font les Canadiens des interventions de politique étrangère risque de présenter, à terme, des problèmes au gouvernement qui aura à gérer la remise à niveau dans plusieurs, voire dans tous les secteurs composantes de la politique étrangère. Devant une image relativement positive, il sera politiquement difficile de justifier l'investissement des ressources nécessaires pour répondre aux exigences d'un monde aux contours redéfinis. Au-delà de la démarcation par ailleurs intéressante entre les mythes et la réalité de la politique étrangère canadienne qu'il a été possible d'établir, ce sont les niveaux d'activation auprès des décideurs publics que cette étude interpelle. Si elle réussit à allumer des signaux de prudence à ce niveau, elle aura dépassé les objectifs originaux qu'on lui avait fixés.

PARTIE

LES QUÉBÉCOIS ET LE CANADA

CHAPITRE

17

LES QUÉBÉCOIS ET L'ESPACE CANADIEN

Robert Bernier, Ph.D.*
Professeur titulaire, École nationale d'administration publique

Ce chapitre présente les résultats d'un sondage administré dans le cadre de cet ouvrage collectif afin d'appuyer les thèmes de recherche approfondis par les auteurs.

La population québécoise s'exprime sur sa perception du Canada, de ses politiques, de ses services aux citoyens et de la popularité de ses formations politiques. Cette enquête repose sur la réalisation de 700 entrevues téléphoniques dans l'ensemble du territoire québécois effectuées par la firme CROP entre le 1er et le 20 décembre 2009. L'échantillon est probabiliste au premier degré et la pondération s'articule à partir de la base de recensement 2006 de Statistique Canada, qui reflète la distribution de la population québécoise adulte selon le sexe, l'âge, la localisation géographique et la langue d'usage. Un échantillon de cette taille est précis à 4 points près, et ce, 19 fois sur 20. Les entrevues ont été réalisées à partir du centre d'appels de CROP à Montréal. L'échantillon est composé de 335 répondants provenant de la région métropolitaine de Montréal et de 365 autres du reste du Québec.

* Avec la collaboration d'Anaïs Valiquette L'Heureux, adjointe de recherche, École nationale d'administration publique.

1. LES QUÉBÉCOIS ET L'INFORMATION SUR LES ACTIVITÉS GOUVERNEMENTALES

Tableau 17.1
Niveau d'information des Québécois sur les activités du gouvernement du Canada

	Très bien informé (%)	Assez bien informé (%)	Assez mal informé (%)	Très mal informé (%)	NSP/NRP (%)	Nombre de cas (N)
Ensemble	11	50	27	10	2	700
Âge						
18-34 ans	10	40	35	13	1	140
35-54 ans	11	53	24	9	3	284
55 et plus	11	55	23	8	3	276
Langue						
Français	9	49	28	11	3	626
Autres	18	55	21	5	1	74
Scolarité						
12 ans et moins	10	45	26	15	4	256
13-15 ans	10	48	30	9	2	210
16 et plus	13	57	24	6	1	232
Palier ayant le plus d'influence						
Fédéral	25	50	15	9	1	98
Provincial	8	54	29	7	2	385
Municipal	7	45	30	17	1	150

Q1a – D'une manière générale, estimez-vous être très bien informé, assez bien informé, assez mal informé, très mal informé sur les activités du gouvernement du Canada ?

Une majorité de répondants, soit 61 %, considèrent être très bien ou assez bien informés sur les activités du gouvernement du Canada. Ce constat est encore plus marquant chez les aînés (66 %), les non-francophones (73 %), les gens pour qui le palier fédéral est celui ayant le plus d'influence sur leur vie quotidienne (75 %) et les plus scolarisés (69 %), alors que chez les jeunes de 18 à 34 ans, 48 % s'estiment assez mal ou très mal informés de même que 39 % des francophones. Les enquêtes que nous avons réalisées en 1994, 1998 et 2000 dans certaines régions du Québec (Québec RMR et Abitibi-Témiscamingue) ainsi que celle de 2003 dans l'ensemble du territoire québécois (ENAP-CROP, 2003) contrastent avec les résultats de la présente enquête. Ces sondages révélaient dans leur ensemble que 60 % de la population se disait insuffisamment informée sur les activités et les services offerts par les trois paliers de gouvernement. De plus, dans les régions de Québec et de l'Abitibi-Témiscamingue, le gouvernement fédéral se classait loin derrière les administrations du Québec et des municipalités

(Bernier, 2001, p. 185; Bernier, 2005, p. 521-522). Le développement du portail gouvernemental fédéral et une recrudescence de ses activités publicitaires au cours des cinq dernières années a permis une amélioration significative de sa capacité à informer la population. Finalement, depuis le scandale des commandites, Ottawa a réorienté ses cibles publicitaires en fonction de sa relation utilitaire avec la population et non en fonction de sa dimension symbolique.

Tableau 17.2
Niveau d'information des Québécois sur les activités du gouvernement du Québec

	Très bien informé (%)	Assez bien informé (%)	Assez mal informé (%)	Très mal informé (%)	NSP/NRP (%)	Nombre de cas (N)
Ensemble	11	54	26	8	1	700
Âge						
18-34 ans	11	47	35	7	0	140
35-54 ans	11	55	25	8	1	284
55 et plus	10	59	20	9	2	276
Intention de vote						
BQ	10	55	26	8	1	225
PLC	12	58	25	5	0	134
NPD	10	60	24	5	1	69
PC	15	52	23	8	1	128
PV	9	40	45	6	0	33
Autre	20	61	0	20	0	4
NSP/NVP/REF	5	53	25	14	3	107

Q1b – D'une manière générale, estimez-vous être très bien informé, assez bien informé, assez mal informé, très mal informé sur les activités du gouvernement du Québec ?

Près des deux tiers des répondants, soit 65 %, considèrent être très bien ou assez bien informés sur les activités du gouvernement du Québec. Les jeunes (18-34 ans) font *bande à part*, alors que 42 % d'entre eux considèrent être assez mal ou très mal informés sur ces activités, ce qui les écarte de huit points de pourcentage de la moyenne québécoise (34 %). Les gens qui optent pour le Parti vert se disent quant à eux assez mal ou très mal informés dans une proportion de 51 %, soit 17 points de pourcentage sous la moyenne.

Tableau 17.3
Niveau d'information des Québécois sur les activités de leur conseil municipal

	Très bien informé (%)	Assez bien informé (%)	Assez mal informé (%)	Très mal informé (%)	NSP/NRP (%)	Nombre de cas (N)
Ensemble	12	39	30	15	4	700
Région						
Métropolitaine	12	32	37	18	2	335
Reste du Québec	12	46	24	13	5	365
Âge						
18-34 ans	10	32	38	19	2	140
35-54 ans	12	37	30	17	4	284
55 et plus	13	47	25	10	5	276
Langue d'usage						
Français	11	41	29	16	4	626
Autres	16	32	38	11	3	74
Scolarité						
12 ans et moins	15	45	21	15	5	256
13-15 ans	10	38	35	13	4	210
16 et plus	11	35	35	17	2	232
Revenu						
Moins de 40 000 $	16	40	23	16	5	230
40-60 000 $	11	41	40	6	2	122
60-80 000 $	7	42	28	20	3	97
80-100 000 $	10	42	25	20	3	46
100 000 $ et plus	7	29	45	18	1	94
Palier ayant le plus d'influence						
Fédéral	13	28	36	18	5	98
Provincial	8	39	34	16	3	385
Municipal	20	51	18	9	2	150

Q1c – D'une manière générale, estimez-vous être très bien informé, assez bien informé, assez mal informé, très mal informé sur les activités de votre conseil municipal ?

Les répondants sont partagés quant à leur perception du degré d'information sur les activités de leur conseil municipal. Un peu plus de la moitié, soit 51 %, considèrent être très bien ou assez bien informés, alors que 45 % croient plutôt être assez mal ou très mal informés. La perception d'un bon degré d'information est plus significative en région (58 %), chez les aînés (60 %) et les moins scolarisés (59 %). D'autres considèrent majoritairement être assez mal ou très mal informés, soit les Montréalais (54 %), les jeunes (56 %), les plus scolarisés (52 %) et les mieux nantis (63 %) ; 71 % des gens ayant affirmé que la municipalité était le palier ayant le plus d'influence sur leur vie quotidienne se considèrent très bien ou assez bien informés sur les activités de leur conseil municipal.

2. TEMPS CONSACRÉ PAR LES QUÉBÉCOIS À DISCUTER DE POLITIQUE

Les citoyens dans nos démocraties ont toujours fait preuve d'un certain intérêt pour discuter de la chose publique avec leur entourage dans un cadre informel, que ce soit en famille, au bureau ou ailleurs. Les Québécois n'échappent pas à cette règle et nous font part du temps qu'ils consacrent hebdomadairement à discuter de politique.

Tableau 17.4
Temps consacré à discuter de politique (par semaine)

	Moins d'une heure (%)	De 1 à 2 heures (%)	Plus de deux heures (%)	Jamais (%)	NSP/NRP (%)	Nombre de cas (N)
Ensemble	52	24	7	17	0	700
Région						
Métropolitaine	53	25	8	13	0	335
Reste du Québec	50	22	7	21	0	365
Sexe						
Masculin	52	28	7	12	0	265
Féminin	51	19	8	22	0	435
Scolarité						
12 ans et moins	51	17	3	28	0	256
13-15 ans	53	25	7	15	0	210
16 et plus	51	29	12	7	1	232
Revenu						
Moins de 40 000 $	47	22	7	24	1	230
40-60 000 $	51	28	5	16	0	122
60-80 000 $	61	25	6	9	0	97
80-100 000 $	51	32	11	6	0	46
100 000 $ et plus	50	27	13	10	0	94

Q2 – En moyenne, combien de temps par semaine consacrez-vous à discuter de politique avec votre entourage ? Est-ce…

La majorité des répondants, soit 52 %, consacrent moins d'une heure par semaine à discuter de politique avec leur entourage ; 17 % des répondants n'en discutent jamais, alors que 31 % des répondants en discutent plus d'une heure par semaine. Ce sont les plus scolarisés qui en discutent davantage, soit 41 % qui y consacrent plus d'une heure. Parmi ceux qui n'en discutent jamais, on retrouve les gens en région (21 %), les femmes (22 %), les moins scolarisés (28 %) et les moins fortunés (24 %).

3. L'INFLUENCE DU PALIER DE GOUVERNEMENT SUR LA VIE QUOTIDIENNE

Tableau 17.5
Le palier de gouvernement ayant le plus d'influence sur la vie quotidienne des Québécois

	Municipal (%)	Provincial (%)	Fédéral (%)	NSP/NRP (%)	Nombre de cas (N)
Ensemble	21	56	15	8	700
Sexe					
Masculin	17	61	17	5	265
Féminin	26	50	13	11	435
Scolarité					
12 ans et moins	26	43	18	13	256
13-15 ans	21	62	12	5	210
16 et plus	17	62	15	5	232
Intention de vote					
BQ	22	65	6	7	225
PLC	22	50	18	9	134
NPD	13	72	9	5	69
PC	14	56	25	5	128
PV	28	44	22	5	33
Autre	45	20	36	0	4
NSP/NVP/REF	32	35	17	17	107
Temps consacré à la politique					
Moins d'une heure	22	56	15	7	355
Plus d'une heure	20	63	13	4	212
Jamais	23	40	17	20	131

Q3 – Selon vous, quel palier de gouvernement a le plus d'influence sur votre vie quotidienne ? La municipalité, le gouvernement du Québec, le gouvernement du Canada ? (Rotation)

La majorité des répondants, soit 56 %, considèrent que le gouvernement du Québec est le palier de gouvernement qui a le plus d'influence sur leur vie quotidienne. Pour 21 % des répondants, ce sont les municipalités qui influent le plus sur leur vie quotidienne (26 % chez les femmes et chez les moins scolarisés), alors que cette proportion n'est que de 15 % pour le gouvernement du Canada. La prépondérance de l'importance du gouvernement du Québec est particulièrement forte chez les hommes (61 %), les partisans du NPD (72 %) et ceux qui consacrent beaucoup de temps à la politique (63 %). Le gouvernement québécois est responsable des services de première ligne en matière de santé, d'éducation et de services publics. Il est donc tout à fait légitime qu'il occupe le premier rang dans sa proximité avec le citoyen.

4. LE NIVEAU DE VIE DES QUÉBÉCOIS

Tableau 17.6
Amélioration/détérioration du niveau de vie des Québécois

	Amélioré (%)	Détérioré (%)	Resté à peu près le même (%)	NSP/NRP (%)	Nombre de cas (N)
Ensemble	13	44	41	2	700
Âge					
18-34 ans	18	28	51	3	140
35-54 ans	11	52	35	2	284
55 et plus	11	49	39	1	276
Statut					
Population active	14	48	36	2	447
Population inactive	10	38	50	2	253
Revenu					
Moins de 40 000 $	15	38	44	3	230
40-60 000 $	8	52	36	4	122
60-80 000 $	7	51	42	0	97
80-100 000 $	26	33	41	0	46
100 000 $ et plus	15	46	38	1	94
Intention de vote					
BQ	8	53	37	2	225
PLC	20	32	46	2	134
NPD	8	53	34	4	69
PC	14	36	49	1	128
PV	13	46	41	0	33
Autre	25	55	20	0	4
NSP/NVP/REF	14	48	34	4	107
Région					
Métropolitaine	17	41	39	3	335
Reste du Québec	10	47	42	1	365
Présence des forces armées en Afghanistan					
Tout à fait + Plutôt favorable	20	37	41	1	158
Tout à fait + Plutôt opposé	10	47	41	2	521
NSP/NVP/REF	21	54	19	5	21

Q4 – Selon vous, le niveau de vie des Québécois s'est-il amélioré, détérioré ou est-il demeuré à peu près le même depuis cinq ans ?

Très peu de répondants (13 %) croient que le niveau de vie des Québécois s'est amélioré depuis cinq ans. La plupart considèrent qu'il s'est détérioré (44 %) ou est resté à peu près le même (41 %). Le sentiment de chute du niveau de vie est plus marqué chez les 35-54 ans (52 %), la population active (48 %) et les partisans du Bloc québécois (53 %). Les partisans du PLC (20 %), les familles dont le revenu se situe entre 80 000 $ et 100 000 $ (26 %) et les Montréalais (17 %) sont un peu plus optimistes

sur cette question, croyant qu'il y a eu hausse du niveau de vie depuis cinq ans. Chez les répondants qui considèrent que le niveau de vie des Québécois s'est amélioré au courant des cinq dernières années, 40 % sont tout à fait ou plutôt favorables à la présence des Forces armées canadiennes en Afghanistan. Parmi ceux qui considèrent que le niveau de vie des Québécois s'est détérioré depuis cinq ans, 75 % sont tout à fait ou plutôt opposés à la présence des Forces armées canadiennes en Afghanistan.

