

---

# Sources ENAP

---

Volume 16, numéro 3 mai-juin 2001

## La ZLÉA et l'intégration économique dans l'hémisphère ouest : quel rôle pour les politiques nationales?

Pierre-Paul Proulx, économiste conseil  
Christian Deblock, économiste et professeur, UQAM

*Les règles de l'OMC, de l'ALÉNA et éventuellement de la ZLÉA sont parmi les facteurs qui influent sur la nature de la recomposition sectorielle et spatiale des activités économiques en cours dans l'hémisphère ouest.*

*Nos dirigeants poursuivent leurs objectifs de croissance économique et leur objectifs sociaux dans le cadre de ces ententes de libéralisation des échanges dont l'inspiration est le modèle néo-classique. Selon ce modèle, la mobilité des biens, des services, des capitaux et des personnes nous entraîne vers un monde où les disparités de revenu s'amenuisent, le capital allant dans une direction et la main-d'œuvre dans l'autre.*

Tout en reconnaissant le rôle fondamental de cette mobilité des biens, de facteurs de l'information et celui de l'ouverture des économies, nous voyons dans le modèle endogène de la croissance économique une autre source d'inspiration pour évaluer l'importance et la pertinence de différentes politiques publiques dans la poursuite des objectifs de développement économique et social. Ce dernier modèle met en lumière l'innovation, dont la R & D est un des principaux déterminants, les investissements, dont ceux en technologies de l'information et des communications en particulier, et la qualité des ressources humaines comme facteurs explicatifs de la croissance économique. Ajoutons les dotations en ressources naturelles, la localisation, et ce que l'économiste du début du siècle Marshall appelait l'atmosphère industrielle comme autres facteurs et l'on comprend le pourquoi de notre insistance à vouloir signaler la grande importance de ces politiques qui doivent accompagner les accords de libé-

lisation des échanges dans la poursuite des objectifs de développement. Nul doute que les accords de libéralisation des échanges influencent certaines de ces politiques. Sans celles-ci cependant, les accords seuls ne peuvent donner lieu aux résultats attendus. Il est dangereux de laisser la politique aux seuls politiciens, l'ingénierie aux seuls ingénieurs, la politique économique aux négociateurs d'accords commerciaux...

En plus de souligner l'importance des politiques internes et de relativiser celle des accords de libéralisation des échanges, notre analyse souligne le fait que des disparités accrues de revenu et de croissance puissent bien résulter du processus de croissance, les pays et régions les plus riches, productifs et compétitifs étant ceux vers lesquels le capital et la main-d'œuvre affluent (le jeu de la mobilité), d'où d'autres rondes de croissance et des disparités accrues! Des politiques visant la répartition des revenus sont essentielles sans quoi les accords de libéralisation

des échanges, en exacerbant les effets du changement technologique, risquent de nous préparer des lendemains inacceptables sur le plan de l'équité.

### L'évolution du Canada et du Québec en Amérique du Nord : nos politiques commerciales ont-elles eu les effets attendus?

Selon la théorie conventionnelle du commerce international, il est souvent plus sage pour un petit pays d'avoir des relations économiques amicales et privilégiées avec son principal partenaire commercial que de « poursuivre les chimères d'une diversification du commerce ». En se spécialisant (ce qui découle des décisions des entreprises et gouvernements nationaux et non du seul fait d'avoir signé un accord de libéralisation des échanges), le petit pays sort gagnant dans sa relation avec le grand.

La pénétration du grand marché américain (l'attrait de la taille de ce marché mais aussi le souci d'obtenir un traitement privilégié étant donné le réflexe protectionniste que l'on y trouve) est un objectif qui a caractérisé la politique commerciale canadienne et ce, depuis le début de la colonisation en Amérique du Nord (1865, 1911, 1945, ALE, ALÉNA, ZLÉA, etc.).

Parmi les traits de la politique commerciale canadienne, soulignons le protectionnisme (émanant surtout de l'Ontario pour profiter du marché commun auparavant est-ouest maintenant de plus en plus nord-sud, le Québec préférant l'orientation nord-sud qui est plus bénéfique pour son économie), la 3<sup>e</sup> option de diversification des relations commerciales (pour diminuer le poids des États-Unis) des années 1970, et des objectifs accompagnés de nationalisme économique et d'un désir de faire du Canada (du Québec) un tremplin pour les relations commerciales avec les États-Unis.

## LA ZLÉA ...

Examinons quelques traits des économies nord-américaines pour vérifier les effets des politiques commerciales et nationales du Canada sur son évolution économique. Entre 1989 (mise en œuvre de l'ALÉ) et l'an 2000, le PIB canadien a augmenté à un taux annuel moyen de 2,5 %, celui des États-Unis s'établissant à 3,2 % et celui du Mexique à 3,7 %. L'emploi a augmenté à un taux annuel moyen de 1,3 %, 1,4 % et 2,9 % respectivement durant cette période. Ces exportations (toutes destinations) ont augmenté de 8 %, 8,4 % et 13 % respectivement. Plus lente que celle des États-Unis, la croissance canadienne a cependant été supérieure à celle de l'ensemble des pays de l'OCDE. Entre 1993 et 1997, la variation annuelle moyenne du PIB réel au Québec a été de 2,0 %, celle de l'Ontario de 3,1 %, et celle des États-Unis de 3,5 %.

On ne décèle à ce niveau d'agrégation aucune preuve de dynamisme particulier au nord de la frontière américaine. On peut évidemment se réjouir de certaines évolutions (dont la performance de la RMR de Montréal comme lieu de production de biens de haute technologie), mais ces réalisations ne compensent pas encore les autres effets négatifs du processus d'intégration économique en cours.

Tel qu'anticipé, à la suite des effets de la mondialisation, dont un des déterminants est les accords de libéralisation des échanges, les exportations de biens et services en pourcentage du PIB canadien sont passées de 25,6 % en 1989 à 45,8 % en 2000 ; les importations de 25,6 % à 40,1 %. Notre dépendance envers les marchés extérieurs est d'autant plus significative aujourd'hui qu'on estime à environ 36 % la part des produits importés qui est contenue dans les exportations canadiennes.

Et les effets combinés de la proximité, de la demande américaine, du changement technologique et des coupures tarifaires du GATT et de l'OMC, de l'ALÉ et de l'ALÉNA ont permis que se manifeste à nouveau l'orientation nord-sud de nos économies. Le pourcentage des exportations canadiennes destinées aux États-Unis est passé de 68,6 % en moyenne durant les années 70, à 73,7 % durant les années 80, à 80 % durant les an-

nées 90. Le pourcentage des importations totales canadiennes qui proviennent des États-Unis est passé de 70,1 % à 70,4 % et à 74,6 % sur ces trois périodes. En l'an 2000 ces ratios étaient de 86,1 % et de 73,7 % respectivement.

