

LE RÉGIME FÉDÉRATIF ET LA FRAGMENTATION DES ESPACES, DANS LE CONTEXTE DE LA MONDIALISATION

GÉRARD BOISMENU
PETER GRAEFE

G. Boismenu et Peter Graefe,
« Le régime fédératif et la fragmentation des espaces, dans le contexte de
la mondialisation », dans J. Duchastel (dir.), *Fédéralisme et Mondialisation*,
Québec-Amériques, 2003, p. 215-238.

LE RÉGIME FÉDÉRATIF ET LA FRAGMENTATION DES ESPACES, DANS LE CONTEXTE DE LA MONDIALISATION

La question de la fragmentation de l'espace social canadien a toujours été au cœur des tensions et des conflits de la société politique canadienne. La construction de l'espace canadien n'a pu se faire qu'à travers la reconduction d'une question régionale et d'une question nationale, et cette dernière s'est précisément appuyée sur un espace régional particulier. L'espace social est un phénomène changeant qui se définit en fonction d'enjeux et de leurs représentations sur le terrain économique, mais aussi social et politique. La coïncidence entre ces différents enjeux n'est pas nécessaire, loin de là, mais devient un facteur d'aggravation de la question régionale. Autre élément à considérer, c'est que la distinction entre un espace canadien, fortement intégré dans l'espace continental, et les espaces régionaux est une façon de comprendre et d'interpréter des systèmes d'action et de représentation, qui ne sont pas exclusifs, au sens où l'espace canadien traverse et dépasse ses espaces régionaux constitutifs. Cette thématique de la constitution de l'espace au Canada, dans ses dimensions économique, sociale et politique, est présente dans toute l'histoire canadienne et a connu des accents particulièrement forts à certains moments. La mondialisation et l'accentuation de l'intégration continentale renouvellent cette thématique et posent les questions et les façons d'y répondre dans des termes nouveaux. C'est cette question que nous abordons de façon encore sommaire, en mettant l'accent sur la différenciation de l'espace et le régime politique.

L'examen de l'articulation de la mondialisation et du fédéralisme canadien permet de souligner trois dimensions centrales. D'abord, elle renouvelle la thématique de la fragmentation de l'espace économique et du régionalisme ; le régionalisme prend un nouveau visage dans un certain nombre d'espaces provinciaux, avec des projets socio-économiques réactualisés. En second lieu, cette thématique de la fragmentation se manifeste à travers les relations intergouvernementales et l'évolution du fédéralisme. Cette thématique, qui va au-delà des revendications régionales des années 1970, qui avaient fait échouer les mécanismes du fédéralisme coopératif, conduit, dans la conjoncture actuelle, à la recherche d'une formule de « fédéralisme fonctionnel ». Partant de là, on peut suggérer, comme troisième dimension, que la fédération est à un carrefour, avec des projets opposés dans la définition de ce qui serait le plus fonctionnel pour le fédéralisme dans un espace social et économique de plus en plus fragmenté. Cette communication décrit les trois principaux projets politico-institutionnels en présence et dont la confrontation se manifeste dans des conflits au jour le jour portant sur les rôles et les activités appropriés pour les deux ordres de gouvernement.

LA MONDIALISATION ET LA FRAGMENTATION DE L'ESPACE ÉCONOMIQUE

Deux observations générales s'imposent d'entrée de jeu. D'un côté, c'est un cliché de parler de l'affaiblissement de l'État central, avec le déplacement du pouvoir vers des institutions supranationales et vers les entités subnationales, de même que vers les institutions de la société civile et, en particulier, vers les forces du marché¹. Un ensemble de processus économiques interreliés a rendu les économies nationales de plus en plus « perméables² ». Cela limite la capacité de l'État à mener des stratégies économiques plus interventionnistes et encourage les reculs dans les dispositifs sociaux, au nom de la croissance des investissements et de la réduction de l'imposition fiscale. Par ailleurs, des initiatives politiques à d'autres niveaux de l'espace social défient l'autorité de l'État central. Ces défis tirent profit de la diminution de l'autorité morale de l'État national, comme garant de la justice sociale et de la croissance économique³.