5. LE TAUX DE SATISFACTION À L'ÉGARD DES SERVICES GOUVERNEMENTAUX FÉDÉRAUX

Tableau 17.7
La satisfaction des Québécois à l'égard des services gouvernementaux fédéraux

	Très satisfait (%)	Plutôt satisfait (%)	Plutôt insatisfait (%)	Très insatisfait (%)	NSP/NRP (%)	Nombre de cas (N)
Ensemble	6	59	22	8	5	700
Âge						
18-34 ans	7	63	23	3	3	140
35-54 ans	6	58	23	8	5	284
55 et plus	5	57	21	11	6	276
Région						
Métropolitaine	7	57	24	9	2	335
Reste du Québec	6	60	21	6	7	365
Intention de vote						
BQ	4	49	31	11	5	225
PLC	6	70	17	4	3	134
NPD	0	54	29	14	4	69
PC	14	69	11	2	4	128
PV	3	61	27	6	2	33
Autre	0	45	0	55	0	4
NSP/NVP/REF	6	52	22	9	11	107
Sexe						
Masculin	7	65	18	9	2	265
Féminin	5	53	27	7	8	435
Palier ayant le plus d'influence						
Fédéral	13	64	17	5	1	98
Provincial	5	58	26	8	3	385
Municipal	3	65	19	8	4	150
NSP/NVP/NRP	9	39	16	11	25	67

Q5 – Êtes-vous très satisfait, plutôt satisfait ou très insatisfait des services offerts par le gouvernement fédéral ?

Le taux de satisfaction à l'égard des services offerts par le gouvernement fédéral est de 65 %, alors que 30 % des répondants se disent plutôt ou très insatisfaits. Le taux de satisfaction est le plus élevé chez les hommes (72 %), les jeunes (71 %), les partisans du PLC (76 %) et, bien sûr, chez ceux du PC (83 %). Le taux de satisfaction est de 77 % chez les gens qui considèrent que le palier gouvernemental ayant le plus d'influence sur leur vie quotidienne est le fédéral. Le taux d'insatisfaction le plus significativement élevé se retrouve chez les partisans du Bloc québécois (42 %), chez les femmes (34 %) et chez ceux pour qui le palier provincial a le plus d'influence (36 %).

6. LES QUÉBÉCOIS ET LA RECONNAISSANCE DES AUTOCHTONES

Tableau 17.8

Taux d'appui à la reconnaissance par le gouvernement canadien de l'autonomie gouvernementale des Autochtones

	Tout à fait favorable (%)	Plutôt favorable (%)	Plutôt opposé (%)	Tout à fait opposé (%)	NSP/NRP (%)	Nombre de cas (N)
Ensemble	21	32	23	15	9	700
Région						
Métropolitaine	27	32	21	10	10	335
Reste du Québec	16	32	24	19	9	365
Intention de vote						
BQ	20	37	23	13	7	225
PLC	23	39	14	15	10	134
NPD	25	29	20	17	10	69
PC	16	26	31	20	7	128
PV	41	25	19	11	5	33
Autre	55	45	0	0	0	4
NSP/NVP/REF	17	26	28	12	17	107
Temps consacré à la politique						
Moins d'une heure	19	32	25	15	8	355
Plus d'une heure	26	38	17	12	6	212
Jamais	18	20	25	20	16	131

Q6 – Êtes-vous tout à fait favorable, plutôt favorable, plutôt opposé ou tout à fait opposé à ce que le Canada reconnaisse le droit à l'autonomie gouvernementale des Autochtones, c'est-à-dire qu'ils puissent exercer d'autres pouvoirs que ceux qui leur sont conférés ?

Une majorité de répondants, soit 53 %, est tout à fait ou plutôt favorable à ce que le Canada reconnaisse le droit à l'autonomie gouvernementale des Autochtones, c'est-à-dire qu'ils puissent exercer d'autres pouvoirs que ceux qui leur sont conférés. Cette opinion est particulièrement ancrée chez ceux qui s'intéressent beaucoup à la politique (65 %). Ce sont

38 % des répondants qui s'y opposent ; cette proportion est significativement plus élevée chez les partisans du PC (51 %) et les répondants en région (44 %). Ces derniers ont souvent manifesté, entre autres, leur désaccord sur l'accessibilité complète des Autochtones aux territoires de chasse et de pêche québécois.

7. LA PRIVATISATION DE RADIO-CANADA

Tableau 17.9
Taux d'appui à la privatisation de la SRC

	Tout à fait favorable (%)	Plutôt favorable (%)	Plutôt opposé (%)	Tout à fait opposé (%)	NSP/NRP (%)	Nombre de cas (N)
Ensemble	10	18	24	37	12	700
Scolarité						
12 ans et moins	10	21	24	29	17	256
13-15 ans	12	20	27	31	11	210
16 et plus	7	15	20	52	6	232
Intention de vote						
BQ	8	15	27	42	9	225
PLC	9	21	21	33	15	134
NPD	11	8	24	52	6	69
PC	15	28	20	26	11	128
PV	4	17	27	50	2	33
Autre	0	0	20	80	0	4
NSP/NVP/REF	9	16	24	29	22	107
Temps consacré à la politique						
Moins d'une heure	6	23	24	36	10	355
Plus d'une heure	10	12	23	47	8	212
Jamais	19	15	23	20	23	131
Satisfaction envers les services fédéraux						
Très satisfait(e)	21	19	11	33	15	41
Plutôt satisfait(e)	7	20	26	37	10	389
Plutôt insatisfait(e)	12	17	24	36	11	170
Très insatisfait(e)	16	14	18	44	8	61
NSP/NVP/REF	6	14	11	31	37	39
Niveau d'information sur les activités du gouvernement du Québec						
Très bien informé	10	10	13	55	12	71
Assez bien informé	8	19	27	37	8	384
Assez mal informé	8	22	25	31	14	178
Très mal informé	21	9	17	35	18	56
NSP/NVP/REF	12	16	0	19	53	11

Q7 – Êtes-vous tout à fait favorable, plutôt favorable, plutôt opposé ou tout à fait opposé à ce que la société Radio-Canada soit privatisée ?

Une forte majorité des répondants, soit 61 %, s'opposent à la privatisation de la Société Radio-Canada. Cette opposition est particulièrement vive chez les plus scolarisés (72 %), les plus investis dans la politique (70 %), les partisans du NPD (76 %) et du Bloc (69 %). Seulement 28 % des répondants y sont en faveur, lesquels se retrouvent surtout chez les partisans du PC (43 %). Contrairement aux apparences, l'insatisfaction vis-à-vis les services gouvernementaux ne semble pas affecter outre mesure le taux d'appui à la privatisation de la SRC. Seuls les gens très insatisfaits des services sont tout à fait favorables dans une proportion de 16 % à la privatisation de la SRC, un écart de six points de la moyenne québécoise.

Parmi les groupes présentant la plus forte opposition à la privatisation de la SRC, (tout à fait en désaccord) notons celui des gens très bien informés sur les activités du gouvernement du Québec (55 %), ceux qui sont tout à fait favorables à la défense de la souveraineté canadienne dans l'Arctique (50 %), les gens favorables à l'élargissement de l'autonomie territoriale des Autochtones (50 %) et ceux pour qui le gouvernement du Québec est le palier gouvernemental ayant le plus d'influence (42 %).

8. LA PRÉSENCE DES FORCES CANADIENNES EN AFGHANISTAN

Tableau 17.10
Taux d'appui à la présence des Forces armées canadiennes en Afghanistan

	Tout à fait favorable (%)	Plutôt favorable (%)	Plutôt opposé (%)	Tout à fait opposé (%)	NSP/NRP (%)	Nombre de cas (N)
Ensemble	8	18	24	47	3	700
Sexe						
Masculin	10	24	23	40	3	265
Féminin	6	11	25	54	3	435
Âge						
18-34 ans	8	18	33	38	2	140
35-54 ans	8	17	22	49	3	284
55 et plus	8	17	20	52	3	276
Région						
Métropolitaine	7	17	25	47	4	335
Reste du Québec	9	18	24	47	2	365
Langue						
Français	7	16	25	49	3	626
Autres	12	24	19	40	5	74
Intention de vote						
BQ	3	14	24	55	4	225
PLC	9	16	27	44	4	134
NPD	5	17	23	50	5	69
PC	17	31	16	35	1	128
PV	7	2	34	56	2	33
Autre	0	0	45	55	0	4
NSP/NVP/REF	8	15	29	46	2	107
Palier ayant le plus d'influence						
Fédéral	17	12	21	49	1	98
Provincial	7	23	24	44	3	385
Municipal	6	13	27	50	4	150
NSP/NVP/REF	5	6	24	57	8	67
Niveau de vie des Québécois durant les cinq dernières années						
Amélioré	16	24	24	30	5	84
Détérioré	9	12	22	53	4	327
Resté le même	4	22	26	46	1	275
NSP/NVP/REF	4	12	36	39	8	14

Q8 – Êtes-vous tout à fait favorable, plutôt favorable, plutôt opposé ou tout à fait opposé à la présence des forces canadiennes en Afghanistan ?

Une très grande majorité de répondants, soit 71 %, sont opposés à la présence des Forces armées canadiennes en Afghanistan. Cette opposition est marquée chez les femmes (79 %), les francophones (74 %) et les partisans

du Bloc québécois (79 %). Seulement 26 % des répondants appuient cette mission ; cette proportion est plus importante chez les partisans du PC (48 %). Les gens qui ressentent davantage l'influence du palier municipal sur leur vie quotidienne sont opposés à 78 % à la présence des Forces armées en Afghanistan, alors que ceux qui croient que le niveau de vie des Québécois s'est détérioré depuis les cinq dernières années s'y opposent à 75 %.

Cette opposition des Québécois à la participation militaire canadienne en Afghanistan ne surprend personne. Les Québécois ont toujours fait preuve d'une longue tradition de résistance aux participations guerrières qui s'étend de la guerre des Boers en 1898 en passant par les crises de la conscription au cours du premier (1914-1918) et du second conflit mondial (1939-1945).

9. LA SOUVERAINETÉ CANADIENNE DANS L'ARCTIQUE

Tableau 17.11
Taux d'appui à la politique canadienne de défense de sa souveraineté dans l'Arctique

	Tout à fait favorable (%)	Plutôt favorable (%)	Plutôt opposé (%)	Tout à fait opposé (%)	NSP/NRP (%)	Nombre de cas (N)
Ensemble	36	31	11	7	16	700
Sexe						
Masculin	46	28	9	7	10	265
Féminin	26	33	13	7	21	435
Temps consacré à la politique						
Moins d'une heure	34	30	12	6	17	355
Plus d'une heure	47	29	10	5	10	212
Jamais	22	34	9	10	24	131
Présence des forces armées en Afghanistan						
Tout à fait + Plutôt favorable	47	33	10	4	6	158
Tout à fait + Plutôt opposé	32	30	12	8	18	521
NSP/NVP/REF	31	34	0	3	32	21

Q9 – Êtes-vous tout à fait favorable, plutôt favorable, plutôt opposé ou tout à fait opposé à ce que le gouvernement du Canada défende sa souveraineté dans l'Arctique ?

Une très grande majorité de répondants, soit 67 %, sont tout à fait ou plutôt favorables à ce que le gouvernement du Canada défende sa souveraineté dans l'Arctique. Cette conviction est surtout présente chez les hommes (74 %), chez ceux qui appuient la mission afghane (80 %) et

ceux qui consacrent beaucoup de temps à la politique (76 %). Seulement 18 % des répondants y sont opposés. Nous constatons ici que la défense de l'Arctique fait l'unanimité dans l'ensemble du Canada, que nous soyons Québécois ou résidents canadiens des autres provinces (Stéphane Roussel, chapitre 15).

10. LE TRANSPORT DE L'ÉLECTRICITÉ VERS L'OUEST DU CANADA

Tableau 17.12
Taux d'appui au subventionnement fédéral d'un réseau de transport d'électricité entre l'est et l'ouest du Canada

	Tout à fait favorable (%)	Plutôt favorable (%)	Plutôt opposé (%)	Tout à fait opposé (%)	NSP/NRP (%)	Nombre de cas (N)
Ensemble	20	40	14	14	13	700
Âge						
18-34 ans	24	49	10	9	8	140
35-54 ans	21	41	17	11	12	284
55 et plus	17	31	13	20	19	276
Scolarité						
12 ans et moins	17	32	17	18	15	256
13-15 ans	21	44	14	11	11	210
16 et plus	22	43	10	11	14	232
Intention de vote						
BQ	12	37	17	19	14	225
PLC	25	47	10	9	9	134
NPD	29	42	11	13	6	69
PC	22	41	10	14	12	128
PV	24	29	26	9	12	33
Autre	0	45	0	55	0	4
NSP/NVP/REF	17	35	15	8	25	107
Revenu						
Moins de 40 000 $	18	29	15	19	18	230
40-60 000 $	20	40	20	13	8	122
60-80 000 $	16	47	13	12	12	97
80-100 000 $	8	48	11	13	20	46
100 000 $ et plus	27	52	8	10	4	94

Q10 – Êtes-vous tout à fait favorable, plutôt favorable, plutôt opposé ou tout à fait opposé à ce que le gouvernement fédéral subventionne la mise en place d'un réseau de transport de l'électricité (lignes électriques) entre l'est et l'ouest du Canada ?

Une majorité de répondants, soit 59 %, est favorable à l'idée que le gouvernement du Canada subventionne la mise en place d'un réseau de transport de l'électricité entre l'est et l'ouest du pays. Un tel projet est notamment appuyé par les 18-34 ans (73 %), les mieux nantis (79 %) et les partisans du PLC (72 %). Cependant, 27 % des répondants s'opposent à

un tel projet, et ce, particulièrement chez les moins scolarisés (35 %) et les partisans du Bloc québécois (37 %). La génération Y (18 à 29 ans) et une fraction de la génération X (34 à 46 ans) sont plus ouverts sur le Canada que les deux segments du baby-boom nés entre 1946 et 1955 et 1956 à 1964. La mondialisation semble avoir modifié leurs perceptions ainsi que leurs comportements.