Les exportations québécoises constituaient 17,4 % (1991), 16,4 % (1992), 17,05 % (1999) et 17,7 % (2000) des exportations canadiennes vers les États-Unis. Quoique présent, il n'y a aucune indication d'un virage nord-sud plus marqué pour le Québec que pour le Canada dans son ensemble, résultat du fait de l'intégration ontarienne dans l'économie des Grands Lacs laquelle a beaucoup participé à la période récente de croissance remarquable des États-Unis. La mutation du Québec vers la production de certains biens de haute technologie, et son ralentissement moindre que celui de l'Ontario à la suite du ralentissement américain devraient cependant faire augmenter ce virage, ce qui constitue d'ailleurs un défi pour les entreprises québécoises qui doivent rivaliser de plus en plus avec les entreprises « mexicaines » dont la part des importations américaines totales a doublé durant les années 80, celle du Canada demeurant stable. Il faut donc tenter de rediriger vers le Québec une partie des IDE américains, européens et asiatiques qui se destinent vers les plates-formes d'exportation latino-américaines.

Le dynamisme de l'économie américaine durant les années 90 explique la chute de la part des exportations canadiennes et québécoises destinées aux autres pays. Pour l'ensemble du Canada, les exportations vers les autres destinations sont passées de 25,6 % à 12,9 % entre 1990 et 2000 ; celles du Québec de 28 % à 14,4 %. Les politiques de diversification des échanges n'ont pas été un succès, en raison de la croissance anémique observée en Europe et, plus récemment, des crises asiatiques et latino-américaines.

Les études disponibles indiquent que l'ALÉ et l'ALÉNA seraient responsables d'une diminution d'environ 7 % des expéditions et achats interprovinciaux ! Le marché, de concert avec les décisions qui se prennent dans les firmes multinationales concernant leurs fournisseurs, imprime à nos économies une orientation nord-sud indéniable. Et les politiques canadiennes, comme par le passé (pensons au retard que nous avons pris à

construire des canaux et ensuite des chemins de fer par rapport à nos voisins américains dans les années 1850-1860 et à la politique canadienne de l'énergie...), ont empêché ou retardé cette adaptation dont le Québec était preneur et dont il aurait beaucoup profité.

Les IDE sont un autre indicateur qui permet d'apprécier les effets des divers déterminants de l'intégration économique dont l'ALÉ et l'ALÉNA sur l'économie canadienne. La part canadienne du stock des IDE sortants mondiaux est passée de 11 % en 1980 à 3,5 % en 1999. L'an dernier le Canada a reçu 2,8 % des IDE mondiaux, le Mexique et le Brésil 2,4 % chacun. Autre réalité : les investissements directs sont de plus en plus croisés, avec en arrière plan, le fait qu'aujourd'hui, il y a plus d'investissements directs canadiens à l'étranger qu'il n'y a d'investissements directs étrangers au Canada. Ce dont témoigne le fait que le rapport du stock d'IDE au PIB est passé entre 1990 et 1999 de 14,8 % à 25,9 % en ce qui a trait aux investissements canadiens à l'étranger, mais seulement de 19,7 % à 25,9 % en ce qui a trait aux investissements étrangers au Canada. Ce qui n'enlève en rien au fait que l'économie canadienne demeure toujours, et plus que jamais, tributaire dans son développement de l'apport de capitaux extérieurs : en 1979 les flux d'IDE représentaient 2 % des dépenses canadiennes d'investissement en 1979 ; 20 ans plus tard, en 1999, ils en représentaient 19 %. Et le Québec reçoit moins de 10 % du total des IDE canadiens. On comprend l'intérêt que portent les négociateurs des ententes commerciales aux questions d'investissement.

Premier pays investisseur au Canada, les États-Unis ont vu leur part des stocks des IDE canadiens passer en l'espace de dix ans de 74,2 % à 72,2 %. En 1999, le Canada recevait 10 % des IDE mondiaux américains alors qu'il en recevait 21 % en 1980. Entre 1990 et 1998, la part canadienne des IDE entrants en Amérique du Nord a diminué de 7,6 points. La chute canadienne des IDE sortants des États-Unis est responsable de 90 % de ce déclin, malgré l'ALÉ et l'ALÉNA, réalité qui souligne l'importance des autres déterminants (surtout technologiques et nationaux) de la croissance économique, les accords de libéralisation des échanges n'en étant que le cadre général.

Il est difficile d'échapper à la conclusion que le Canada (et le Québec) sont en déclin relatif en Amérique du Nord! Et ce, malgré le niveau de la population canadienne qui forme 3,8 % de la population du continent, 4,3 % de son PIB et 17 % de ses exportations, malgré nos dotations importantes en ressources naturelles (dont l'eau qui fait la convoitise de nos voisins américains).

La chute d'environ 34 % du dollar canadien en 25 années est un indice de ce déclin relatif lequel dépend aussi de notre faible performance en R & D, et de nos lacunes en termes de productivité. Nos exportations ont profité d'un dollar faible, mais notre niveau général de vie en a souffert. Et étant donné la part grandissante des importations dans nos exportations, la faiblesse du dollar canadien par rapport au dollar américain se fera de plus en plus sentir dans nos coûts de production de nombre de secteurs exportateurs! Sans compter que la « dollarisation » fait lentement son chemin chez nous!

Comme il semble que nous ne pouvons compter que sur les accords de libéralisation des échanges pour améliorer notre niveau de vie relatif, nous devons donc bien identifier nos défis et formuler nos politiques pour atteindre nos objectifs de croissance économique durable, de développement social et d'équité.

## Nos défis et politiques en Amérique du Nord

Dans son dernier rapport, le *U.S. Competitiveness Council* signale l'importance de l'innovation, de la qualité des ressources humaines et la performance des régions américaines de haute technologie comme assises de leur développement tout en ne négligeant pas, comme il se doit, de souligner l'importance de l'ouverture de l'économie américaine.

Ces prescriptions de politique sont pertinentes pour nous aussi étant donné que nous sommes dans le même espace économique. Nous devons certes nous intéresser à l'ALÉNA et à la ZLÉA, (surtout pour assurer que nous puissions baliser le protectionnisme américain), mais en rester là ne peut que laisser se poursuivre le déclin relatif de nos économies dans l'hémisphère ouest.

Une ZLÉA qui irait, dans son contenu, au-delà de ce qui existe actuellement dans le cadre de l'OMC, mais qui n'irait pas aussi loin que l'ALÉNA (surtout dans le domaine des investissements où les gouvernements se trouvent menottés devant certaines entreprises) devrait nous être acceptable. Il nous incombe cependant d'articuler et surtout de mettre en application une politique nationale multidimensionnelle et intégrée qui serait constituée de divers axes dont les suivants : la promotion de l'entrepreneurship, la pénétration de réseaux et de plates-formes d'achat des grandes entreprises par nos PME, les exportations, la production et l'utilisation de nouvelles technologies dont les TIC, les investissements, toutes des mesures qui visent à améliorer notre productivité, la promotion et la prospection internationale étant donné le rôle des IDE (dont les fusions et acquisitions sont une composante fondamentale) dans nos économies, la formation, l'éducation, l'attraction et la rétention de ressources humaines hautement qualifiées, l'innovation, la R & D, la spécialisation et le renforcement d'un nombre limité de pôles technologiques, l'amélioration de nos infrastructures physiques multimodales pour le transport de biens, des services, des personnes, de l'information et du capital, la qualité de la vie dans ses multiples manifestations dont la qualité de l'air, de l'eau, des spectacles, etc.