En effet, l'accentuation de la concurrence internationale, couplée aux contraintes fiscales plus serrées, a poussé la plupart des États occidentaux à distinguer la gestion territoriale de la redistribution et à renforcer les principaux secteurs économiques et les principales régions⁴, et donc à traiter plus durement leurs « périphéries », afin de reprendre le terrain perdu dans l'arène de l'économie globale⁵. Ces changements dans la gestion territoriale ont une incidence particulière dans les États fédéraux⁶. Les mécanismes qui règlent les conflits centre-régions, qui tiennent ensemble les unités constituantes, risquent de ne plus être praticables.

D'un autre côté, la mondialisation ne s'impose pas en soi ; elle est, de plusieurs façons, construite par les États, à travers leur participation aux accords de commerce international, et leur acceptation de la mondialisation comme contrainte politique lourde⁷. La capacité de ces mêmes États de reconfigurer leur société dans le moule du néolibéralisme montre que la thèse du déclin de l'État doit être nuancée⁸. La question qui se pose est moins celle de l'État affaibli ou de l'État renforcé, que celle des stratégies et finalités poursuivies par l'État⁹. Cette dynamique est présente au Canada, alors que l'acceptation de la « contrainte » mondiale s'est appuyée sur au moins deux facteurs. D'abord, le gouvernement fédéral a parié que l'ouverture des marchés pouvait mener à une distribution polycentrique du pouvoir économique et, de ce fait, réduire la dépendance du Canada à l'égard des États-Unis¹⁰. Ensuite, l'acceptation de cette contrainte a surtout exprimé la position de la classe d'affaires qui privilégie cette approche pour restructurer le capital canadien et pour accroître l'innovation et la productivité¹¹. Le gouvernement fédéral, bien que renonçant à l'usage directif de son pouvoir économique, a résolument cherché à susciter une mobilisation des acteurs économiques et des Canadiens en général en faveur de la compétitivité économique et à assurer son leadership sur l'ensemble du pays par la mise en œuvre de politiques¹².

Ce choix renferme un pari majeur si on tient compte des fortes tendances à la fragmentation induites par le fonctionnement du libre marché, d'autant plus fortes qu'elles s'inscrivent dans la géographie économique nord-américaine. Il consiste à faire en sorte que le gouvernement fédéral puisse, par ses politiques publiques, contrecarrer ces tendances à la fragmentation. Tandis que le projet keynésien de

l'après-guerre impliquait une centralisation des grands leviers de l'économie, pour assurer une gestion macro-économique efficace, les politiques du côté de l'offre sont à la portée des provinces autant que du gouvernement fédéral. Ce dernier se doit de jouer un rôle de premier plan dans la coordination des acteurs économiques et dans les politiques micro-économiques, tout en renforçant son contrôle sur les projets provinciaux de développement, en utilisant sa capacité de conclure des ententes commerciales internationales et d'encourager la libéralisation des échanges interprovinciaux.

Cela n'est pas une mince tâche, car, comme plusieurs critiques de la libéralisation commerciale l'avaient anticipé¹³, cette politique a favorisé une plus grande régionalisation de l'économie canadienne, avec un renforcement de la structuration de l'axe nord-sud. Par exemple, l'Île-du-Prince-Édouard est la seule province qui commerce maintenant plus avec le reste du Canada qu'avec le reste du monde, tandis qu'en 1981, au-delà de cette province, la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve échangeaient plus avec le reste du monde qu'avec le reste du Canada¹⁴. Dans la foulée, le ratio des échanges internationaux sur les échanges interprovinciaux (en dollars constants) est passé de 0,87 en 1981 à 1,68 en 1994. Cela reflète le fait que les échanges internationaux ont plus que doublé, tandis que les échanges interprovinciaux n'ont progressé que d'environ 15 %. L'intégration nord-sud ne se limite pas aux simples liens commerciaux.