11. LE CANADA ET L'AIDE INTERNATIONALE

Tableau 17.13
Contribution du Canada à l'aide internationale

	Amélioré (%)	Détérioré (%)	Resté à peu près la même (%)	NSP/NRP (%)	Nombre de cas (N)
Ensemble	22	19	47	13	700
Scolarité					
12 ans et moins	22	13	48	16	256
13-15 ans	27	16	47	11	210
16 et plus	17	27	46	10	232
Intention de vote					
BQ	18	24	46	12	225
PLC	21	16	52	10	134
NPD	13	26	45	16	69
PC	37	8	48	7	128
PV	8	34	47	11	33
Autre	0	55	20	25	4
NSP/NVP/REF	21	14	43	23	107
Temps consacré à la politique					
Moins d'une heure	19	18	48	14	355
Plus d'une heure	24	26	45	6	212
Jamais	25	9	47	19	131
Contribution aux opérations de paix					
Améliorée	52	9	33	6	150
Détériorée	7	45	33	15	187
Restée la même	16	10	65	10	308
NSP/NRP/REF	17	11	28	44	55

Q11a – Selon vous, au cours des dix dernières années, la situation s'est-elle améliorée, détériorée ou est-elle restée la même au niveau de la contribution du Canada à l'aide internationale ?

La presque majorité des Canadiens, soit 47 %, croient que la contribution du Canada à l'aide internationale est restée la même depuis dix ans alors que 22 % croient qu'elle s'est améliorée, et ce, particulièrement chez les partisans du PC (37 %). Par contre, 19 % des répondants croient qu'elle s'est détériorée, dont les plus scolarisés (27 %) et les plus investis

en politique (26 %). Parmi les Québécois qui croient que la contribution du Canada aux opérations de paix s'est améliorée, 52 % sont d'avis que la contribution s'est améliorée aussi en ce qui a trait à l'aide internationale, alors que 45 % des gens qui émettaient l'opinion selon laquelle la contribution du Canada aux opérations de paix s'est détériorée au cours des dix dernières années, étaient d'avis que la contribution du Canada à l'aide internationale s'était également détériorée.

Tableau 17.14
Position du Canada en tant qu'acteur économique influent

	Amélioré (%)	Détérioré (%)	Resté à peu près la même (%)	NSP/NRP (%)	Nombre de cas (N)
Ensemble	19	31	41	8	700
Sexe					
Masculin	22	36	37	5	265
Féminin	17	26	45	11	435
Scolarité					
12 ans et moins	19	21	47	13	256
13-15 ans	22	34	39	6	210
16 et plus	18	38	38	6	232
Intention de vote					
BQ	15	38	39	8	225
PLC	17	25	51	6	134
NPD	18	45	36	0	69
PC	30	21	43	6	128
PV	18	49	24	9	33
Autre	0	20	80	0	4
NSP/NVP/REF	19	21	40	20	107
Contribution à l'aide internationale					
Améliorée	44	11	42	3	154
Détériorée	11	61	25	3	129
Restée la même	13	30	51	6	323
NSP/NVP/REF	13	25	28	34	94

Q11b – Selon vous, au cours des dix dernières années, la situation s'est-elle améliorée, détériorée ou est-elle restée la même au niveau de la position du Canada en tant qu'acteur économique influent ?

Les répondants pensent, dans une proportion de 41 %, que la position du Canada en tant qu'acteur économique influent est restée la même depuis dix ans, alors que 31 % d'entre eux jugent qu'elle s'est détériorée. Parmi ces derniers, on retrouve surtout les hommes (36 %), les plus scolarisés (38 %), les partisans du NPD (45 %) et du Bloc (38 %). Certains répondants (19 %) pensent qu'elle s'est améliorée, et ce, de façon plus importante chez

les partisans du PC (30 %). On constate que 61 % des Québécois qui affirment que la contribution du Canada à l'aide internationale s'est détériorée croient que la position du Canada en tant qu'acteur économique influent s'est tout aussi détériorée.

Tableau 17.15
Contribution du Canada aux opérations de paix

	Amélioré (%)	Détérioré (%)	Resté à peu près la même (%)	NSP/NRP (%)	Nombre de cas (N)
Ensemble	22	25	45	7	700
Scolarité					
12 ans et moins	19	21	49	11	256
13-15 ans	24	20	51	5	210
16 et plus	23	35	37	5	232
Intention de vote					
BQ	13	31	44	12	225
PLC	26	21	50	3	134
NPD	17	34	44	5	69
PC	36	12	45	6	128
PV	18	41	41	0	33
Autre	20	80	0	0	4
NSP/NVP/REF	22	24	46	8	107
Temps consacré à la politique					
Moins d'une heure	19	24	50	7	355
Plus d'une heure	25	33	39	4	212
Jamais	27	15	46	13	131
Contribution aux travaux de l'ONU					
Améliorée	54	9	31	6	93
Détériorée	8	59	32	1	162
Restée la même	18	16	63	2	300
NSP/NVP/REF	22	22	31	25	145

Q11c – Selon vous, au cours des dix dernières années, la situation s'est-elle améliorée, détériorée ou est-elle restée la même au niveau de la contribution du Canada aux opérations de paix ?

À cette question, 45 % des répondants croient que la contribution du Canada aux opérations de paix est restée la même au cours des dix dernières années alors que 22 % croient qu'elle s'est améliorée, la proportion étant plus marquée chez l'électorat du PC (36 %), alors que 25 % croient qu'elle s'est détériorée, la proportion étant plus marquée chez les plus scolarisés (35 %) et les plus politiquement investis (33 %). Parmi les gens ayant perçu une amélioration de la contribution canadienne aux travaux de l'ONU, 54 % croient aussi que la contribution aux opérations de paix du Canada s'est améliorée.

Tableau 17.16
L'image du Canada à l'étranger

	Amélioré (%)	Détérioré (%)	Resté à peu près la même (%)	NSP/NRP (%)	Nombre de cas (N)
Ensemble	21	37	39	3	700
Scolarité					
12 ans et moins	25	24	45	6	256
13-15 ans	22	37	39	3	210
16 et plus	15	52	32	1	232
Intention de vote					
BQ	15	53	29	3	225
PLC	22	31	44	3	134
NPD	11	53	36	0	69
PC	35	16	45	4	128
PV	9	49	42	0	33
Autre	0	80	20	0	4
NSP/NVP/REF	23	24	44	8	107
Statut					
Population active	20	42	37	2	447
Population inactive	23	28	44	5	253
Temps consacré à la politique					
Moins d'une heure	18	38	41	3	355
Plus d'une heure	17	50	32	1	212
Jamais	33	13	46	8	131
Contribution du Canada aux opérations de paix					
Améliorée	41	16	40	3	150
Détériorée	9	72	17	2	187
Restée la même	17	30	51	2	308
NSP/NVP/REF	23	23	36	18	55

Q11d – Selon vous, au cours des dix dernières années, la situation s'est-elle améliorée, détériorée ou est-elle restée la même au niveau de l'image du Canada à l'étranger ?

Alors que 39 % des répondants croient que l'image du Canada à l'étranger est restée la même, 37 % croient qu'elle s'est détériorée, la proportion étant plus importante chez les plus scolarisés (52 %), la population active (42 %), les plus politiquement investis (50 %) et les partisans du Bloc (53 %) et du NPD (53 %) ; 21 % croient que cette image s'est améliorée, dont ceux qui ne consacrent aucun temps à la politique (33 %) et l'électorat du PC (35 %). Chez les gens pour qui la contribution du Canada aux opérations de paix s'est détériorée, 72 % sont d'avis que l'image du Canada à

l'étranger s'est aussi détériorée. On retrouve la même proportion chez les gens qui ont perçu une détérioration de la contribution du Canada à l'aide internationale.

Tableau 17.17
Contribution du Canada aux travaux de l'ONU

	Amélioré (%)	Détérioré (%)	Resté à peu près la même (%)	NSP/NRP (%)	Nombre de cas (N)
Ensemble	14	21	45	20	700
Région					
Métropolitaine	15	26	43	15	335
Reste du Québec	13	17	46	24	365
Scolarité					
12 ans et moins	15	13	47	25	256
13-15 ans	13	23	46	18	210
16 et plus	14	28	41	17	232
Intention de vote					
BQ	11	32	34	23	225
PLC	23	14	49	14	134
NPD	10	29	42	19	69
PC	14	14	57	16	128
PV	7	19	57	16	33
Autre	0	61	39	0	4
NSP/NVP/REF	14	14	41	31	107
Statut					
Population active	14	25	41	20	447
Population inactive	15	14	52	19	253
Temps consacré à la politique					
Moins d'une heure	14	21	45	19	355
Plus d'une heure	13	29	45	14	212
Jamais	16	8	43	34	131
Niveau d'information sur le gouvernement fédéral					
Très bien informé	17	17	55	11	68
Assez bien informé	13	22	47	18	350
Assez mal informé	17	21	41	21	193
Très mal informé	12	26	37	25	71
NSP/NVP/Refus	6	13	15	66	18

Q11e – Selon vous, au cours des dix dernières années, la situation s'est-elle améliorée, détériorée ou est-elle restée la même au niveau de la contribution du Canada aux travaux de l'ONU ?

Les répondants, dans une proportion de 45 %, considèrent que la contribution du Canada aux travaux de l'ONU est restée la même depuis dix ans, la proportion des partisans du PC (57 %) étant plus marquée, ainsi que celle des gens affirmant être très bien informés sur les activités du

gouvernement fédéral (55%). Ce sont 21% des répondants qui croient qu'elle s'est détériorée, parmi eux la population active (25%), les plus politiquement investis (29%), les plus scolarisés (28%) et les partisans du Bloc (32%). Pour leur part, 14% des répondants croient qu'elle s'est améliorée, particulièrement l'électorat du PLC (23%).

12. LA SANTÉ AU CANADA

En matière de soins de santé au Canada, les gouvernements provinciaux ont la responsabilité des services de soins de santé, alors que le gouvernement fédéral est responsable de financer les services offerts par les provinces par l'entremise des paiements de transferts fiscaux. Que pensez-vous du rôle que le gouvernement fédéral pourrait jouer au cours des prochaines années en santé ?

Tableau 17.18
Accroissement des transferts fiscaux aux provinces en matière de santé

	Tout à fait d'accord (%)	Plutôt d'accord (%)	Plutôt en désaccord (%)	Tout à fait en désaccord (%)	NSP/NRP (%)	Nombre de cas (N)
Ensemble	54	30	9	3	4	700
Âge						
18-34 ans	51	33	10	3	3	140
35-54 ans	52	29	11	4	3	284
55 et plus	58	28	6	2	6	276
Langue						
Français	56	30	7	3	4	626
Autres	47	28	18	4	3	74
Sexe						
Masculin	57	26	12	3	2	265
Féminin	51	33	6	3	6	435
Niveau de vie des Québécois 5 dernières années						
Amélioré	46	38	11	1	4	84
Détérioré	58	27	7	4	3	327
Resté le même	52	30	11	3	4	275
NSP/NVP/REF	50	32	6	0	12	14

Q12a – Le gouvernement fédéral devrait-il accroître les transferts fiscaux aux provinces en matière de santé ?

La presque totalité des répondants, soit 84%, est tout à fait ou plutôt d'accord avec une augmentation des transferts fiscaux du gouvernement fédéral aux provinces en matière de santé. Seulement 12% y sont réfractaires.

Les Québécois qui ont observé une détérioration du niveau de vie des Québécois depuis cinq ans sont très favorables à des transferts fédéraux en santé dans une plus forte proportion (58 %).

Tableau 17.19
Élargissement du rôle du gouvernement fédéral pour couvrir les médicaments

	Tout à fait d'accord (%)	Plutôt d'accord (%)	Plutôt en désaccord (%)	Tout à fait en désaccord (%)	NSP/NRP (%)	Nombre de cas (N)
Ensemble	49	26	14	10	1	700
Scolarité						
12 ans et moins	62	27	5	5	1	256
13-15 ans	46	28	17	8	1	210
16 et plus	39	22	20	17	2	232
Revenu						
Moins de 40 000 $	56	28	8	7	1	230
40-60 000 $	51	29	11	7	2	122
60-80 000 $	41	26	13	19	1	97
80-100 000 $	40	26	22	12	0	46
100 000 $ et plus	38	16	33	12	1	94
Temps consacré à la politique						
Moins d'une heure	48	27	15	8	2	355
Plus d'une heure	46	23	16	15	0	212
Jamais	58	26	8	7	1	131
Statut						
Population active	45	26	17	11	1	447
Population inactive	57	26	7	8	2	253
Accroissement des transferts en santé						
Tout à fait + Plutôt d'accord	52	26	12	9	1	549
Plutôt + Tout à fait en désaccord	28	26	28	19	0	72
NSP/NVP/REF	54	20	11	8	6	34

Q12b – Le gouvernement fédéral devrait-il élargir son rôle pour couvrir les médicaments ?

Une forte majorité des répondants, soit 75 %, est favorable à l'élargissement de la responsabilité financière du gouvernement fédéral pour couvrir les médicaments. Cette opinion est particulièrement marquée chez les moins scolarisés (89 %), la population inactive (83 %), les moins bien nantis (84 %) et ceux qui ne consacrent aucun temps à la politique (84 %). Les opposants qui constituent 24 % de l'échantillon se retrouvent surtout chez les plus scolarisés (37 %), les mieux nantis (45 %) et ceux qui sont politiquement investis (31 %). Chez les gens qui sont totalement ou

plutôt en accord avec un accroissement des transferts fédéraux en santé, 78% sont tout à fait ou plutôt d'accord avec l'élargissement du rôle du fédéral dans le but de couvrir les médicaments (52% + 26%).