Nul doute que l'efficacité de ces diverses politiques dépend du degré de collaboration et d'acceptation des objectifs de la part des partenaires en présence (patronat, syndicats, société civile et gouvernements). De plus, nos querelles politiques incessantes ne font que nous nuire d'où l'importance de ne pas négliger ce volet de notre politique de développement.

En souscrivant à l'ALÉNA (et à la future ZLÉA), nous avons accepté de jouer selon les règles du jeu du commerce international. Nous disposons cependant d'une marge de manœuvre considérable pour élaborer et appliquer nombre de politiques domestiques qui nous permettront, si on y arrive, de renverser le lent déclin de nos économies et de profiter d'un modèle d'américanité pour tirer le meilleur de ce qu'il offre sans en accepter les lacunes ●

## BIBLIOGRAPHIE

### 1. Acronymes

OMC = Organisation mondiale du commerce  
ALÉ = Accord de libre-échange entre le Canada - États-Unis  
ALÉNA = Accord de libre-échange Canada-États-Unis-Mexique  
ZLÉA = Zones de libre-échange entre Amérique  
OCDE = Organisation de coopération et de développement économique  
RMR = Région métropolitaine de recensement de Montréal  
GATT = Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce  
IDE = Investissement direct étranger

### 2. Références

Voir notamment : Heliwell John F., Frank Lee, Hans Messinger (1999). « Effects of the Canada-US FTA on Interprovincial Trade », Industrie Canada, série *Perspectives sur le libre-échange nord-américain*, PLN5, avril, catalogue C21-28/5-99.

# La zone de libre-échange des Amériques est-elle souhaitable?

Marc-Antoine Adam, conseiller, Relations internationales et étudiant en management international, ENAP  
Bernard Denault, conseiller, Relations internationales et étudiant en management internationale, ENAP  
Stéphane Pigeon, conseiller, Conseil exécutif, étudiant en management public, ENAP

*Les négociations entourant l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALÉ) ont su créer, au milieu des années 1980, un débat soutenu au sein de la société québécoise. Cependant, à l'occasion des négociations pour étendre cette zone de libre-échange au Mexique grâce à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA), il y a eu bien peu de débat quant aux avantages et aux inconvénients, pour le Québec, du libre-échange avec un « pays du Sud ». Bien que l'ALÉNA ait indéniablement créé un environnement favorable aux échanges commerciaux, il est aujourd'hui de plus en plus clair qu'au point de vue du commerce, c'est le Mexique qui a le plus profité de cet accord. Le déficit commercial du Canada avec le Mexique a pratiquement triplé depuis 1994. Dans ce contexte, que devrait-on penser d'une zone de libre-échange hémisphérique qui inclurait les économies de l'une des régions les plus inégalitaires au niveau de la distribution du revenu et de la propriété, soit l'Amérique latine?*

*À la suite du troisième Sommet des Amériques d'avril 2001, le moment est propice pour faire le point sur les travaux relatifs à la création de cette zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA) et, surtout, pour s'interroger sur l'opportunité d'une telle zone compte tenu de ses impacts potentiels sur les populations des Amériques, tant au Québec que dans l'hémisphère sud. Au Québec, des inquiétudes sur la future zone de libre-échange se font de plus en plus entendre dans la société civile, comme on l'a constaté lors du dernier Sommet des peuples. Le présent texte fait donc un bref rappel de la théorie du libre-échange pour ensuite en vérifier l'application à l'aide d'exemples concrets. Mais d'abord une courte présentation du projet de la ZLÉA et de son contexte s'impose.*

## Le projet de la Zone de libre-échange des Amériques

Le projet est ambitieux : réunir les 34 États démocratiquement élus du continent, représentant un marché de 800 millions de personnes, et mettre en place une vaste zone de libre-échange des biens, des services et des capitaux. Il s'agirait de la plus grande zone de libre-échange au monde avec plus du tiers de l'activité économique mondiale, et un produit intérieur brut (PIB) combiné d'environ 17 000 milliards \$ CA, soit supérieur à celui de l'Union européenne. Le projet d'intégration des Amériques émane, en fait, de deux visions : celle du Nord, souhaitant l'extension de l'ALÉNA aux autres pays d'Amérique, et celle du Sud, sous l'impulsion du Brésil, cherchant à constituer un contrepoids à la force économique nord-américaine.

La ZLÉA représenterait cependant un ensemble géopolitique très hétérogène avec un développement économique des plus inégaux. En effet, à l'intérieur de cette zone,

des économies puissantes côtoieraient des pays en voie de développement (PVD). On aurait d'un côté, au nord, les États-Unis avec plus de 276 millions d'habitants et un PIB/*per capita* de 33 407 \$ US et le Canada avec 31 millions d'habitants et un PIB/*per capita* de 23 582 \$ US. Alors que de l'autre côté, au sud, on aurait par exemple le Brésil avec 168 millions d'habitants et un PIB/*per capita* de 3 274 \$ US. À l'autre extrême démographique et social, des États, comme l'île de la Dominique avec seulement 76 000 habitants ou encore Haïti avec un PIB/*per capita* de seulement 356 \$ US, feraient également partie de la ZLÉA.

Officiellement, tel qu'en témoigne la Déclaration de Québec rendue publique à l'issue du Sommet du mois d'avril, l'objectif principal de la ZLÉA est de promouvoir la prospérité continentale grâce à une intégration économique accrue au moyen du libre-échange entre les pays des deux hémisphères afin de graduellement élever le niveau de vie et améliorer les conditions de

travail des populations tout en protégeant mieux l'environnement. Afin d'y parvenir, on prévoit que les barrières commerciales sur les biens, les services et la circulation des investissements devront être progressivement éliminées, en concluant les négociations au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2005.

Parmi les principes généraux de la ZLÉA, il faut savoir que les décisions sont prises par consensus et que l'accord devra être conforme aux règles et à la discipline de l'OMC. Les accords bilatéraux et sous-régionaux comme l'ALÉNA et le Mercosur pourront coexister à condition que les droits et les obligations assumés dans le cadre de ces accords ne soient pas inconciliables avec ceux de la ZLÉA. Les négociations sont menées par neuf groupes sectoriels (accès aux marchés, investissement, services, marchés publics, agriculture et produits agroalimentaires, règlement des différends, propriété intellectuelle, subventions, anti-dumping et droits compensateurs, politique de la concurrence).

## Un peu de théorie

Tel que signalé dans l'introduction, on s'interroge de plus en plus sur les bienfaits de la combinaison du libre-échange avec la croissance du commerce entre les pays développés du Nord et les PVD du Sud. Plusieurs sont d'avis qu'alors que cette combinaison entraîne des fermetures d'entreprises, du chômage et une détérioration des conditions de travail au Nord, elle ne semble pas bénéficier véritablement aux travailleurs du Sud. La détérioration subie au Nord découlerait de ce que celui-ci, ne pouvant concurrencer les bas salaires du Sud, verrait ses industries émigrer au Sud. Ce phénomène de « délocalisation » des entreprises serait d'ailleurs attesté par la hausse vertigineuse dans certains PVD des investissements directs étrangers (IDE) constitués de capital en provenance du Nord. Pendant ce temps, au Sud, la concurrence féroce entre les PVD pour attirer ces investissements empêcherait les salaires d'augmenter.