L'Accord de libre-échange et l'ALENA peuvent être vus comme la confirmation d'une nouvelle architecture de l'économie nord-américaine, construite à partir de réseaux complexes de production et de mise en marché transfrontaliers¹⁵. Cela signifie que les économies régionales sont de plus en plus encadrées dans des réseaux de production complexes avec les États américains adjacents. Pensons notamment à l'intégration de l'industrie automobile qui favorise l'intensification des liens entre l'Ontario et les États américains de la région des Grands Lacs.

LE PREMIER VOLET : LES INTERVENTIONS PUBLIQUES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Malgré une volonté ferme de mettre en place des politiques pancanadiennes et au prix de tensions politiques majeures, le gouvernement fédéral reste incapable de contrer la fragmentation. Les interventions fédérales dans divers champs ont pu contrer les actions provinciales, qui restent des acteurs importants, mais sont restées insuffisantes pour établir un contrôle centralisé de l'économie.

- À un niveau très général, le leadership du gouvernement fédéral est remis en question par la performance économique du pays. L'adoption du modèle néolibéral de politiques publiques et de libre-échange n'a pas réussi à renverser les problèmes à long terme de l'économie canadienne. Les quinze dernières années n'ont pas été reluisantes sur le plan économique (faible productivité, revenus stagnants, déclin de l'investissement de capital productif, chômage élevé)¹⁶. Ce bilan ne plaide pas en faveur de ce gouvernement qui se réclame d'une position de commande dans la conduite de la politique. Cela dit, le plus important, soit les interventions précises du gouvernement pour consolider l'espace économique canadien, telles que les politiques du marché du travail, la Commission du développement de la main-d'œuvre et les politiques régionales ont aussi rencontré des problèmes.
- En matière de marché du travail, par exemple, les politiques fédérales qui proposaient des mécanismes centralisés pour réguler les ajustements du marché du travail en réponse aux défis de la concurrence ont fini par donner lieu, face aux résistances des provinces, à un renforcement de l'organisation provinciale des marchés du travail¹⁷. La Commission du développement de la main-d'œuvre canadienne a été l'un des outils privilégiés par le gouvernement fédéral pour répondre aux défis de rajustement du marché du travail découlant de l'Accord de libre-échange. Initialement lancé pour développer un consensus pancanadien parmi les partenaires du marché du travail sur les besoins en matière de main-d'œuvre, l'exercice s'est rapidement enlisé en raison de l'incapacité de dépasser les visions fondamentalement

divergentes sur la formation de la main-d'œuvre et sur son financement, ainsi qu'en raison des provinces qui surveillaient l'exercice d'un œil suspect¹⁸. Les diverses commissions provinciales, aussi récentes que leur vis-à-vis fédérale, ont eu plus de succès dans l'établissement de partenariats au sein du marché du travail. C'est certainement le cas au Québec, et dans une moindre mesure en Ontario et en Colombie-Britannique¹⁹. La politique fédérale cherchant à augmenter la coordination économique centrale a provoqué le résultat opposé.

- À un niveau plus général, la volonté du gouvernement fédéral de créer un système pancanadien de formation et de recyclage dynamique a très peu donné de résultats, surtout à la suite d'une série de coupures budgétaires²⁰. Après avoir souligné l'importance d'une stratégie nationale en la matière (dans le sens pancanadien), le gouvernement a fini par en laisser le dossier aux provinces. Le fédéral garde un rôle dans la définition des conditions d'admissibilité aux programmes et dans les offres de programmes, même avec la décentralisation de la politique du marché du travail au profit des provinces, y compris dans les domaines où elles contrôlent la prestation des services²¹. Mais le contrôle stratégique dont bénéficie ce gouvernement est très loin du rôle dynamique conçu au début. Les ententes signées avec les provinces limitent la capacité du gouvernement fédéral d'imposer une approche plus uniforme, alors que les provinces conservent beaucoup de latitude en termes de contenu des programmes et de définition des rôles relatifs du secteur public et privé dans la prestation de services²².
- La tendance à élaborer des programmes de développement régional, qui soient orientés vers le marché, semble également accentuer la fragmentation régionale, étant donné l'inégalité spatiale du développement économique²³. L'action fédérale reste inconsistante sur cette question et privilégie surtout les interventions *ad hoc* à un programme systématique de traitement du développement inégal des différentes régions²⁴. Les ententes de développement fédérales-provinciales restent très générales, permettant des ententes bilatérales sur des projets précis, mais