Tableau 17.20
Élargissement du rôle du gouvernement fédéral pour couvrir les soins à domicile

	Tout à fait d'accord (%)	Plutôt d'accord (%)	Plutôt en désaccord (%)	Tout à fait en désaccord (%)	NSP/NRP (%)	Nombre de cas (N)
Ensemble	51	26	11	11	1	700
Sexe						
Masculin	42	26	16	15	1	265
Féminin	52	25	7	7	1	435
Scolarité						
12 ans et moins	64	26	4	5	0	256
13-15 ans	46	25	15	12	1	210
16 et plus	40	26	15	17	2	232
Revenu						
Moins de 40 000 $	61	26	5	6	1	230
40-60 000 $	47	28	11	13	1	122
60-80 000 $	49	22	15	13	1	97
80-100 000 $	36	23	26	15	0	46
100 000 $ et plus	37	28	16	17	1	94
Statut						
Population active	48	27	13	12	1	447
Population inactive	56	24	8	10	1	253
Élargissement du rôle du fédéral pour couvrir les médicaments						
Tout à fait + Plutôt d'accord	63	26	6	4	1	524
Plutôt + Tout à fait en désaccord	13	24	28	34	1	167
NSP/NVP/REF	24	48	0	28	0	9

Q12c – Le gouvernement fédéral devrait-il élargir son rôle pour couvrir les soins à domicile ?

Par ailleurs, 77% des répondants considèrent que le gouvernement fédéral devrait élargir son rôle pour couvrir les soins à domicile. Cette opinion est significativement marquée chez les femmes (85%), les moins bien nantis (88%) et ceux qui sont tout à fait ou plutôt d'accord avec un élargissement du rôle du fédéral en vue de couvrir les médicaments (89%). Les autres répondants (23%) s'y opposent, et ce, surtout chez les hommes (31%), les plus scolarisés (32%) et ceux dont le revenu familial oscille entre 80k$ et 100k$ (42%).

Tableau 17.21
Intervention plus vigoureuse du fédéral pour combattre la privatisation des soins de santé

	Tout à fait d'accord (%)	Plutôt d'accord (%)	Plutôt en désaccord (%)	Tout à fait en désaccord (%)	NSP/NRP (%)	Nombre de cas (N)
Ensemble	39	25	19	15	3	700
Scolarité						
12 ans et moins	49	24	12	10	4	256
13-15 ans	33	31	18	17	1	210
16 et plus	34	20	27	18	2	232
Revenu						
Moins de 40 000 $	46	23	13	13	5	230
40-60 000 $	39	22	23	14	2	122
60-80 000 $	29	25	24	21	1	97
80-100 000 $	34	20	31	12	2	46
100 000 $ et plus	24	31	24	21	1	94
Statut						
Population active	37	24	21	16	2	447
Population inactive	42	26	15	12	4	253
Temps consacré à la politique						
Moins d'une heure	40	22	21	15	2	355
Plus d'une heure	33	27	21	16	3	212
Jamais	44	30	8	13	5	131

Q12d – Le gouvernement fédéral devrait-il intervenir plus vigoureusement pour combattre la privatisation des soins de santé ?

Près des deux tiers des répondants, soit 63 %, estiment que le gouvernement fédéral devrait intervenir plus vigoureusement pour combattre la privatisation des soins de santé. Cette opinion est fortement ancrée chez les moins scolarisés (73 %) et ceux qui ne consacrent aucun temps à la politique (74 %). Néanmoins, 34 % des répondants s'y opposent, et ce, de façon marquée chez les plus scolarisés (45 %), la population active (37 %) et les mieux nantis (45 %).

Tableau 17.22
Retrait du fédéral de la santé

	Tout à fait d'accord (%)	Plutôt d'accord (%)	Plutôt en désaccord (%)	Tout à fait en désaccord (%)	NSP/NRP (%)	Nombre de cas (N)
Ensemble	24	19	27	24	6	700
Âge						
18-34 ans	17	19	39	23	3	140
35-54 ans	23	19	25	26	6	284
55 et plus	32	19	18	23	8	276
Langue						
Français	27	20	26	20	6	626
Autres	11	14	29	42	5	74
Intention de vote						
BQ	38	20	23	13	5	225
PLC	15	16	26	34	8	134
NPD	22	26	22	29	1	69
PC	18	19	33	27	2	128
PV	19	12	23	37	8	33
Autre	55	20	0	0	25	4
NSP/NVP/REF	18	18	31	23	10	107
Intervention plus vigoureuse du fédéral pour combattre la privatisation des soins de santé						
Tout à fait + Plutôt d'accord	21	17	29	27	6	441
Plutôt + Tout à fait en désaccord	29	24	23	21	3	234
NSP/NVP/REF	42	13	17	0	28	25

Q12e – Le gouvernement fédéral devrait-il se retirer de la santé et laisser cette compétence aux provinces ?

Pour 43 % des répondants, le gouvernement fédéral devrait se retirer de la santé et laisser cette compétence aux provinces. Cette opinion est fortement ancrée chez les personnes âgées (50 %), les francophones (47 %) et les partisans du Bloc québécois (59 %). Une majorité néanmoins, soit 51 %, s'y oppose. Il s'agit des jeunes (62 %) et des non-francophones (71 %). Parmi ceux qui sont pour le retrait du Canada de la santé, 53 % sont totalement ou plutôt en désaccord avec une intervention plus vigoureuse de celui-ci en matière de privatisation des soins. À l'inverse, 56 % des gens en désaccord avec le retrait du gouvernement fédéral en santé optent pour une intervention plus vigoureuse de ce dernier en termes de lutte à la privatisation dans ce réseau.

13. LA LUTTE À LA PAUVRETÉ CHEZ LES ENFANTS

Tableau 17.23
Argent fédéral consacré à la lutte à la pauvreté chez les enfants

	Trop d'argent (%)	Juste assez d'argent (%)	Pas assez d'argent (%)	NSP/NRP (%)	Nombre de cas (N)
Ensemble	1	15	78	7	700
Intention de vote					
BQ	0	8	85	7	225
PLC	0	17	79	4	134
NPD	0	14	80	6	69
PC	0	25	68	7	128
PV	4	9	82	4	33
Autre	0	0	100	0	4
NSP/NVP/REF	3	13	72	12	107

Q13 – Selon vous, le gouvernement du Canada consacre-t-il trop d'argent, juste assez d'argent ou pas assez d'argent à combattre la pauvreté chez les enfants ?

Une très grande majorité des répondants, soit 78 %, estiment que le gouvernement fédéral ne consacre pas assez d'argent pour combattre la pauvreté chez les enfants. Cette opinion est particulièrement forte chez les partisans du Bloc québécois (85 %). Au Québec, en 2003, approximativement 12 % des jeunes Québécois (12 à 19 ans) ont connu une période d'insécurité alimentaire. En mars 2006, les enfants représentaient 43 % de la clientèle totale des banques alimentaires québécoises, alors qu'ils ne constituaient que 20 % de la population totale (Goyette, chapitre 7).

14. LE VOTE AUX ÉLECTIONS FÉDÉRALES

Tableau 17.24
Vote du 14 octobre 2008

	BQ	PLC	NPD	PC	PV	Autre	N'a pas voté/ A annulé	NSP/NRP (%)	Nombre de cas (N)
Ensemble	27	20	6	18	3	0	20	7	700
Âge									
18-34 ans	29	11	10	13	4	1	27	4	140
35-54 ans	25	23	5	18	2	0	20	7	284
55 et plus	27	23	3	22	2	0	13	10	276
Région									
Métropolitaine	28	22	6	12	4	0	20	7	335
Reste du Québec	25	17	6	23	2	0	19	8	365
Langue									
Français	32	14	6	19	2	0	19	8	626
Autres	3	44	6	12	7	0	21	6	74
Revenu									
Moins de 40 000 $	27	14	6	18	3	1	20	12	230
40-60 000 $	36	18	7	14	3	0	19	3	122
60-80 000 $	33	24	5	16	2	0	15	4	97
80-100 000 $	18	15	3	35	6	0	18	5	46
100 000 $ et plus	27	34	5	16	0	0	18	0	94

Q15 – Pour quel parti avez-vous voté aux dernières élections fédérales du 14 octobre 2008 ?

Les répondants ont indiqué le choix de leur vote aux élections fédérales du 14 octobre 2008. Le vote se répartissait ainsi : Bloc québécois, 27 % ; Parti libéral du Canada, 20 % ; Parti conservateur, 18 % ; NPD, 6 % et Parti vert, 3 %. Le vote en faveur du Bloc québécois était particulièrement solide chez les francophones (32 %), celui pour le Parti libéral chez les non-francophones (44 %) et les mieux nantis (34 %), celui pour le Parti conservateur en région (23 %) et chez ceux dont le revenu familial se situait entre 80k$ et 100k$, celui pour le NPD chez les jeunes (10 %), celui pour le Parti vert chez les non-francophones (7 %).

Tableau 17.25
Intention de vote

	BQ	PLC	NPD	PC	PV	Autre	Annulerait/ Ne voterait pas	NSP/NRP (%)	Nombre de cas (N)
Ensemble	27	18	8	17	4	0	9	15	700
Âge									
18-34 ans	30	16	11	13	7	1	8	14	140
35-54 ans	26	21	8	17	4	0	10	13	284
55 et plus	27	17	6	20	2	0	10	18	276
Région									
Métropolitaine	26	22	9	12	5	0	10	15	335
Reste du Québec	28	15	8	22	4	0	8	15	365
Langue									
Français	33	13	9	17	4	0	8	15	626
Autres	4	41	6	16	5	0	14	13	74
Scolarité									
12 ans et moins	27	15	5	23	2	1	11	17	256
13-15 ans	30	17	8	17	5	0	9	13	210
16 et plus	25	23	13	11	6	0	8	14	232
Revenu									
Moins de 40 000 $	31	14	8	16	8	1	9	12	230
40-60 000 $	35	15	11	16	3	0	8	11	122
60-80 000 $	30	22	6	19	2	0	11	11	97
80-100 000 $	25	15	10	25	1	0	12	13	46
100 000 $ et plus	23	27	9	14	4	0	11	11	94
Statut									
Population active	29	18	10	14	5	0	9	14	447
Population inactive	24	19	4	23	3	0	11	16	253
Sexe									
Masculin	26	15	9	22	5	1	10	13	265
Féminin	29	22	8	12	4	0	9	17	435

Q14a – Si des élections fédérales avaient lieu maintenant au Canada, pour lequel des partis suivants voteriez-vous ? Voteriez-vous pour :

Si des élections fédérales avaient lieu maintenant au Canada, 27 % des répondants au Québec voteraient pour le Bloc, 18 % pour les libéraux, 17 % pour le Parti conservateur, 8 % pour le NPD et 4 % pour le Parti vert, alors que 9 % des répondants annuleraient leur vote et 15 % sont indécis. L'appui au Bloc provient des francophones (33 %) et celui du PC des régions (22 %), des hommes (22 %), des moins scolarisés (23 %) et de la population inactive (23 %). Les libéraux ont leurs assises auprès des non-francophones (41 %), alors que le NPD puise son support chez les plus scolarisés (13 %) et la population active (10 %).

Tableau 17.26
Répartition des indécis

	BQ	PLC	NPD	PC	PV	Autre	Annulerait/ Ne voterait pas	NSP/NRP (%)	Nombre de cas (N)
Ensemble	9	9	10	10	2	1	22	36	175
Scolarité									
12 ans et moins	6	10	5	12	2	0	29	35	72
13-15 ans	14	11	9	11	4	2	10	39	50
16 et plus	7	8	17	8	1	2	24	33	51
Temps consacré à la politique									
Moins d'une heure	9	12	8	8	5	1	26	31	82
Plus d'une heure	10	5	15	19	0	2	18	31	40
Jamais	7	9	9	7	0	0	20	49	53
Sexe									
Masculin	5	10	16	19	2	2	20	25	60
Féminin	12	9	4	3	3	0	25	45	115

Q14b – Peut-être n'êtes-vous pas complètement décidé(e), mais actuellement, pour lequel de ces partis seriez-vous tenté(e) de voter ? Est-ce…

Les intentions de vote des indécis sont réparties de façon assez égales : 10 % iraient au PC et au NPD, alors que les libéraux et le Bloc récolteraient 9 % chacun. Les hommes indécis choisissent d'abord le PC (19 %), puis le NPD (16 %), les libéraux et le Bloc recueillant respectivement 10 % et 5 % chez ce sous-groupe.

Tableau 17.27
Intention de vote après répartition des indécis (vote long)

	BQ	PLC	NPD	PC	PV	Autre	Annulerait/ Ne voterait pas	NSP/NRP (%)	Nombre de cas (N)
Ensemble	30	21	11	20	5	1	5	9	700

En répartissant les indécis, les intentions de vote sont les suivantes : Bloc québécois, 30 % ; Parti libéral, 21 % ; Parti conservateur, 20 % ; NPD, 11 % ; Parti vert, 5 %.

Tableau 17.28
Intention de vote après répartition (vote court)

	BQ	PLC	NPD	PC	PV	Autre	Nombre de cas (N)
Ensemble	34	24	12	23	6	1	593

Si nous tenons compte uniquement des répondants ayant émis une opinion quant au parti pour lequel ils seraient le plus enclins à voter, la répartition du vote se fait de la manière suivante : Bloc québécois, 34 % ; Parti libéral, 24 % ; Parti conservateur, 23 % ; NPD, 12 % ; Parti vert, 6 %.

Le Bloc québécois est un parti de niche dans notre système partisan compétitif qui a jusqu'à maintenant délogé le parti leader, c'est-à-dire les conservateurs et celui que l'on qualifie d'aspirant (*challenger*), le Parti libéral du Canada (Henneberg, 2001, p. 13). Il répond aux besoins des Québécois francophones en jouant le rôle de chien de garde de leurs intérêts au Parlement fédéral. Ces derniers ont perdu confiance dans les deux partis traditionnels qui n'ont pas toujours été en mesure de respecter leurs revendications traditionnelles, c'est-à-dire l'appui à l'entente du lac Meech que les libéraux fédéraux ont rejeté, et l'incapacité des conservateurs à gagner cette reconnaissance pour le Québec.