Ces critiques ont suscité des réactions chez les partisans du libre-échange. Généralement, ceux-ci rappellent aux détracteurs du libre-échange les théories classiques du commerce international pour montrer les avantages globaux indiscutables du libre-

(suite à la page 7)



---

# Le Nouveau Management Public : Principe universel ou paradigme culturel?

Lucie Rouillard, professeur à l'ENAP

*Au cours de la dernière décennie, rares sont les réformes administratives qui ne se soient opérées sous la bannière du Nouveau Management Public (NMP). Au sein des pays les plus développés, le constat est formel : le triomphe de l'économie de marché, l'invasion rapide des nouvelles technologies de l'information, la perte de confiance des citoyens à l'égard de la bureaucratie gouvernementale et la crise généralisée des finances publiques ont donné l'élan à un vaste mouvement de remise en cause du rôle et du fonctionnement de l'État en ce début du XXI<sup>e</sup> siècle.*

La force d'impact du NMP a été d'autant plus percutante qu'on y retrouve *a priori* un caractère d'universalité sous plusieurs aspects. Il y a d'abord une perception généralisée à l'effet que la bureaucratie gouvernementale opère une influence exagérée sur la gestion de l'État et que le recours aux multiples règles et procédures a créé graduellement un univers de rigidités bureaucratiques. Les préceptes du NMP sont clairs à ce sujet : la gestion de l'État doit être flexible et attentive aux besoins des citoyens. À ce titre, les gestionnaires doivent être évalués en fonction de leur capacité à rencontrer les objectifs fixés en vue de satisfaire les besoins des citoyens. Ils doivent pour cela bénéficier d'une marge de manœuvre élargie et disposer des moyens nécessaires pour réaliser leurs objectifs et pour s'adapter aux caractéristiques changeantes de la société du XXI<sup>e</sup> siècle.

Le renforcement des valeurs du marché s'est lui aussi fait sentir dans la plupart des États occidentaux. Avec lui est née une nouvelle vision du gouvernement selon laquelle le secteur privé doit être la force déterminante de l'économie. Le gouvernement, pour sa part, devrait abandonner ses fonctions d'État providence et laisser au marché la tâche de réguler l'économie, notamment par le recours à la dérégulation, à la privatisation et à l'importation, dans l'appareil public, d'outils de gestion empruntés au secteur privé (Caïden, 1998).

Cette vision est renforcée, bien sûr, par la mondialisation des marchés et de l'information qui abattent les frontières du savoir, réduisent les pouvoirs d'intervention et de

régulation de l'État à l'avantage des grands consortiums internationaux et des organismes internationaux de réglementation (Rockman, 1998). Enfin, il est clair qu'aucun État responsable ne peut prétendre s'insérer dans un modèle de marché planétaire sans d'abord mettre de l'ordre dans ses finances publiques. La croissance des dépenses gouvernementales, les déficits persistants, l'imprévisibilité des budgets, la vision financière à courte vue et les méthodes comptables inappropriées constituent des forces paralysantes qui empêchent les gouvernements d'orienter convenablement l'économie tout en répondant aux besoins de la société (Caïden, 1998).

Malgré ce contexte universel qui anime et conditionne les grandes réformes de l'heure, l'expérience montre déjà que les changements dans l'environnement, bien qu'ils soient des facteurs déterminants, ne sont pas les seuls à modeler les fonctions publiques du XXI<sup>e</sup> siècle (Aucoin, 2000). Le phénomène du NMP doit aussi être examiné empiriquement, en tenant compte des différents régimes, de la culture organisationnelle, de l'idéologie politique, etc. La vision d'un secteur public moderne peut difficilement s'exprimer comme un tout intégré et harmonieux.

## Paradigmes culturels

Dans son analyse comparée des nombreuses réformes qui s'opèrent actuellement sous la bannière du NMP, Peter Aucoin (2000) propose quatre paradigmes pour l'étude des réformes dans les régimes anglo-américains : le paradigme de la politisation, de la privatisation, de la mesure du rendement et de la

fonction publique professionnelle. Ces paradigmes ne sont pas exclusifs; ils nous permettent de caractériser les différentes réformes par le biais d'une ou de deux visions qui président à leur développement. Le paradigme de la politisation présume qu'une réforme ne peut être menée à bien par la fonction publique elle-même puisque trop d'intérêts particuliers y militent en faveur du statut quo. L'innovation doit donc venir de l'extérieur, c'est-à-dire des hommes politiques eux-mêmes et de leurs conseillers.

Le paradigme de la privatisation présume que la fonction publique traditionnelle, comme institution, n'est pas un arrangement idéal pour assurer la fourniture des services publics. Selon cette vision les organismes publics, pour être efficaces, doivent s'associer au secteur privé et être soumis aux forces concurrentielles du marché. Ici, l'innovation est favorisée par la privatisation, la sous-traitance, le partenariat public-privé.

Le paradigme de la mesure du rendement présume que la fonction publique fonctionnera mieux sur la base d'arrangements contractuels précisant les résultats qui sont attendus des fonctionnaires et des organismes publics par le gouvernement et ses ministres. Le modèle présente l'archétype de la séparation entre le politique et l'administration. Il s'exprime par la création d'agences gouvernementales autonomes, responsables et soumises à des normes d'imputabilité qui visent à en assurer un rendement optimal.

Enfin, le paradigme de la fonction publique professionnelle présume que le gouvernement et la fonction publique sont partenaires dans les changements et qu'ils se font mutuellement confiance dans ce projet. Il est entendu, d'une part, que les administrateurs publics sont à la recherche de l'intérêt public et, d'autre part, que ceux-ci possèdent les compétences pour parvenir à un arrangement optimal de la fonction publique. Dans un tel arrangement, la fonction publique doit fonctionner comme une organisation apprenante pour être innovatrice.

## Le modèle canadien

Aucoin utilise ces paradigmes pour expliquer en quoi le modèle canadien de réformes publiques se distingue de ceux d'autres pays anglo-américains, comme la Grande-Bretagne, les États-Unis, la Nouvelle-

## LE NOUVEAU...

Zélande et l'Australie<sup>1</sup>. Bien que l'on puisse y remarquer, comme dans les autres régimes, une volonté d'augmenter le rendement des organismes publics et un souci d'améliorer les services offerts aux citoyens, il ressort des caractéristiques propres au modèle canadien qui lui donnent une saveur culturelle très particulière par rapport aux autres modèles de réformes étudiés par Aucoin.