sans stratégie cohérente et à long terme, tout en conservant un rôle prépondérant dans la suggestion de projets. En d'autres mots, malgré le fait de consacrer des sommes intéressantes à cette question, on n'est pas en présence d'*une* politique, mais de « dix politiques de développement économique régionales appuyées avec des fonds du fédéral²⁵ ».

LE DEUXIÈME VOLET : LES ACCORDS DE LIBRE-ÉCHANGE

Une deuxième stratégie pour contrer la fragmentation de l'espace économique canadien consiste à utiliser les règles des accords commerciaux pour réduire la capacité des provinces de concurrencer le gouvernement fédéral dans la gouverne de l'économie.

- L'accord sur le commerce intérieur s'oppose en principe aux forces favorables à la fragmentation. Cette entente valorise le pouvoir fédéral de réglementer le commerce et les échanges, et permet de discipliner « l'utilisation des compétences gouvernementales provinciales²⁶ ». L'accord donne certainement de la légitimité au rôle fédéral dans la régulation du commerce, et ses règles contraignent les provinces beaucoup plus que le fédéral. Cependant, l'accord est un outil relativement faible, avec un mécanisme limité de résolution des différends, des exclusions prolongées et des dispositions insatisfaisantes concernant les acteurs privés. En d'autres mots, les provinces ont réussi, pour l'essentiel, à préserver leur marge de manœuvre pour consolider leurs propres économies²⁷. Il reste que, même si le gouvernement fédéral pouvait briser à la longue la résistance des provinces au libre-échange interprovincial, il n'est pas dit que ses propres interventions parviendraient à accroître l'intégration de l'espace économique canadien.
- Un certain nombre d'observateurs ont également avancé la thèse que le gouvernement fédéral peut augmenter sa coordination de l'économie par sa capacité de négocier les accords obligatoires de commerce international qui empiètent directement sur des prérogatives et les compétences provinciales²⁸. Ces accords sur

le commerce intérieur et international peuvent évidemment restreindre la capacité des provinces à poursuivre des politiques indépendantes de développement, mais la contribution de ces accords à l'intégration économique nationale ne coule pas de source, car ils sont imprégnés par une logique continentaliste nord-américaine. Et, de fait, les stratégies de développement libéral et continentaliste, telle libre-échange, partagent beaucoup avec la stratégie régionaliste/provincialiste, notamment sur la question de l'intégration de l'espace économique nord-sud (et ultimement de l'espace politique)²⁹. À tout prendre, la standardisation des pratiques néolibérales compétitives à travers l'espace canadien représente une forme beaucoup plus faible de coordination économique centralisée que les politiques macro-économiques, dites keynésiennes, de la période d'après-guerre. D'autres stratégies politiques (la compétitivité progressive³⁰, les politiques d'innovation³¹, les stratégies nationales d'investissement³²) feraient la promotion d'une plus grande coordination et capacité d'intervention au centre que les stratégies néolibérales courantes.