15. L'EAU, UNE RESSOURCE STRATÉGIQUE

Tableau 17.29
Taux d'appui à la vente de l'eau potable québécoise

	Tout à fait favorable (%)	Plutôt favorable (%)	Plutôt opposé (%)	Tout à fait opposé (%)	NSP/NRP (%)	Nombre de cas (N)
Ensemble	11	18	22	45	3	700
Région						
Métropolitaine	13	22	21	42	2	335
Reste du Québec	10	13	24	49	4	365
Intention de vote						
BQ	10	18	23	47	2	225
PLC	8	13	28	48	3	134
NPD	11	15	31	40	4	69
PC	19	23	15	40	3	128
PV	10	19	7	61	4	33
Autre	25	20	0	55	0	4
NSP/NVP/REF	9	17	24	43	7	107
Sexe						
Masculin	14	22	19	44	1	265
Féminin	9	13	26	47	5	435
Taux d'appui à la privatisation de la SRC						
Tout à fait + Plutôt favorable	18	24	20	37	2	193
Plutôt + Tout à fait opposé	9	15	23	50	3	424
NSP/NVP/REF	11	14	24	41	10	83

Q16 – Êtes-vous tout à fait favorable, plutôt favorable, plutôt opposé(e) ou tout à fait opposé(e) à ce que le Québec exporte son eau douce, c'est-à-dire vende l'eau de nos lacs et rivières ?

Une forte majorité de répondants, soit 68 %, sont opposés à ce que le Québec vende son eau douce, alors que 29 % y sont favorables. L'opposition provient surtout des régions (73 %) et des femmes (73 %). L'appui à un tel projet provient surtout des Montréalais (35 %), des hommes (36 %) et des partisans du PC (42 %). L'opposition est issue des femmes (73 %) et des régions (73 %). L'appui des Québécois qui sont pour la privatisation de la SRC est mitigé : une majorité reste contre l'exportation d'eau potable (57 %). À l'inverse, ceux qui s'opposent à la privatisation de la SRC sont contre l'exportation et la vente d'eau potable dans une très forte proportion (73 %).

16. L'ATTRIBUTION DES CONTRATS GOUVERNEMENTAUX

Tableau 17.30
L'attribution des contrats gouvernementaux

	Très transparente (%)	Plutôt transparente (%)	Plutôt secrète (%)	Très secrète (%)	NSP/NRP (%)	Nombre de cas (N)
Ensemble	2	13	47	30	8	700
Statut						
Population active	2	12	48	32	7	447
Population inactive	3	16	46	25	10	253
Langue						
Français	2	12	47	33	7	626
Autres	4	20	49	13	14	74
Appui à une commission d'enquête-construction						
Tout à fait + Plutôt favorable	1	12	50	31	6	575
Plutôt + Tout à fait opposé	6	20	36	26	12	103
NSP/NVP/REF	12	8	16	19	44	22

Q17 – Selon vous, le gouvernement du Québec agit-il, en général, de façon très transparente, plutôt transparente, plutôt secrète ou très secrète dans l'attribution des contrats gouvernementaux ?

Pour 77 % des répondants, le gouvernement du Québec agit en général de façon très ou plutôt secrète dans l'attribution des contrats gouvernementaux. Cette perception est particulièrement ancrée au sein de la population active (80 %) et des francophones (80 %), alors que 15 % des répondants considèrent ce comportement comme étant transparent, et ce, surtout chez les non-francophones (25 %). Chez les gens qui appuient une commission d'enquête sur les allégations de collusion dans le secteur de la construction, 81 % perçoivent l'attribution des contrats comme plutôt ou très secrète.

Tableau 17.31
Taux d'appui à une commission d'enquête sur les allégations de collusion (construction/municipalités)

	Tout à fait favorable (%)	Plutôt favorable (%)	Plutôt opposé (%)	Tout à fait opposé (%)	NSP/NRP (%)	Nombre de cas (N)
Ensemble	59	23	7	7	3	700
Intention de vote						
BQ	70	21	5	3	2	225
PLC	50	31	5	9	4	134
NPD	60	23	9	7	0	69
PC	59	16	12	10	4	128
PV	54	23	14	6	3	33
Autre	100	0	0	0	0	4
NSP/NVP/REF	50	27	7	11	4	107
Âge						
18-34 ans	61	30	6	3	1	140
35-54 ans	58	23	9	7	3	284
55 et plus	60	18	7	11	4	276

Q18 – Êtes-vous tout à fait favorable, plutôt favorable, plutôt opposé(e) ou tout à fait opposé(e) à ce que le gouvernement du Québec mette sur pied une commission d'enquête publique afin d'éclaircir les allégations de corruption et de collusion entre les entrepreneurs de la construction et les administrations municipales ?

Une large majorité (83 %) des répondants sont favorables à la mise sur pied d'une commission d'enquête publique afin d'éclaircir les allégations de corruption et de collusion entre les entrepreneurs de la construction et les administrations municipales. Cette opinion est significativement plus forte chez les jeunes (90 %) et les partisans du Bloc (91 %). Cependant, 14 % des répondants s'y opposent.

17. L'ÉTAT DES ROUTES AU QUÉBEC

Tableau 17.32
Perception de l'état des routes québécoises

	Très bon état (%)	Assez bon état (%)	Assez mauvais état (%)	Très mauvais état (%)	NSP/ NRP (%)	Nombre de cas (N)
Ensemble	2	21	35	41	1	700
Sexe						
Masculin	2	26	30	42	0	265
Féminin	1	17	41	40	1	435

Q19a – De manière générale, diriez-vous que les routes du Québec sont en très bon état, assez bon état, assez mauvais état ou très mauvais état ?
Q19b – Selon vous, pourquoi les routes du Québec sont-elles en mauvais état ? (Ne pas lire trois mentions possibles.)

Pour 76 % des répondants, les routes au Québec sont en mauvais état, et ce, surtout chez les femmes (81 %), alors que 23 % estiment qu'elles sont en bon état, et ce, surtout chez les hommes (28 %). Les principales raisons avancées pour expliquer ce constat sont les suivantes : mauvais entretien (41 %), manque d'argent (24 %), changements de température (18 %), qualité des matériaux utilisés (16 %), mauvaise gestion (6 %), qualité du travail (6 %), collusion/corruption (6 %), poids lourds sur les routes (5 %).

CONCLUSION

Les Québécois se sont exprimés ici sur des sujets d'actualité tout en révélant leurs perceptions à l'égard des activités et de certaines orientations des politiques du gouvernement du Canada. Nous allons souligner ici les principaux éléments de cette enquête.

Une majorité de nos répondants (61 %) disent être bien informés sur les activités du gouvernement fédéral. Ce taux de satisfaction élevé se démarque des enquêtes que nous avions réalisées entre 1994 et 2003 qui révélaient un taux d'insatisfaction élevé au Québec, ainsi que dans certaines de ses régions (Bernier, Pinard et Lemieux, 1994, 1998, 2000, 2003). Il faut reconnaître que le développement des activités d'information sur Internet par le gouvernement fédéral et une intensification de sa présence en matière de publicité destinée à informer le public sur ses activités et services constituent l'une des causes de ce phénomène. Pour sa part, le gouvernement du Québec demeure celui qui informe le mieux ses citoyens avec 65 % des répondants qui se sentent très bien ou assez bien informés sur ses activités. Quant au palier municipal, un peu plus de la moitié des répondants à notre enquête (51 %) considèrent être bien informés sur ses activités. Nos enquêtes réalisées dans certaines régions du Québec en 1998 et 2000 situaient les municipalités au premier rang en matière d'information gouvernementale. Toutefois, nous devons comprendre ici que la présente enquête a été réalisée dans l'ensemble du Québec en incluant la région métropolitaine de Montréal. La fragmentation du marché de l'information dans la zone urbaine atténue la capacité de la municipalité à demeurer le premier relayeur d'information. Enfin, la majorité des répondants (56 %) sont d'avis que le gouvernement du Québec est celui qui a le plus d'influence sur leur vie de tous les jours.

Dans le sillon de l'information, nous constatons que 52 % des Québécois consacrent moins d'une heure par semaine à discuter de politique avec leur entourage. Ce sont les plus scolarisés qui en discutent davantage, soit 41 % qui en discutent plus d'une heure par semaine. Chez ceux qui n'en discutent jamais nous retrouvons les gens en région, les femmes, les moins scolarisés et les moins nantis de notre société. Cette

clientèle, lorsqu'elle vote, le fait généralement en fonction de critères fondés sur la personnalité du leader, du candidat ou de sentiments de nature affectifs. Notons ici qu'une forte majorité des Québécois (61 %) sont opposés à la privatisation de la Société Radio-Canada. Cette opposition est très présente chez les plus scolarisés, les plus investis dans la politique, les partisans du Bloc et du Nouveau Parti démocratique. Au chapitre de leur niveau de vie, 85 % des Québécois interrogés pensent qu'il s'est détérioré (44 %) ou est resté à peu près le même (41 %). Il n'y a que 13 % des répondants qui jugent que leur niveau de vie s'est amélioré depuis cinq ans. Le fort taux d'imposition des contribuables allié à la crise économique a sans doute renforcé cette tendance. Le taux de satisfaction à l'égard des services gouvernementaux fédéraux est cependant élevé avec 65 % des répondants qui le jugent très ou plutôt satisfaisant. Le taux de satisfaction est plus élevé chez les hommes, les jeunes, les partisans du PC et des libéraux fédéraux. Le taux d'insatisfaction le plus significatif se retrouve chez les partisans du Bloc, les femmes et chez ceux pour qui le palier provincial de gouvernement a le plus d'influence sur eux.

Il est intéressant de constater dans notre enquête que les Québécois appuient dans une proportion de 53 % le fait que le gouvernement du Canada reconnaisse l'autonomie gouvernementale des Autochtones. Cette opinion est surtout partagée par ceux qui s'intéressent beaucoup à la politique (65 %). L'opposition à cette reconnaissance provient de plus du tiers de nos répondants (38 %). Elle est plus élevée chez les gens en région (44 %) et les partisans du Parti conservateur (51 %). Les régions ont souvent manifesté publiquement leur désaccord sur l'accessibilité complète des Autochtones aux territoires de chasse et de pêche québécois.

La présence des forces canadiennes en Afghanistan soulève un vent de mécontentement chez 71 % des Québécois qui s'y opposent et réclament leur retrait. Cette opposition est apparente chez les femmes (79 %), les francophones (74 %) et les militants du Bloc québécois (79 %). La défense de la souveraineté canadienne dans l'Arctique est appuyée par une forte majorité des Québécois (67 %). Il est rare de constater qu'un tel enjeu fasse l'unanimité au Canada anglais et au Québec (Roussel, chapitre 15). La défense du territoire canadien à l'intérieur du système nord-américain de défense NORAD au début des années 1960 était aussi appuyée dans l'ensemble du pays (DND, 1961). Les perceptions des Québécois à l'égard du rôle du Canada dans le monde sont plus mitigées. En effet, 47 % de nos répondants jugent que la contribution du Canada à l'aide internationale est demeurée la même au cours des dix dernières années contre 19 % qui pensent qu'elle s'est détériorée et 22 % qui croient qu'elle s'est améliorée. Il en est de même pour ce qui est de l'influence du Canada dans le monde, où 41 % des répondants sont d'avis que son influence est demeurée la

même, contre 31 % qui croient qu'elle s'est détériorée et 19 % qui jugent qu'elle s'est améliorée. Des perceptions similaires apparaissent au plan des opérations de maintien de la paix lorsque 45 % des répondants pensent que la contribution du Canada à ces interventions est restée la même dans les dix dernières années, tandis que 22 % pensent qu'elles se sont améliorées et un autre 25 % jugent qu'elles se sont détériorées.

Les Québécois pensent que l'image du Canada à l'étranger est restée la même dans une proportion de 39 % pendant qu'une autre fraction (37 %) croient qu'elle s'est détériorée. Seuls 20 % des répondants sont d'avis qu'elle s'est améliorée. La perception des Québécois et des Canadiens à l'égard du rôle, des activités et de l'image du Canada à l'étranger était plus positive pendant les années 1970 (Ottawa, 1977). En matière de santé, les Québécois pensent majoritairement (84 %) que le fédéral devrait augmenter les transferts fiscaux aux provinces, qu'il devrait élargir son rôle pour couvrir les médicaments (75 %) et les soins à domicile (77 %) tout en étant plus interventionniste pour combattre la privatisation des soins de santé (63 %). De plus, une forte majorité de nos répondants (78 %) sont d'avis qu'Ottawa ne consacre pas assez d'argent pour combattre la pauvreté infantile.

Le vote des Québécois aux élections fédérales va majoritairement au Bloc québécois, un parti de niche qui fait la promotion de la souveraineté du Québec et agit comme le défenseur des intérêts du Québec au Parlement fédéral. Les Québécois ont eu l'impression d'être trompés par les deux partis traditionnels, qui ont été incapables de faire reconnaître le Québec comme société distincte dans la constitution canadienne. De plus, les libéraux fédéraux et les conservateurs ont toujours été contraints de par leur statut fédéral à accorder plus de poids aux revendications des provinces anglophones.

Enfin, lorsque nous quittons la politique pour jeter un coup d'œil sur la perception des Québécois à l'égard de certains enjeux stratégiques et conjoncturels, nous constatons que ces derniers sont majoritairement opposés à ce que le Québec vende son eau douce aux Américains ou à l'étranger. Finalement, à la lueur des récents scandales dans les administrations municipales dont celle de Montréal, 83 % des Québécois interrogés sont favorables à la mise sur pied d'une commission d'enquête publique afin de mettre en lumière ces irrégularités et de les bannir de l'administration municipale et provinciale.

Considérations générales

Robert Bernier, Ph.D.[1]
Professeur titulaire, École nationale d'administration publique

Cet ouvrage nous a permis d'approfondir certaines composantes économiques, politiques et sociologiques de l'espace canadien qui ont illustré son passé, façonné son présent et déterminé son avenir. La recherche est divisée en six parties qui s'articulent autour du commerce et de l'économie, de l'énergie et des transports, de la santé et de la pauvreté infantile, de l'État et de sa gouvernance, des Affaires étrangères et de la défense, pour finalement conclure avec la perception des Québécois à l'égard du Canada.

1. LE COMMERCE ET L'ÉCONOMIE

Le poids du Canada dans les échanges économiques internationaux a légèrement diminué au cours de la dernière décennie. Sa réputation d'excellence à l'exportation n'a pas évolué significativement. Les industries où le Canada génère un avantage comparatif élevé relèvent des matières premières agricoles et forestières, de l'énergie, de l'aluminium, de l'automobile et de l'aéronautique. La compétitivité du Canada dans ces secteurs passe par l'innovation dans les procédés de fabrication à meilleur coût, dans les activités de recherche et développement ainsi que par la disponibilité de travailleurs qualifiés (Nyahoho, ch. 1).