Par exemple, le modèle canadien n'accepte pas l'argument selon lequel « moins de gouvernement est synonyme de meilleur gouvernement ». Au contraire, il présume que la fonction publique doit être associée à l'élaboration des politiques comme à la prestation des services et que les fonctionnaires sont en mesure de présenter des idées audacieuses et innovatrices. Ces caractéristiques expliqueraient, selon Aucoin, que l'approche canadienne ait été perçue comme étant moins cohérente, vigoureuse et radicale que celles habituellement associées au NMP. En revanche, on pourrait s'attendre plutôt à ce que « le pragmatisme et l'expérimentation », et qui plus est le « gradualisme décentralisé », aient caractérisé la réforme de la fonction publique (p.167).

### Le NMP au gouvernement du Québec

Au Québec, la nouvelle vision d'un État moderne est axée sur la qualité du service au citoyen et sur l'efficacité de son secteur public (Noël de Tilly, 1999). C'est sans doute là l'aspect le plus visible de la réforme du secteur public québécois. La majeure partie des dispositions sur la *Loi sur l'administration publique* sont maintenant en vigueur et préconisent une gestion par résultats encadrée par des arrangements contractuels clairement définis à l'intérieur de documents tels le « plan stratégique », le « plan annuel de gestion », les « contrats de performance et d'imputabilité » et les « déclarations de services aux citoyens ». La création, à ce jour, de 16 unités autonomes de service qui organisent leurs services de façon contractuelle plutôt que hiérarchique montre bien les caractéristiques du paradigme de la mesure du rendement.

Au delà de ces apparences, cependant, le modèle québécois présente plusieurs aspects du paradigme de la fonction publique professionnelle. Dès les premières ébauches de

la réforme, on note la volonté de laisser une place importante à l'État en matière économique et sociale, à favoriser le dialogue entre les agents économiques (Roy, 1997), à considérer la fonction publique comme une institution et une ressource nécessaire à l'action de l'État (Carpentier, 1998). Le rôle du fonctionnaire est valorisé et l'innovation par les gestionnaires publics apparaît de plus en plus comme le moteur de la modernisation du secteur public (Noël de Tilly, 2000).

Le modèle québécois présente donc toutes les caractéristiques d'un modèle hybride dont certains éléments s'associent au paradigme de la mesure du rendement et d'autres, plus subtiles, répondent aux critères du paradigme de la fonction publique professionnelle, dominant dans la fonction publique canadienne. Il s'agit là d'un des aspects les plus intéressants de la réforme québécoise car il implique, comme le mentionne Aucoin, une grande flexibilité face au changement ainsi qu'une grande capacité d'expérimentation et d'apprentissage continu. Il présume également que les représentants politiques et la fonction publique sont capables d'établir un partenariat efficace basé sur la confiance mutuelle, l'expertise et la recherche de l'intérêt public et de la démocratie ●

### BIBLIOGRAPHIE

- Aucoin, Peter (2000). « La fonction publique comme organisation apprenante : maintenir le mouvement de réforme dans la fonction publique », *La modernisation de la gouvernance*, Centre canadien de gestion, p. 155-195.
- Caiden, Naomi (1998). « Une nouvelle génération de réformes budgétaires », dans B. Guy Peters et Donald Savoie eds., *Réformer le secteur public : où en sommes-nous?*, Centre canadien de gestion, Les presses de l'Université Laval, p. 191-218.
- Carpentier, Michel (1998). « Pour une prochaine étape de la modernisation de la fonction publique », *Autrement : Le journal de la réforme administrative*, no. 4, p. 1 et 2.
- Noël de Tilly, Michel (1999). « Pour de meilleurs services aux citoyens », *Autrement : Le journal de la réforme administrative*, numéro spécial (juin), p. 14.
- Rockman, Bert A. (1998). « L'État : un rôle en évolution », dans B. Guy Peters et Donald Savoie eds., *Réformer le secteur public : où en sommes-nous?*, Centre canadien de gestion, Les presses de l'Université Laval, p. 15-32.
- Roy, Pierre (1997). « Un nouvel art de gérer », *Autrement : Le journal de la réforme administrative*, no. 3, p. 1-12.

1. Selon les observations de Aucoin, la Grande-Bretagne a adopté les paradigmes de la politisation et de la privatisation. Aux États-Unis, il y a un mélange entre le paradigme de la politisation et celui de la mesure du rendement. Le régime de la Nouvelle-Zélande est dominé par le paradigme de la mesure du rendement. L'Australie prône un équilibre entre les paradigmes de la politisation et de la fonction publique professionnelle, une combinaison, comme le souligne Aucoin, qui ne peut être que tendue.

## LA ZONE...

échange tant pour le Nord que pour le Sud. C'est ainsi que l'on rencontre souvent dans la documentation deux grands arguments théoriques en faveur du libre-échange. Le premier est le concept de la spécialisation internationale du travail qui, en réalité, tire son origine de la théorie des avantages comparatifs et du modèle de la dotation factorielle. Le deuxième argument veut, quant à lui, que puisque l'augmentation de la productivité au Sud a forcément pour effet d'augmenter la production mondiale, il faut bien que quelqu'un quelque part y gagne quelque chose. Dès lors, tout problème pouvant en découler n'en serait plus qu'un de redistribution des nouvelles richesses ainsi générées. Nous reviendrons sur ce second argument dans la conclusion.

Si la théorie des avantages comparatifs illustre bien l'intérêt du libre-échange, encore faut-il savoir en quoi ces derniers consistent afin de déterminer qui devrait se spécialiser dans la production de quoi. Une contribution très importante à ce questionnement à été fournie par les économistes Heckscher et Ohlin. Ceux-ci ont jugé que les avantages comparatifs devaient dépendre des facteurs de production dont est doté un pays. Ceci les a amenés à énoncer un théorème selon lequel un pays exportera le bien dont la production exige une proportion intensive du facteur de production dont ce pays est relativement abondamment doté. C'est donc dans la production de ce bien qu'il devrait se spécialiser. Précisons que l'abondance d'un facteur se transmet par deux éléments : sa quantité physique et/ou son prix relatif. Suivant ce théorème, on peut déjà intuitivement penser que dans le cadre du commerce nord-sud, les pays du Sud se spécialiseraient dans la production de biens intensive en main-d'œuvre, par exemple la culture du café, alors que les pays du Nord se spécialiseraient dans la production de biens intensive en capital, par exemple la construction aéronautique. Il y aurait donc complémentarité dans les productions.

De ce qui précède, on aura compris que lorsqu'en marge du débat entourant la ZLÉA, Industrie Canada fait valoir l'importance d'axer l'économie du Canada sur le savoir où celui-ci jouirait d'un avantage par rapport à la plupart des autres pays, on se base, en

fait, sur les fondements théoriques dont nous venons de discuter. Suivant ce raisonnement, si le libre-échange peut causer préjudice à certaines industries du Nord, voire entraîner leur fermeture, ce phénomène se produit à l'égard des industries traditionnelles qui ne sont pas ou plus intensives en savoir. Dès lors, il s'agit tout simplement pour le Nord de réorienter sa main-d'œuvre et son capital vers l'économie du savoir. Cette construction théorique, somme toute rassurante, traduit-elle la réalité d'aujourd'hui? C'est la question que nous devons maintenant nous poser. Évidemment une comparaison exhaustive des réalités économiques de l'ensemble des pays des Amériques serait, ici, proprement impossible, c'est pourquoi nous nous limiterons à un survol empirique de deux industries : l'automobile, qu'on pourrait qualifier aujourd'hui de moyennement intensive en savoir, et l'aéronautique, hautement intensive en savoir. Ce survol prendra la forme d'une comparaison nord-sud principalement axée sur le Québec et le Brésil.

### Analyse de l'industrie de l'automobile

Le Brésil compte 14 manufacturiers d'automobiles dont Mercedes-Benz, Toyota et GM, et neuf d'entre eux y sont implantés depuis moins de cinq ans. Plus de 94 000 Brésiliens travaillent dans ce secteur comparativement à 147 000 travailleurs au Québec et au Canada où on retrouve principalement les trois fabricants américains. À l'instar de ce qui se fait ici, les voitures fabriquées au Brésil ne sont pas conçues dans ce pays.

Jusqu'au début des années 90, les manufacturiers brésiliens fabriquaient de vieux modèles de véhicules ou des automobiles conçues spécialement pour le marché du Sud dans des usines d'assemblage désuètes. À la suite de l'ouverture des marchés, ils changent radicalement leur stratégie, abandonnant la production de véhicules de deuxième catégorie afin de produire les mêmes voitures qu'au Nord<sup>1</sup>.

Plus de 12 milliards de dollars de capitaux étrangers ont été investis ces dernières années dans cette industrie et sept autres milliards sont prévus au court des trois prochaines années. Grâce à ces investissements, les usines d'assemblage brésiliennes comptent parmi les plus avancées sur le plan technologique et celui des processus de production. Elles permettent main-

tenant de fabriquer et d'exporter les modèles d'automobiles dernier cri.

L'avantage comparatif du Brésil se situe au niveau du coût de sa main-d'œuvre. Si en 1995 le salaire moyen d'un employé d'une usine d'assemblage automobile au Brésil se situait à 8 \$ US/heure, au Québec ce même travailleur était payé quatre fois plus. Malgré une productivité inférieure de 30 %, le coût de la main-d'œuvre brésilienne par véhicule était en 1993, 66 % moins élevé que chez nous<sup>2</sup>. S'appuyant sur une production d'automobiles estimée à 1,9 million d'unités, les manufacturiers localisés au Brésil font une économie substantielle de 1,1 milliard de dollars US par rapport aux manufacturiers canadiens au niveau du coût de la main-d'œuvre. Et selon Industrie Canada, les travailleurs brésiliens n'auraient pas bénéficié d'augmentation malgré les changements importants survenus dans l'industrie brésilienne de l'automobile depuis 1995.

Les IDE, le transfert technologique de même que l'accession des entreprises brésiliennes aux normes internationales ISO ont par ailleurs permis d'augmenter le niveau de productivité des entreprises manufacturières brésiliennes de 52 % entre 1993 et 1998. Parions que le niveau de productivité de l'industrie de l'automobile brésilienne s'apparentera — si ce n'est déjà fait — à celui des pays occidentaux, ce qui aura pour effet d'accroître encore plus l'avantage comparatif du Brésil comparativement à celui du Nord.

### Analyse de l'industrie de l'aéronautique

L'industrie de l'aéronautique, secteur phare de l'économie du savoir, est souvent présentée comme le fleuron du développement économique québécois grâce, notamment, à Bombardier. Paradoxalement, on constate que cette industrie est également florissante dans un PVD comme le Brésil où plusieurs entreprises internationales œuvrent dans le domaine comme Helibras (hélicoptère), Avibras et, surtout, Embraer, quatrième plus important manufacturier d'avions civils derrière Boeing, Airbus et Bombardier.

Embraer retient particulièrement notre attention depuis qu'elle a réussi, en moins de cinq ans, à s'accaparer de plus de 50 % du marché des transporteurs régionaux aux dépens de Bombardier. Il serait faux d'attribuer

## LA ZONE...

ce succès commercial uniquement aux subventions versées par le gouvernement brésilien. D'une part, Bombardier est aussi largement subventionnée par le biais de différents programmes du gouvernement canadien et, d'autre part, l'avion de 50 places d'Embraer se vendait à un prix de 15,5 millions \$ US, soit 2,5 millions de moins que le modèle de Bombardier, et ce, avant même le rabais consenti aux acheteurs grâce aux subventions brésiliennes.

D'autres facteurs doivent être considérés, comme la modernisation des méthodes de production, qui a permis à Embraer d'avoir le cycle d'assemblage des transporteurs régionaux le plus court de l'industrie aéronautique, de même que le faible coût de la main-d'œuvre. En effet, le salaire annuel moyen d'un ouvrier d'Embraer est estimé à 9 000 \$ CA et celui d'un ingénieur à 15 000 \$ CA comparativement à 36 400 \$ CA pour un ouvrier de Bombardier et 70 000 \$ CA pour un ingénieur. Notons que chez Embraer, les salaires n'auraient pas augmenté depuis la privatisation de cette entreprise en 1994. Ceux-ci ont même été révisés à la baisse lors de la signature de la convention collective de 1996. Il n'est donc pas surprenant de constater qu'une partie considérable de l'écart du prix de vente entre Embraer et Bombardier est causée par les différences salariales.

## Conclusion

Puisant dans la théorie conventionnelle du commerce international qui postule la complémentarité des échanges internationaux, les partisans du libre-échange nord-sud présentent le savoir comme l'avantage comparatif du Nord qui garantirait sa compétitivité dans les secteurs de haute technologie et, partant, sa prospérité. Mais un pays peut-il vraiment espérer tirer un avantage comparatif du savoir et, surtout, le conserver? Voilà qui n'est pas si évident. Nous avons vu que même dans les créneaux de l'économie du savoir, le Sud, grâce à ses bas salaires, peut s'avérer un redoutable concurrent<sup>3</sup>. Si l'on considère la nature même du savoir, cela n'est pas surprenant. Dès qu'il est généré, le savoir acquiert une existence distincte, il devient intangible. En raison de ce caractère, le savoir est mobile. Lorsqu'il est breveté, il peut se déplacer par l'entre-

mise de ses propriétaires, souvent des multinationales établies aux quatre coins du monde. Mais la plupart du temps, il n'est pas breveté, il peut alors se déplacer librement, ce qui, avec les nouvelles technologies de l'information et des communications, veut dire très vite. Voilà sans doute pourquoi les transferts technologiques entre le Nord et le Sud sont devenus beaucoup plus rapides. Mais, il y a plus; le savoir, contrairement aux autres facteurs de production, peut se reproduire à l'infini du seul fait de sa communication. On comprendra dès lors que le savoir cadre plutôt mal avec le modèle de la dotation factorielle.

En théorie, les gains de productivité permis par le libre-échange devraient néanmoins forcément se traduire par un bilan global positif. Le libre-échange nord-sud fait certainement des gagnants. Toutefois, on aurait tort de tenter de dresser ce bilan en fonction des États comme si ces derniers étaient des agents économiques. C'est probablement davantage entre les différents facteurs de production qu'il faudrait distinguer les gagnants des perdants. Si cet exercice était fait, on s'apercevrait sans doute qu'entre le travail et le capital, pour s'en tenir à la division classique des économistes, c'est le capital qui est favorisé et ce, en raison de sa mobilité.