Dans un autre ordre d'idées, le Québec dispose de vastes ressources en eau douce renouvelable, soit entre 2 et 3 % des ressources mondiales. Cette ressource est principalement utilisée chez nous afin d'alimenter les populations urbaines et rurales, ainsi que la production industrielle et l'agriculture. L'eau du Québec est une ressource stratégique qui pourrait servir au développement économique de notre territoire. À court terme,

1. Les considérations générales issues de cet ouvrage reprennent les thèmes développés par les auteurs dans leurs chapitres respectifs. Chaque auteur est responsable de son contenu et les idées exprimées n'ont pas nécessairement fait l'objet d'un consensus. Certains ne partagent pas les idées véhiculées par leurs collègues, reflétant ainsi la diversité des analyses et des interprétations suggérées par les auteurs.

l'eau utilisée dans les procédés de fabrication industrielle présente une meilleure valeur ajoutée. Les abondantes ressources en eau du Québec lui confèrent un avantage concurrentiel important pour le développement d'industries hydrovores (Nyahoho et Stapinsky, ch. 2). Par ailleurs, une forte majorité des Québécois interrogés (68 %) dans notre sondage (ENAP-CROP) sont opposés à ce que le Québec exporte son eau douce (Bernier, ch. 17). Il faut rappeler ici au lecteur que les obstacles à la liberté de commercer découlent généralement de la lourdeur du fardeau fiscal et de l'imposante réglementation auxquelles nos entreprises sont assujetties. Le Québec s'inscrit au dernier rang des 10 provinces et des 51 États américains en matière de fiscalité et de réglementations. D'ailleurs, très peu de Québécois dans notre enquête (13 %) croient que leur niveau de vie s'est amélioré depuis cinq ans. La plupart considèrent qu'il s'est détérioré (44 %) ou est resté à peu près le même (41 %) (Bernier, ch. 17). Pouvons-nous vraiment croire que le français progresse dans une économie où, faute de dynamisme, le marché de l'emploi stagne et la croissance est inférieure à nos voisins canadiens et américains ? Le rayonnement de notre langue française ne passe ni par l'État québécois, ni par l'État canadien, mais par nous en tant qu'individu et entrepreneur (Migué et Bélanger, ch. 3). Les Québécois ont beaucoup à offrir au monde. Leur hospitalité légendaire, leur absence de discrimination au plan social et leur volonté de s'entendre avec les gens d'ailleurs en font une communauté disposée à favoriser l'intégration culturelle et le développement économique.

2. L'ÉNERGIE ET LES TRANSPORTS

Le Canada dispose d'abondantes ressources énergétiques. La déréglementation des prix du pétrole en 1985 et la reconnaissance du droit de propriété des ressources naturelles aux provinces ainsi que l'accord de libre-échange canado-américain de janvier 1989 ont favorisé l'expansion de l'industrie énergétique canadienne. Par ailleurs, les émissions de gaz à effet de serre du Canada sont considérables par rapport à son poids démographique et économique dans l'ensemble mondial. L'adoption par le Canada d'un programme de réduction des gaz à effet de serre similaire à celui des États-Unis ne réglera pas nécessairement le différend, puisque la nouvelle politique américaine de l'administration Obama vise les émissions provenant des sables bitumineux de l'Alberta. De plus, les mécanismes d'arbitrage de l'ALENA pourraient être difficiles à appliquer dans ce dossier. La situation qui prévaut depuis 1984 dans le conflit du bois d'œuvre entre le Canada et les États-Unis nous rappelle la fragilité des mécanismes de négociation lorsque certains États américains sentent leurs intérêts menacés (Bernard, ch. 4). Il est intéressant de noter qu'une majorité de Québécois

dans notre enquête (59 %) sont favorables à l'idée que le gouvernement fédéral subventionne la mise en place d'un réseau de transport de l'électricité entre l'est et l'ouest du pays (Bernier, ch. 17). En matière d'autoroutes, 76 % des répondants à notre sondage estiment que les routes du Québec sont en mauvais état (Bernier, ch. 17). Le gouvernement du Québec, devant l'urgence de la situation, a convenu d'investir plus de 40 milliards de dollars sur 10 ans pour remettre à niveau son infrastructure routière. Ces investissements ne procureront pas nécessairement les résultats escomptés, car le type de construction demeure toujours le même, c'est-à-dire que les nouvelles autoroutes auront toujours un cycle de vie prévu de 20 ans alors qu'elles devraient en avoir un de 40 ans. De plus, les gouvernements respectifs ne veulent pas imposer une tarification pour la circulation dans le centre-ville de Montréal, comme la cité de Londres le fait depuis plusieurs années (Boucher, ch. 5).

En matière de transport ferroviaire, les deux compagnies de chemin de fer canadiennes, soit le Canadien National (CN) et le Canadien Pacifique (CP), ont connu une croissance de leurs recettes respectives de 73,1 % et de 72,5 % entre 1997 et 2006. Le processus de rationalisation entamé par ces deux transporteurs leur a permis de devenir très concurrentiels dans l'ensemble continental nord-américain. Le transport routier et celui par autocar sont concurrentiels et connaissent une certaine stabilité au Canada. Pour ce qui est du transport aérien, le Canada compte de nombreuses petites entreprises, dont les deux principales sont Air Canada et Westjet. La première est une firme classique offrant de nombreux types de services à ses clients, tandis que l'autre est un transporteur à rabais. Les deux firmes agissent comme des duopoles. Pour sa part, le transport maritime est en expansion. Ce phénomène est attribuable au développement des porte-conteneurs géants, aussi appelés Super Post-Panamax. Le Canada occupe une place importante dans le transport maritime en raison de ses cours d'eau (Boucher, ch. 5).

3. SANTÉ ET SOCIÉTÉ

Certaines provinces canadiennes, dont la Saskatchewan, ont été des pionnières dans la mise en œuvre d'un système public de santé. Le gouvernement du Canada a par la suite joué un rôle de leader pour assurer l'application de l'assurance-maladie (*medicare*) à l'ensemble du pays. Les provinces détiennent un pouvoir réel pour effectuer des changements majeurs au sein des régimes publics de santé. D'ailleurs, la *Loi canadienne sur la santé* ne serait plus suffisante pour protéger l'intégrité du système public de santé (Prémont, ch. 6). La Cour suprême du Canada, dans sa décision de 2005 concernant le docteur Chaouli, favorise le développement

d'un nouveau rôle pour la province qui rend le régime public de santé plus poreux. La convergence du financement public et privé et leurs interactions respectives accordent au secteur privé l'accès à l'argent et aux ressources professionnelles du secteur public (Prémont, ch. 6). Notre enquête révèle que 51 % des Québécois interrogés ne veulent pas que le gouvernement fédéral se retire de la santé pour laisser cette responsabilité aux provinces. D'ailleurs, l'appui à une intervention accrue du fédéral devient évidente lorsque 63 % de nos répondants pensent qu'il devrait empêcher la privatisation des soins de santé. De plus, une forte majorité des Québécois interrogés (84 %) croit que le fédéral devrait augmenter ses transferts fiscaux aux provinces, élargir son financement pour couvrir les médicaments (75 %) et accroître son financement en matière de soins à domicile (77 %) (Bernier, ch. 17). Enfin, une forte majorité des Québécois (78 %) sont d'avis que le gouvernement fédéral ne consacre pas assez d'argent pour combattre la pauvreté chez les enfants (Bernier, ch. 17). Au Québec, en 2003, environ 12 % des jeunes de 12 à 18 ans ont connu une période d'insécurité alimentaire. En mars 2006, les enfants représentaient 43 % de la clientèle totale des banques alimentaires, alors qu'ils ne constituaient que 20 % de la population totale (Goyette, ch. 7).

4. ÉTAT ET GOUVERNANCE

Les revendications territoriales des Autochtones ont marqué la scène politique canadienne depuis les années 1970. L'espace constitutionnel autochtone se dessine à l'intérieur de trois composantes, c'est-à-dire la Proclamation royale de 1763, qui confirme leur reconnaissance et vise à les protéger d'interventions extérieures, la Constitution de 1867, qui reconnaît l'engagement de la Couronne à protéger leurs intérêts, et la Loi constitutionnelle de 1982, qui supporte entre autres choses leurs revendications territoriales (Savard, ch. 8). Une majorité des répondants à notre enquête (53 %) sont favorables à ce que le Canada reconnaisse le droit à l'autonomie gouvernementale des Autochtones, c'est-à-dire qu'ils puissent exercer d'autres pouvoirs que ceux qui leur sont conférés (Bernier, ch. 17). Cette opinion est surtout présente chez ceux qui s'intéressent beaucoup à la politique (65 %). Les opposants constituent 38 % des personnes interrogées dans notre sondage. Ces derniers se retrouvent chez les partisans du Parti conservateur (51 %) et les gens en région (44 %).

L'éthique gouvernementale s'inscrit dans une logique de développement d'une action publique dont les comportements problématiques sont dénoncés publiquement. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que le gouvernement fédéral accorde à l'éthique de ses agents publics une attention particulière depuis le scandale des commandites. Malheureuse-

ment, la façon dont ils ont utilisé ce concept risque de les éloigner de cet objectif respectable (Jutras et Boisvert, ch. 9). Les premiers ministres que nous avons étudiés n'ont fait que multiplier la mise en place de mécanismes sans se soucier réellement de leur efficacité. La vérificatrice générale, dans son dernier rapport, réitérait sa mise en garde concernant la multiplication des contrôles qui ne font pas l'objet de clarification et d'uniformisation dans leur application. L'absence de vision et de cohésion dans le développement de l'infrastructure de gestion des comportements du gouvernement fédéral a jusqu'à maintenant réduit leur portée réelle (*Ibid*., ch. 9). Dans le sillon de ces comportements éthiques pour les agents publics, notre enquête révèle que 77 % des Québécois interrogés considèrent que le gouvernement du Québec agit de façon secrète dans l'attribution des contrats gouvernementaux. Enfin, 83 % des répondants sont favorables à la mise sur pied d'une commission d'enquête publique afin d'éclaircir les allégations de corruption et de collusion entre les entrepreneurs de la construction et les administrations municipales (Bernier, ch. 17). Toutefois, l'administration publique fédérale a fondé son modèle de gestion sur la conviction que le gouvernement et ses institutions sont essentiels pour le bon fonctionnement de la société et la réforme du secteur public. Ainsi, l'application des principes de la nouvelle gouvernance publique (NGP) à la fonction publique fédérale a pris la forme d'une réponse authentiquement canadienne, c'est-à-dire à la fois pragmatique, expérimentale et adaptée au cadre relationnel qui prévaut entre la fonction publique et les acteurs politiques canadiens (Bourgault, ch. 10). D'ailleurs, une majorité des répondants à notre sondage (65 %) sont satisfaits à l'égard des services offerts par le gouvernement fédéral. Le taux de satisfaction est le plus élevé chez les hommes (72 %) et les jeunes (71 %). Parmi les 30 % qui se disent insatisfaits des services offerts, nous retrouvons les partisans du Bloc québécois (42 %), les femmes (34 %) et ceux pour qui le palier provincial de gouvernement a le plus d'influence (36 %) (Bernier, ch. 17).

Nous ne pouvons ignorer ici le palier municipal de gouvernement, puisqu'il vient au deuxième rang des gouvernements qui ont le plus d'influence sur la vie quotidienne des Québécois, avec 21 % de répondants qui l'identifient. Le fédéral vient au troisième rang avec 15 %. Les municipalités sont présentes dans de nombreux secteurs de l'activité étatique : la sécurité publique, la lutte contre les incendies, le traitement des eaux, la fourniture d'eau potable et entre autres responsabilités celle d'améliorer la qualité de l'air (Divay et Dedja, ch. 11). Un peu plus de la moitié des Québécois interrogés (51 %) se disent bien informés sur les activités de leur conseil municipal. La perception d'être bien informé est plus apparente chez les citoyens en région (58 %), les aînés (60 %) et les moins scolarisés (59 %) (Bernier, ch. 17).

L'information gouvernementale demeure toujours une priorité dans l'exercice de gouverne. Le gouvernement du Canada et celui du Québec ont fait appel à tous les moyens de diffusion disponibles au cours de leur histoire afin de faire valoir leurs idéologies et leurs politiques. Les rapports centralisation et politisation de leurs activités de communication ont toujours été présents dans leurs activités et ont pris des formes adaptées à leurs agendas respectifs.

Le gouvernement du Canada a déployé au cours de la Deuxième Guerre mondiale une propagande sociologique efficace sous la direction de l'habile John Grierson, qui aura permis au gouvernement de Mackenzie King de centraliser les pouvoirs du fédéral au détriment des provinces dans le cadre des pouvoirs d'urgence, de promouvoir l'effort de guerre auprès des Canadiens en mettant en relief la contribution de l'individu et des femmes à l'industrie de guerre, tout en illustrant la contribution du Canada à l'internationalisation de ses activités. Le conflit terminé, Ottawa cesse ses activités de propagande. Toutefois, l'impression d'efficacité laissée par cette expérience pousse les ministères à développer des services d'information dans tout l'appareil fédéral sans se soucier de leur coordination et de leur performance sur le terrain. Il faudra attendre l'émergence du nationalisme québécois pour voir revivre à Ottawa le comité du cabinet sur les communications en 1968 et l'effet de la crise d'octobre 1970 sur la conduite des activités fédérales. La création d'Information Canada en avril 1970 et son démantèlement en 1976 confirment l'incapacité d'Ottawa de communiquer efficacement avec la population par le biais d'un appareil de communication provenant de l'administration publique. Le référendum de 1980, le débat constitutionnel de 1981-1982, l'entente sur le libre-échange de 1988, le référendum de 1995 et l'affaire des commandites de 1996 à 2001 va confirmer le recours par Ottawa à des organisations temporaires pour réaliser des campagnes de communication dont l'incidence sera discutable et la critique à leur égard abondante. Il faut quand même reconnaître que depuis la fin des années 1990, le gouvernement du Canada a amélioré sa performance comme relayeur d'information, puisque 61 % des Québécois interrogés dans notre enquête reconnaissent être bien informés sur les activités du gouvernement du Canada. La pénétration du portail Internet fédéral, l'intensification des campagnes publicitaires fondées sur la relation utilitaire et une plus grande présence sur le terrain lui ont permis d'obtenir une meilleure notoriété. Au Québec, la situation a été différente. Les communications de l'État ont très tôt occupé une place importante dans la relation État-citoyen, qui a réellement pris son envol au cours de la Révolution tranquille (1961-1966). C'est dans le cadre d'une approche gradualiste de nature adaptative, avec des appareils permanents

dirigés par les fonctionnaires de concert avec l'exécutif gouvernemental que les communications externes de l'État québécois se sont développées (Bernier, ch. 12).

Les entreprises publiques fédérales jouent un rôle important dans le fonctionnement du gouvernement et de la société canadienne. Elles génèrent de l'emploi et des revenus à des milliers de Canadiens dans l'ensemble du pays. Les entreprises publiques suivent généralement un cycle de coopération avec l'État pour ensuite passer à un stade de confrontation autour de la pertinence de leur existence, et enfin devenir autonomes. Les privatisations peuvent faire partie de ce cycle de gestion des entreprises publiques. Si une entreprise n'est plus utile pour un gouvernement, celui-ci peut vouloir la vendre. Les privatisations ont été très populaires au cours des années 1980 (L. Bernier, ch. 14). Nous pouvons affirmer aujourd'hui que les entreprises publiques ont encore un rôle à jouer. Si nous prenons le cas de Radio-Canada, 61 % des répondants à notre sondage sont opposés à sa privatisation. Dans un sondage ENAP-CROP que nous avons réalisé il y a quelques années, les Québécois étaient opposés à la privatisation d'Hydro-Québec et de Loto-Québec dans une proportion respective de 67 % et de 65 % (Bernier, 2005, ch. 17). De nos jours, les entreprises publiques fédérales ont été contraintes de se regrouper en lobby pour faire valoir leur point de vue (L. Bernier, ch. 14).

5. AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DÉFENSE

La défense de la souveraineté canadienne dans l'Arctique est partagée par les Canadiens des autres provinces et les Québécois. Notre enquête révèle que 67 % des Québécois interrogés sont favorables à ce que le Canada défende sa souveraineté dans l'Arctique. Dans un autre sondage réalisé en mars 2009 par Environics Research Group pour l'ensemble du pays, 77 % des répondants québécois jugeaient que la souveraineté dans l'Arctique était une priorité, contre 79 % des Canadiens du reste du Canada (Roussel, ch. 15).

Toutefois, les Québécois font une lecture différente de la nature des problèmes dans l'Arctique et aussi des moyens pour y faire face. Ainsi, bien qu'ils jugent important de protéger l'Arctique, ils en ressentent moins l'urgence que les autres Canadiens. Ils sont plus sceptiques quant à l'existence d'une menace à la souveraineté dans l'Arctique et sont ceux qui se sentent les moins préoccupés par cette question (Roussel, ch. 15). Pour les Québécois comme pour les Canadiens anglais, la menace qui plane sur la souveraineté du Canada dans l'Arctique provient surtout des États-Unis. Les répondants du Québec se méfient des Américains tout autant que les

Canadiens. Les Canadiens se démarquent de la plupart des sociétés occidentales circumpolaires, qui perçoivent la Russie comme le principal belligérant dans la région (*Ibid.*). De plus, les Québécois sont plus réservés que les Canadiens anglais pour ce qui est de l'emploi des militaires canadiens afin d'assurer la souveraineté dans l'Arctique. La participation des forces canadiennes à la protection des intérêts canadiens dans l'Arctique est la seule mission qui leur soit confiée à l'intérieur de nos frontières et sans l'appui de forces extérieures (*Ibid.*).

L'image du Canada à l'étranger a peu évolué au cours des dernières années. En effet, 39 % des répondants à notre sondage croient qu'elle est restée la même, tandis que 37 % pensent qu'elle s'est détériorée, et 20 % jugent qu'elle s'est améliorée. Ce sont chez les plus scolarisés, la population active et les plus politisés qu'elle est perçue comme s'étant détériorée. En effet, nous avons pu observer au cours des dix dernières années qu'à l'exception d'un redressement récent en matière d'aide internationale, les principales dimensions de la politique étrangère ont périclité (Michaud, ch. 16).

6. LES QUÉBÉCOIS ET LA POLITIQUE FÉDÉRALE

Les Québécois ont été déçus au cours des vingt dernières années par les partis politiques fédéraux traditionnels, c'est-à-dire le Parti libéral du Canada et le Parti conservateur. Finalement, c'est un parti de niche au sens marketing du terme qui a occupé l'espace politique fédéral québécois. Le Bloc québécois, fondé par Lucien Bouchard et ses collègues conservateurs, dont il deviendra le chef jusqu'à son accession à la tête du Parti québécois le 27 janvier 1996 et premier ministre du Québec deux jours plus tard, va constituer le fer de lance de la représentation souverainiste au Parlement fédéral. Son successeur, Gilles Duceppe, un acteur politique performant dont la cohérence intellectuelle en fait un porte-parole redoutable, réussit à maintenir le Bloc dans l'arène après l'élection difficile de l'automne 2000, qui réduit la députation du parti à 38 députés. Le scandale des commandites va permettre au Bloc de capitaliser sur la corruption des libéraux fédéraux pour ensuite s'emparer de 54 sièges aux élections fédérales de 2004. La campagne électorale désastreuse du premier ministre conservateur Stephen Harper au Québec permet au Bloc de revenir à Ottawa avec 50 sièges à l'élection fédérale de 2008. Après la répartition des indécis, notre sondage ENAP-CROP accorde 30 % des intentions de vote au Bloc contre 20 % au Parti libéral du Canada, 20 % au Parti conservateur, 11 % au Nouveau Parti démocratique et 5 % au Parti vert (Bernier, ch. 17).

Finalement, notre collègue Filip Palda soutient dans un chapitre original et choquant que la démocratie constitue selon lui un instrument de contrôle indirect des prix. Par la confrontation entre les partis politiques, la démocratie encourage les hommes politiques producteurs à offrir des services publics aux électeurs consommateurs à des prix minima. L'information et le choix forment les ingrédients d'une saine concurrence. Toute réforme de notre démocratie doit selon lui identifier ces obstacles et les éliminer. Les lois sur le financement en campagne électorale, l'absence d'instruments de démocratie directe et une tendance à la centralisation excessive du gouvernement représentent les trois obstacles majeurs évoqués dans son chapitre (Palda, ch. 13).

Notices biographiques

Gérard Bélanger enseigne au Département d'économique de l'Université Laval depuis plus de quarante ans. Diplômé de Princeton University, il est spécialiste de l'économique du secteur public et de l'économie du Québec. Seul ou en collaboration, il a publié de nombreux travaux sur des sujets variés : l'économique du secteur de la santé et des transports, la bureaucratie, le financement municipal, l'économique et la croissance du secteur public, le fédéralisme, etc. Son dernier livre, *L'économie du Québec, mythes et réalité*, a reçu le Prix commémoratif Doug-Purvis en 2007. Il est membre de la Société royale du Canada.

Jean-Thomas Bernard, Ph. D., a obtenu un baccalauréat en économique de l'Université d'Ottawa (1968) et un doctorat en économique de l'Université de Pennsylvanie (1973). Il a entrepris sa carrière à l'Université Queen's de Kingston, où il a été professeur de 1973 à 1976. Depuis, il enseigne à l'Université Laval. Il a été professeur visiteur à l'Université de Colombie-Britannique (1980-1981), *research fellow* à la JFK School of Government de l'Université Harvard (1987-1988) et professeur visiteur à l'Université Cornell (1996-1998), où il était boursier de la Fondation Fullright. Il a présidé la 21e Conférence internationale annuelle de l'International Association of Energy Economics en 1998 à Québec. En 2001-2002, il a été *research fellow* à Resources for the Future (RFF), Washington, DC, à titre de boursier de la Fondation Gilbert F. White. Il a été titulaire de la Chaire en économique de l'énergie électrique à l'Université Laval de 1999 à 2008. Il est membre de la Société royale du Canada depuis 2009. Ses champs de spécialisation sont l'économie des ressources naturelles et de l'énergie.

Luc Bernier, Ph. D., est professeur à l'École nationale d'administration publique (ENAP) depuis 1991. Il a auparavant été professeur à l'Université Concordia, après avoir complété son doctorat à l'Université Northwestern en 1989. Sa thèse portait alors sur les entreprises publiques, un de ses sujets de recherche depuis lors. Il a aussi travaillé sur l'entreprenariat dans le secteur public, les relations internationales du Québec et les réformes

administratives liées au nouveau management public. Il a obtenu le Mosher Award avec Taïeb Hafsi pour le meilleur article scientifique dans la *Public Administration Review* en 2007. Il a été président de l'Institut d'administration publique du Canada en 2005-2006. À l'ENAP, il a été directeur des études à Montréal de 1999 à 2001 puis le directeur de l'enseignement et de la recherche de 2001 à 2006. Il a publié une soixantaine d'articles, chapitres et livres.

Robert Bernier, Ph. D., professeur titulaire de marketing gouvernemental et social à l'École nationale d'administration publique, est l'un des rares experts québécois et canadiens à œuvrer dans ce domaine. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages sur le sujet. Les plus connus sont *Le marketing gouvernemental au Québec* (1988), *Gérer la victoire* (1991), *Un combat inachevé* (1997, Pinard, Bernier, Lemieux), *Un siècle de propagande* (2001) ainsi que *L'État québécois au XXIe siècle* (dir., 2005) qui a obtenu une mention du jury pour le meilleur ouvrage en administration dans le cadre du prix Price Waterhouse, HEC, La Presse, Journal Les Affaires en 2005. Il est aussi l'auteur de l'ouvrage intitulé Réalités nationale et mondialisation (dir., 2006) portant sur la globalisation et ses impacts régionaux. Antérieurement à sa carrière universitaire, monsieur Bernier a été entre autres choses secrétaire particulier du ministre québécois de l'Industrie et du Commerce (1975-1976), coordonnateur des communications du Parti libéral du Canada à Ottawa et adjoint au président du PLC au Québec (1977-1978), conseiller spécial du ministre de la Défense nationale (1980- 1983) et sondeur pour le gouvernement du Canada (1993-2001). Robert Bernier agit régulièrement à titre d'analyste politique pour le compte du réseau de télévision LCN-TVA.

Yves Boisvert, Ph. D. en science politique, est professeur titulaire en éthique et gouvernance à l'École nationale d'administration publique. Il a été professeur invité à l'IUFM de l'Université de Montpellier II et de l'IMPGT de l'Université Paul-Cézanne Aix-Marseille III. Il est responsable du groupe de recherche en éthique publique du CERGO et de l'axe enjeux éthiques et jeux de régulation au Laboratoire Satésih de l'UFR-STAP de l'Université Montpellier I. Il a fondé et dirigé pendant plusieurs années la revue *Éthique publique* et il est l'auteur de nombreux ouvrages en éthique gouvernementale (*Le petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique*, *La face cachée des élus*, *Les scandales politiques*, etc.).

Michel Boucher, Ph. D., est professeur titulaire de science économique à l'École nationale d'administration publique depuis 1975. Ses champs d'intérêt et de recherche sont les finances publiques, l'analyse des politiques gouvernementales, des institutions publiques. Il a publié de nombreux

articles dans des revues scientifiques nationales et étrangères. Il est aussi coauteur avec Filip Palda du livre *Ici, le peuple gouverne* et, avec Henri Lepage, de *La libéralisation des marchés de l'électricité.*

Dashka Coupet est assistante de recherche à l'ENAP. Elle s'intéresse aux adolescentes à risque et aux jeunes mères, ainsi qu'à l'évaluation de programmes sociaux.

Jacques Bourgault est titulaire d'un doctorat d'État en sciences politiques (administration publique) et est avocat. Il était professeur titulaire à l'Université du Québec à Montréal (UQAM) où il a enseigné depuis 1973. Il est professeur associé à l'École nationale d'administration publique (ENAP) depuis 1989. Depuis l'automne 2001, il est collaborateur émérite à l'École de la fonction publique du Canada. Il a réalisé de nombreuses études et publié des ouvrages, articles et rapports sur la haute fonction publique, l'imputabilité, la modernisation, la gouvernance et la gestion horizontale, sur l'évaluation du rendement et sur le management public. Il a agi comme consultant pour de nombreux ministères et organismes québécois, canadiens, internationaux et des gouvernements étrangers. Il fut président de l'Institut d'administration publique du Canada. Il a siégé sur de nombreux comités d'études et conseils d'administration dont l'ACFAS, l'UQAM, le Centre canadien de gestion et les Presses de l'Université Laval. Il fait partie des directeurs scientifiques de la *Revue française d'administration publique* et du comité éditorial de *Téléscope*. En 2006, comme membre du Comité d'examen de la Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA), il a cosigné *Plan de vol : Gérer les risques de la sûreté du transport aérien* et *La tragédie du vol Air India*.

Taulant Dedja, originaire d'Albanie, est détenteur d'un baccalauréat en arts et musique et d'un diplôme international de management obtenu auprès de l'Université Bordeaux IV (France). Il vient de terminer sa formation à l'ENAP, niveau maîtrise, programme pour gestionnaires en management municipal. Entre 1998-2001, à titre de sous-ministre des pouvoirs locaux et de préfet de la capitale de l'Albanie (Tirana), il était responsable du Groupe d'experts du gouvernement albanais pour la réforme des collectivités territoriales. Deux fois élu comme député au Parlement national de l'Albanie entre 2001 et 2009, il a aussi représenté son pays d'origine auprès du Comité d'experts pour la démocratie locale et régionale ainsi qu'auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l`Europe.

Gérard Divay, Ph. D. en sociologie, a alterné carrière universitaire et carrière de gestionnaire. Comme gestionnaire, il a occupé divers postes de direction au sein des administrations provinciale, régionale, municipale et universitaire. Comme professeur, il a amorcé sa carrière à l'Institut national de la

recherche scientifique (INRS) – Urbanisation, Culture et Société. Depuis juin 2005, il est professeur à l'École nationale d'administration publique du Québec et s'intéresse particulièrement au management local.

Luc Farinas, boursier CRSH et Michel-Leclerc, est doctorant à l'ENAP et chercheur au CERGO depuis 2003. Il s'intéresse aux processus d'organisation et de coordination réalisés au travail par les praticiens (employés et gestionnaires) ainsi que leurs conséquences dans des secteurs d'activités complexes. Il a publié avec Luc Bernier en 2008 « Finances publiques, gouvernance et intérêt général : les sociétés d'État au Québec » dans la revue *Éthique publique* (vol. 10). Il a aussi publié avec Alain Dupuis « Gouvernance et fusions d'établissements sociosanitaires » en 2004 dans la *Revue Gouvernance* (vol. 1, nº 2) et « Le fonctionnement organique du système multiorganisationnel d'aide et de services aux sans-abri de Montréal » en 2009 dans la revue *Administration publique du Canada* (vol. 52, nº 1).