Nombreux sont ceux qui voient alors dans la redistribution des richesses la façon de pallier les inégalités engendrées par le libre-échange. Qui dit redistribution dit fiscalité. Or, selon ce que nous venons de voir, c'est le capital qu'il faudrait davantage taxer. Mais, dans les faits, c'est l'inverse qui est en train de se produire. Selon les nouvelles tendances en matière de fiscalité, de plus en plus les États font reposer le fardeau fiscal sur les facteurs de production les moins mobiles. Pourquoi? Pour éviter une fuite à l'étranger des autres facteurs, dont le capital.

Dans sa forme actuelle, où l'un des principaux objectifs est de faciliter encore davantage la circulation du capital, la ZLÉA est-elle souhaitable? Ça dépend pour qui ●

## BIBLIOGRAPHIE

1. Brazil – Auto parts & vehicles – Lafis, 21 février 1996.
2. Anfavea – Association nationale des fabricants de véhicules automobiles, septembre 1995.
3. Lorsque nous avons cherché à savoir ce qui pouvait expliquer l'accroissement du déficit commercial du Canada avec le Mexique, tant les fonctionnaires d'Industrie Canada que ceux du Québec ont signalé la sous-estimation de la capacité du Mexique de fournir de la main-d'œuvre qualifiée.



---

# La renégociation de l'entente-cadre sur l'union sociale

Christian Dufour, attaché d'enseignement, Observatoire de l'administration publique, ENAP

*Le présent texte tente de faire le point sur l'entente sur l'Union sociale canadienne, à partir des événements qui ont mené à sa conclusion il y a deux ans et demi, dans le contexte de son réexamen prévu avant février 2002. On y rappelle succinctement le contenu de l'accord, les motivations en partie contradictoires qui ont mené les parties, sauf le Québec, à le conclure. On termine sur quelques perspectives d'avenir, entre autres, sur le pouvoir fédéral de dépenser en relation avec le déséquilibre des sources de revenus gouvernementaux au pays, de même que sur un principe fédéral fort auquel le Québec est historiquement attaché.*

*Signée en février 1999 par les gouvernements fédéral, provinciaux — à l'exception du Québec — et territoriaux, l'entente-cadre sur l'Union sociale est un document administratif, valable pour trois ans, qui encadre les relations intergouvernementales en matière de programmes sociaux au Canada : services sociaux, santé, sécurité du revenu, enseignement postsecondaire et programmes de main-d'œuvre. Il s'agit de secteurs de compétence provinciale, avec une implication importante du gouvernement fédéral en vertu de son pouvoir de dépenser.*

*On retrouve dans l'entente, entre autres, des dispositions sur l'imputabilité face au public, l'évaluation des provinces, l'identification des pratiques exemplaires et l'élaboration d'indicateurs comparables pour mesurer les résultats. La dernière clause de l'accord oblige les gouvernements à passer conjointement en revue l'entente et sa mise en œuvre avant la fin de la troisième année en 2002, de même qu'à faire les ajustements nécessaires. L'entente est considérée par certains observateurs comme un point tournant dans l'évolution des relations intergouvernementales et des politiques sociales au Canada.*

## Des motivations contradictoires

La conclusion de cette entente faisait suite à plus de trois années de négociations marquées par d'importants rebondissements. Ce sont les provinces, à l'exception du Québec, qui prirent l'initiative de discuter entre elles de l'avenir des programmes sociaux au Canada. Leur motivation pour entrer dans des négociations avec Ottawa sur le thème du renforcement de l'Union sociale fut d'établir un cadre de discussion et de décision fédéral-provincial, qui empêcherait la répétition des coupures unilatérales massives qu'elles avaient dû subir de la part d'Ottawa. Elles avaient été secouées par la façon dont ce dernier avait mené sa lutte au déficit, en sabrant dans ses programmes de transferts en matière sociale et de santé, substantiellement plus que dans ses propres programmes.

Lors de leur conférence annuelle de Saint-Jean, Terre-Neuve, en août 1995, les premiers ministres des provinces mirent donc sur pied le Conseil interprovincial des ministres responsables de la refonte des politiques sociales, dont le mandat était de renouve-

ler l'ensemble des programmes sociaux au Canada. Dans son Discours du Trône du 27 février 1996, le gouvernement fédéral annonçait pour sa part son intention de préserver ce qu'il appelait *l'Union sociale du Canada*, en travaillant avec les provinces et les Canadiens à déterminer les principes la sous-tendant. Les négociations fédérales-provinciales sur une entente-cadre relative à l'Union sociale commencèrent en décembre 1997, sans le Québec, sur la base du respect des compétences constitutionnelles et pouvoirs de chaque gouvernement, avec comme objectifs :

- une série de principes sur les politiques sociales ;
- des approches de collaboration sur la façon d'utiliser le pouvoir fédéral de dépenser ;
- un mécanisme approprié de règlement des litiges entre les gouvernements ;
- des règles pour clarifier la coopération intergouvernementale ;
- des mécanismes pour clarifier les rôles et responsabilités en matière de politique sociale.

Les premiers mois de 1998 furent cependant marqués par toute une série d'initiatives fédérales, de nature souvent unilatérale, dans des champs provinciaux de compétence : Bourses du Millénaire, Fondation canadienne de l'innovation, Fonds pour l'adaptation des services de santé, etc. Cela se fit dans la foulée de l'annonce par le ministre fédéral des Finances de l'atteinte du déficit zéro, avec la marge de manœuvre que cela redonnait à Ottawa sur le plan financier. Du côté des provinces, il s'ensuivit un net changement de ton dans les discussions relativement à l'entente-cadre sur l'Union sociale. Cette dernière ne semblait pas impliquer pour Ottawa que le dividende social disponible soit prioritairement réinjecté dans les programmes sociaux et de santé durement touchés par les coupures des transferts fédéraux aux provinces pour juguler le déficit : le fédéral semblait plutôt envisager des programmes unilatéraux de dépenses ou des bénéfices fiscaux au bénéfice des individus, des institutions et des provinces, dans des secteurs de compétence provinciale comme les services sociaux, la santé et l'éducation.

## Le ralliement temporaire du Québec

Les provinces convinrent donc à la fin du printemps 1998 d'une position commune plus contraignante pour Ottawa sur les modes de collaboration entre les gouvernements dans le cadre de l'Union sociale canadienne. Ce consensus provincial-territorial prévoyait un droit de retrait de tout programme fédéral, cofinancé ou non, dans les champs de compétence provinciaux, à la seule condition de mettre en œuvre un programme qui traite des problèmes ciblés par le programme fédéral. Lors de la Conférence interprovinciale des premiers ministres à Saskatoon en août 1998, sur la base de cette clause de retrait avec compensation financière, le Québec se joignit au consensus interprovincial sur l'Union sociale et aux discussions avec Ottawa sur le sujet.