Stéphane Grenier, Ph. D., a complété un doctorat en sciences humaines appliquées de l'Université de Montréal (2009) ainsi qu'une maîtrise en intervention sociale de l'Université du Québec à Montréal (2002). Il travaille depuis 2005 comme professeur et responsable de la Maîtrise en travail social à l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue (UQAT) à Val-d'Or. Il est chercheur au sein de l'Équipe Économie sociale santé et bien-être du laboratoire de recherche sur les politiques et pratiques sociales (UQAM). Ses recherches portent sur les déterminants sociaux de la santé et sur la pauvreté et l'exclusion sociale. Conjointement à ses activités professionnelles, il est engagé depuis plusieurs années dans différents conseils d'administration dont ceux des Centres Jeunesse de l'Abitibi-Témiscamingue et de l'Organisme La Piaule de Val-d'Or.

Martin Goyette, Ph. D. en service social, est professeur à l'École nationale d'administration publique (Université du Québec), il est titulaire de la Chaire de recherche du Canada sur l'évaluation des actions publiques à l'égard des jeunes et des populations vulnérables. Il s'intéresse notamment à l'insertion socioprofessionnelle et à la préparation à la vie autonome de jeunes en difficulté, aux rôles des réseaux sociaux dans les différentes étapes du cycle de vue et aux stratégies de partenariats intersectoriels dans le social.

Magalie Jutras est chargée de projet à la Direction des services aux organisations de l'École nationale d'administration publique. Parmi ses fonctions, elle agit comme responsable du Programme de perfectionnement en éthique et en tant qu'accompagnatrice en éthique organisationnelle auprès de plusieurs ministères et organismes gouvernementaux québécois. Titulaire d'une maîtrise en éthique de l'Université du Québec à Rimouski, elle a collaboré, de 2000 à 2009, aux différentes activités du Laboratoire d'éthique publique de l'ENAP. Ces collaborations lui ont permis de faire

de multiples recherches en éthique appliquée et en éthique gouvernementale. Outre la publication de plusieurs articles, chapitres de livres et notes de recherche, dont le *Guide d'éthique organisationnelle* (2004) coécrit avec Allison Marchildon, Magalie Jutras a coécrit avec Yves Boisvert, Georges A. Legault et Allison Marchildon, le *Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique* (2003) paru chez Liber. Elle œuvre aussi depuis plusieurs années comme agente de recherche et conférencière pour le compte de l'Association des praticiens en éthique du Canada – section Québec et est impliquée dans l'organisation des colloques annuels de cette association.

Nelson Michaud, Ph. D. (Université Laval), études postdoctorales (Dalhousie University), est directeur de l'enseignement et de la recherche à l'École nationale d'administration publique depuis septembre 2006. Il y a été auparavant professeur agrégé de science politique et de relations internationales et directeur de groupes de recherche. Auteur prolifique, il a publié plusieurs articles dans des revues arbitrées et ses textes ont aussi paru comme chapitres dans des ouvrages collectifs et comme articles encyclopédiques. Il a aussi signé quelques ouvrages dont *Diplomatic Departures : The Conservative Era in Canadian Foreign Policy 1984-1993*, qu'il a codirigé avec Kim Richard Nossal, et *Handbook of Canadian Foreign Policy*, cette fois codirigé avec Pat James et Marc O'Reilly.

Il intervient régulièrement à titre de conférencier et de commentateur scientifique au Québec, au Canada, aux États-Unis et en Europe. Ses travaux lui ont valu le *Prix d'excellence en recherche* de son institution en 2004 et le Prix d'excellence en recherche dans le réseau de l'Université du Québec en 2005. Ses intérêts de recherche portent sur les processus de prise de décision particulièrement en matière de politique étrangère, les institutions politico-administratives, la dynamique de politique bureaucratique, les relations internationales des entités fédérées et les médias et la politique étrangère.

Jean-Luc Migué, Ph. D. American University, D.C., est présentement *senior fellow* au Fraser Institute, Vancouver, et professeur émérite de l'École nationale d'administration publique. Il a été successivement professeur à l'Université Laval et à l'École nationale d'administration publique, chercheur à la Banque du Canada et au Conseil économique du Canada, président du Conseil scientifique de l'Institut économique de Montréal et membre de nombreux groupes de travail.

Il a apporté des contributions originales et reconnues dans les domaines de la croissance économique anémique du Québec depuis un demi-siècle, dans les domaines de la santé, du travail, du fédéralisme, de la théorie économique des choix publics, de l'aménagement monétaire international, de la politique linguistique, de l'impact du libre-échange sur les pouvoirs des États nationaux, ainsi que dans l'application de la théorie des droits

de propriété aux questions d'environnement. Il a publié de nombreux ouvrages, notamment les titres suivants : *The Price of Health*, *Les nationalismes au Canada*, *L'économiste et la chose publique*, *Le monopole public de l'éducation*, *Federalism and Free Trade*, *Une société sclérosée*, *Quand le mal européen gagne le Canada*, *Étatisme et déclin du Québec*, *Le monopole de la santé au banc des accusés*, *Fiscalité des Québécois et croissance*, *Santé publique, santé en danger* et *On n'a pas les gouvernements qu'on mérite*. En 1994, il a reçu la Médaille d'argent du Sir Antony Fisher Memorial Prize pour son ouvrage *Federalism and Free Trade*, publié par l'Institute of Economic Affairs, de Londres. Ses contributions ont été publiées dans de nombreuses revues scientifiques nationales et étrangères, dont *La Revue canadienne d'économique*, l'*Actualité économique*, *The Cato Journal*, *The Journal of Law and Economics*, *La Revue économique*, *Public Choice*, *La Revue française de Finances publiques*, *Le Journal des économistes et des études humaines*, *Hacienda Publica Espanola*. Il est membre de la Société royale du Canada depuis 1977. Depuis de nombreuses années, il participe aux débats publics par ses interventions régulières dans les journaux, les magazines d'actualité, à la radio et à la télévision.

Emmanuel Nyahoho, Ph. D., est professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique de l'Université du Québec. Il est titulaire d'un doctorat en économie internationale de l'Université de Montréal. Ses champs d'intérêt et de recherche se situent dans le domaine des politiques commerciales, notamment les subventions à l'exportation, l'analyse industrielle, les finances internationales ainsi que l'étude des échanges internationaux de services. Il compte à son actif plusieurs articles publiés dans des revues scientifiques nationales et étrangères, ainsi que huit livres dont le traité sur le Commerce international, théories politiques et perspectives industrielles ; l'Arsenal des subventions à l'exportation ; le marché culturel à l'ère de la mondialisation ; les finances internationales, édités par les Presses de l'Université du Québec.

Filip Palda, Ph. D., est professeur titulaire à l'ENAP. Il est aussi *senior fellow* du Fraser lnstitute. Il a obtenu son doctorat en 1989 à l'Université de Chicago sous la direction de Gary Becker, récipiendaire du prix Nobel en économie. Il s'intéresse principalement à l'interrelation entre la politique et l'économique, dialectique qui est au cœur de la « théorie des choix publics », ainsi qu'aux questions de la mesure et de l'interprétation de l'économie souterraine où il est crédité avec la découverte de la théorie du *displacement deadweight loss*. Il est l'auteur de plus de vingt articles dans les revues avec comité d'arbitrage. La revue *Public Choice* l'a reconnu comme l'un des dix chercheurs les plus publiés des années 1990. Il est l'auteur de huit livres (qui ont fait l'objet d'articles dans des revues telles que *Public Choice*, *Canadian Public Policy*, *Canadian Tax Journal*, *Journal of Policy Analysis and Management*, *Publisher's Weekly* et *Booklist*), ainsi que

directeur de cinq. Il est fréquemment invité à la télévision et à la radio comme commentateur économique, et ses écrits sont régulièrement publiés dans *Le Devoir*, *La Presse*, *The National Post* et le *Fraser Forum*.

Marie-Claude Prémont, Ph. D., est professeure de droit à l'École nationale d'administration publique depuis été 2007, après douze années à la Faculté de droit de l'Université McGill, dont les trois dernières années comme vice-doyenne aux études supérieures. Membre de l'Ordre des ingénieurs du Québec et du Barreau du Québec. Elle est titulaire d'un doctorat en droit de l'Université Laval. Elle recherche dans les domaines du droit de santé et de la gouvernance municipale, y compris les dimensions fiscales et de finances publiques. Elle s'intéresse à l'histoire du droit et aux réformes politiques et administratives en cours dans le domaine de la santé. Elle a participé 1995-1996 aux travaux du Groupe d'experts WG-5 mis sur pied par l'Union Européenne pour le suivi de neuf projets de cartes à microprocesseur dans les systèmes de santé en Europe et au Québec (projet de Rimouski). Elle a été nommée par la ministre de la Santé et des Services sociaux du Québec madame Pauline Marois à la présidence du Comité de surveillance du projet vitrine de carte à microprocesseur de la région de Laval. Elle a réalisé une étude sur la *Loi canadienne de la santé* pour la Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada en 2002 (Commission Romanow). En 2004, elle a publié un ouvrage collectif, *Le réseautage de l'information de santé. Manuel pour la gestion des questions éthiques et sociales.* Elle a publié de nombreux papiers et a donné plusieurs conférences au Québec et au Canada concernant les suites de la décision *Chaoulli* de la Cour suprême du Canada sur le système de santé québécois.

Stéphane Roussel, Ph. D., est professeur au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal et titulaire de la Chaire de recherche du Canada en politiques étrangère et de défense canadiennes. Ses travaux portent sur la sécurité dans l'Arctique canadien, la culture stratégique au Canada et l'attitude de la société québécoise à l'égard des questions de défense.

Jean-François Savard, Ph. D. en science politique de l'Université Carleton, est professeur à l'École nationale d'administration publique (ENAP) depuis 2006, où il y enseigne l'analyse et le développement des politiques publiques. Ses travaux de recherche portent sur les questions de politiques autochtones et plus particulièrement sur les questions liées au fédéralisme et à l'autonomie gouvernementale autochtone. En plus d'avoir prononcé de nombreuses conférences dans ce domaine, il est également l'auteur de plusieurs publications dans son champ d'expertise. Il a aussi dirigé l'élaboration de programmes crédités de deuxième cycle en administration publique offerts dans des communautés autochtones, dont le but est de favoriser l'autonomie de ces communautés. Il est aussi un des responsables

du programme Appui à la gouvernance et à la gestion en milieu autochtone de l'ENAP. Avant de se joindre à l'ENAP, le professeur Savard a travaillé à titre d'analyste principal des politiques à la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits (DGSPNI) de Santé Canada. Son mandat était de s'assurer de la cohérence des programmes et des politiques de la DGSPNI avec les besoins des communautés autochtones et des bureaux régionaux du ministère.

Martin Stapinsky, Ph. D., travaille depuis le début des années 1990 dans le domaine de la consultation et de la recherche dans le secteur des ressources naturelles et de l'environnement. Il s'est spécialisé particulièrement en hydrogéologie régionale. Il a surtout œuvré dans l'évaluation des ressources en eau souterraine pour des besoins d'approvisionnement, ainsi qu'à la protection de ces ressources et à l'identification des risques associés à leur développement. Au cours de sa carrière, il a été impliqué dans des projets institutionnels, industriels et miniers au Canada et à l'étranger, sous différents environnements (nordique, tropical, aride, etc.). Depuis 2004, M. Stapinsky travaille dans la division environnementale de SNC-Lavalin. Après avoir terminé un baccalauréat en géologie en 1989, il a obtenu une maîtrise en géologie en 1991 et un doctorat en sciences de la Terre en 2001 avec spécialisation en hydrogéologie. Il a complété en 2009 une maîtrise en administration publique internationale avec mémoire, dans lequel il examinait le potentiel de développement économique du Québec à l'aide des ressources en eau.

Quel portrait du gouvernement fédéral canadien peut-on dresser aujourd'hui ? Comment est-il perçu par les Québécois ? Robert Bernier et ses collaborateurs ont entrepris de décrire cet espace canadien dans lequel nous évoluons. Les sujets abordés nous touchent par leur actualité et leur pertinence et couvrent de nombreuses sphères d'activité, que ce soit le commerce et l'économie, l'énergie et les transports, la santé et la société, l'État et la gouvernance ou encore les affaires étrangères et la Défense.

Que vous vous intéressiez à l'incidence de la mondialisation des marchés sur les exportations canadiennes, que vous souhaitiez porter un regard critique sur la politique énergétique du Canada ou que vous cherchiez à en apprendre sur l'évolution des rôles du fédéral et du provincial en matière de santé, *L'espace canadien* se révèle une ressource d'une précieuse richesse. Survol des réformes de gestion de l'administration fédérale, réflexion sur l'éthique gouvernementale et analyse des sociétés d'État nous sont également livrés, de même qu'une étude de la place du Canada sur la scène mondiale.

À cela s'ajoutent les résultats d'une enquête quantitative portant sur la perception des Québécois à l'égard du gouvernement fédéral, de ses programmes et de ses politiciens. De cette façon, c'est en quelque sorte au peuple que revient d'apposer la dernière touche à cette vaste fresque du Canada.

ROBERT BERNIER est professeur de marketing gouvernemental et politique à l'École nationale d'administration publique. Il est l'un des rares experts québécois et canadiens à œuvrer dans ce domaine et est l'auteur de plusieurs ouvrages sur le sujet.

Ont collaboré à cet ouvrage

Gérard Bélanger – Jean-Thomas Bernard – Luc Bernier
Robert Bernier – Yves Boisvert – Michel Boucher – Jacques Bourgault
Dashka Coupet – Taulant Dedja – Gérard Divay – Martin Goyette
Stéphane Grenier – Magalie Jutras – Nelson Michaud – Jean-Luc Migué
Emmanuel Nyahoho – Filip Palda – Marie-Claude Prémont
Stéphane Roussel – Jean-François Savard – Martin Stapinsky

www.puq.ca

ISBN 978-2-7605-2565-8