Notons que le consensus provincial-territorial de Saskatoon sur l'Union sociale, dont faisait partie le Québec, ne mentionnait pas seulement le droit de retrait des provinces qui ne voulaient pas d'une initiative fédérale dans leurs champs de compétence. On y prévoyait également différentes façons de gérer les interdépendances en matière sociale au Canada et de promouvoir la collaboration en ce domaine; on y reconnaissait

## LA RENÉGOCIATION...

que le gouvernement fédéral jouait un rôle important au plan social, même si ce sont les gouvernements provinciaux qui devaient rester les premiers responsables des programmes de base. C'était des choses que le Québec n'avait jamais reconnues dans le passé. Par définition, l'entrée du Québec dans le front commun des provinces l'amène à reconnaître davantage les implications canadiennes de ce dossier et à adapter en conséquence la position traditionnelle québécoise.

Au début de février 1999, s'effondra le front commun interprovincial auquel avait adhéré le Québec, à la suite de l'abandon de la clause de droit de retrait avec compensation financière contre une augmentation substantielle du financement fédéral en matière sociale. Fut alors conclue la présente entente sur l'Union sociale entre le fédéral et les neuf autres provinces.

### Perspectives

Au début de 2001, l'Institut de recherches en politiques publiques a lancé un programme de recherche pancanadien sur l'entente-cadre sur l'Union sociale : le but du projet est de réaliser une analyse indépendante de l'entente dans le courant de sa troisième et dernière année d'application, conformément au dernier article de l'accord. Un groupe d'experts, dont l'auteur de ce texte, essaie de déterminer si l'accord fournit un cadre satisfaisant pour l'Union sociale, s'il remplit bien le rôle prévu quant aux relations intergouvernementales et aux politiques sociales, s'il constitue enfin un arrangement viable, compte tenu notamment de l'absence de l'un des gouvernements, le Québec. Ces thèmes furent discutés lors d'un séminaire de travail à Montréal le 22 et 23 mars dernier.

Le fait que le gouvernement du Québec n'ait pas signé l'entente et que plusieurs provinces n'aient pas atteint leurs objectifs initiaux laisse penser que le processus d'évaluation

prévu à l'entente pourrait impliquer beaucoup plus que des amendements mineurs. Ceci est d'autant plus vrai que, dans le secteur des politiques sociales, d'importants changements sont en cours : santé, politique familiale, politiques du marché du travail, aide sociale, services sociaux. Cela dit, il n'est pas acquis qu'il y aura dans les faits réexamen réel, encore moins complet de l'entente : les parties pourraient se limiter à tenir une réunion à la fin de laquelle l'entente serait déclarée « réexaminée », pour être aussitôt reconduite. Cela permettrait d'éviter une renégociation qui pourrait s'avérer difficile, entre autres pour Ottawa, susceptible de remettre en cause le succès au moins formel d'il y a deux ans. Paradoxalement, on peut penser que ce sont les lacunes de l'entente qui rendent improbables dans les faits une véritable réévaluation et amélioration qui seraient davantage possibles si l'accord disposait d'assises plus profondes que ce n'est le cas actuellement.

Outre la question de la place du Québec au sein du Canada, les discussions sur l'entente sur l'Union sociale ramènent à l'avant-scène le vieux problème du pouvoir de dépenser d'Ottawa dans les champs de compétence provinciaux, de même que celui, sous-jacent, du déséquilibre croissant qui existe au pays entre les responsabilités constitutionnelles et les sources fédérales et provinciales de revenus. Le dossier de l'Union sociale est aussi une bonne illustration de la tendance du fédéralisme exécutif — le complexe système de conférences et d'ententes fédérales-provinciales et interprovinciales à tous les niveaux qui caractérise le fédéralisme canadien — à se structurer et à s'institutionnaliser davantage, au nom de la concertation, de la collaboration et du partenariat. Enfin, certains se demandent si l'actuelle entente sur l'Union sociale est compatible avec le maintien au Canada d'un principe fédéral fort<sup>2</sup>, auquel tient en particulier le Québec, basé sur le partage mais aussi la séparation de la souveraineté entre deux ordres de gouvernement, chacun étant souverain dans son champ de compétence ●

## BIBLIOGRAPHIE

1. Dufour, Christian, « La renégociation de l'entente sur l'Union sociale: des possibilités pour le Québec? Des possibilités pour le Canada », communication présentée au séminaire de travail «Back to the table: a New Social Union for 2002?», Institut de recherche en politiques publiques, Montréal, 22-23 mars 2001, 23 pages.
2. Voir à ce sujet Le principe fédéral, pages 103-111, dans *Lettre aux souverainistes québécoises et aux fédéralistes canadiens qui sont restés fidèles au Québec*, Christian Dufour, Montréal, Stanké, 2000. Voir aussi *L'Union sociale canadienne sans le Québec*, Alain-G. Gagnon (dir), Édition Saint-Martin, Montréal, 2000, en particulier les études de Claude Ryan, de Jacques Frémont, d'André Binette et d'Alain Noël. Voir enfin *Union sociale: mise en tutelle des provinces*, André Burelle (ancien conseiller des gouvernements Trudeau et Mulroney), *Le Devoir*, 15 février 1999.

La Revue est à la recherche de textes synthèse dans tous les domaines de la gestion, l'économique et le politique. Les articles doivent être traités dans un langage non technique, mais avec la plus grande rigueur et porter sur des sujets d'actualité.

Deux formats de texte sont acceptés. Le texte plus long (environ 8500 caractères) et les textes intérieurs plus courts (environ 5000 caractères).

Veuillez faire parvenir les textes à Ginette Jobin par courrier électronique, à l'adresse mentionnée dans l'encadré ci dessous.



Université du Québec  
**École nationale  
d'administration  
publique**

**SOURCES ENAP** est publié 5 fois par année par l'École nationale d'administration publique (ENAP).

Comité de rédaction : Emmanuel Nyahoho (responsable); Luc Bernier, Daniel Lozeau, Richard Marceau, Denis Proulx et Natalie Rinfret.

Édition : André Chénier, directeur des communications.

*Sources ENAP* est disponible gratuitement sur le site web de l'ENAP à l'adresse suivante : <http://www.enap.quebec.ca/publications>, ou sur abonnement.

Abonnement annuel pour 5 numéros :

15 \$ (s'il y a lieu, ajouter la TPS de 7% et la TVQ de 7,5%)

Pour information : Ginette Jobin, téléphone (418) 641-3000, poste 6532 ou télécopieur (418) 641-3058

Toute correspondance doit être adressée à :

*Sources ENAP*, a/s Ginette Jobin, 555, boulevard Charest Est, Québec (Québec) G1K 9E5 Canada  
Courriel : [ginette.jobin@enap.quebec.ca](mailto:ginette.jobin@enap.quebec.ca)

Tous les textes peuvent être reproduits sans autorisation, mais avec mention de la source.

Les articles n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs.

Dans le présent document, le générique masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Dépôt légal : 2<sup>e</sup> trimestre 2001

Bibliothèque nationale du Québec

Bibliothèque nationale du Canada