UNE FRAGMENTATION QUI CONTINUE

Malgré les tentatives du gouvernement fédéral de reproduire un contrôle centralisé de l'économie – des tentatives, comme on a vu, qui ont eu un succès variable –, on assiste à la continuation, ou même à l'accélération, de la fragmentation de l'espace économique canadien. Le ratio des échanges internationaux sur les échanges interprovinciaux (valeur des prix de 1986) est passé de 0,87 en 1981 à 1,15 en 1988 et 1,68 en 1994³³. Sur la base des prix de 1992, ce ratio est passé de 1,30 en 1991 à 2,15 en 1999³⁴. La progression du ratio est le reflet de la croissance spectaculaire des exportations internationales, qui ont doublé au cours de la période 1991-1999, pendant que les échanges interprovinciaux ont augmenté de 25 %. Comme le démontre le tableau 1, l'importance des échanges interprovinciaux, par rapport à la taille de l'économie, a connu une légère baisse au cours de la décennie, tandis que l'importance des exportations s'est accrue énormément. Cela suggère que l'espace économique distinctif qu'est le Canada voit sa pertinence s'effriter. Même John

Helliwell³⁵, qui souligne que la densité des échanges interprovinciaux au Canada est d'environ 20 fois supérieure aux échanges entre les provinces et les États américains (prenant en compte les différences de distance et de population), note qu'entre 1990 et 1993, la densité supérieure d'échanges de marchandises a baissé de 17 fois à 12 fois, pour ensuite rester à douze fois jusqu'en 1996.

Tableau 1
Ratio des échanges internationaux sur les échanges interprovinciaux
au Canada (selon les prix de 1992)

	<i>Reste du monde/ reste du Canada</i>	<i>Exportations vers le reste du monde</i>	<i>Exportations vers le reste du Canada/PIB</i>
Canada			
1991	1,30	0,25	0,20
1999	2,15	0,40	0,19
Québec			
1991	1,02	0,21	0,20
1999	1,89	0,35	0,18
Ontario			
1991	1,52	0,30	0,20
1999	2,86	0,51	0,18
Alberta			
1991	0,97	0,24	0,25
1999	1,47	0,34	0,23
C.-B.			
1991	2,09	0,25	0,12
1999	2,36	0,30	0,13

Source : Statistics Canada, *Provincial Economic Accounts Annual Estimates 1999*, tableau 3. cat. 13-213.

L'intégration nord-sud va au-delà de simples liens commerciaux : elle touche aussi les chaînes de production. L'Accord de libre-échange et l'ALENA peuvent être vus comme la confirmation d'une nouvelle architecture de l'économie nord-américaine, construite à partir de réseaux complexes de production et de mise en marché transfrontaliers³⁶. En d'autres mots, les économies régionales sont de plus en plus encadrées dans des réseaux de production complexes avec les États américains adjacents. L'exemple le plus frappant serait l'intégration que l'industrie de l'automobile favorise entre l'Ontario et les États américains de la région des Grands Lacs, alors que la frontière entre l'Ontario et le Michigan ne semble plus avoir d'effets³⁷. La rationa-

lisation des multinationales américaines dans la foulée de l'Accord de libre-échange a également eu tendance à transformer le rôle des succursales canadiennes. Au lieu de produire une variété de produits pour le marché canadien, les succursales sont orientées vers une production plus spécialisée pour un marché continental ou, au moins, transfrontalier. Blank *et al.*³⁸ citent une étude du *Americas Society* qui démontre que, déjà en 1993, 71 % des entreprises multinationales américaines avaient ou songeaient à adopter un *focus* nord-américain dans leur stratégie et structure.

En somme, la compréhension par le gouvernement fédéral de la contrainte de la mondialisation et, en particulier, des formes néo-libérales de la mondialisation, a eu l'effet paradoxal à la fois d'augmenter la fragmentation de l'espace économique canadien et de susciter des politiques fédérales cherchant à assurer un rôle prépondérant dans l'intégration de l'espace canadien. Les tentatives de réponse politique ont, jusqu'à ce jour, rencontré d'importantes résistances de la part des provinces, ou n'ont pas pu contenir la fragmentation. Constatant la fragmentation de l'espace économique, dont il est en partie responsable, le gouvernement fédéral est amené à redoubler d'efforts, afin de contribuer à une certaine intégration par les politiques sociales, domaine pour lequel il jouit d'une grande légitimité, du moins au Canada anglais³⁹.

LE NOUVEAU RÉGIONALISME ET LA MONTÉE DES ÉTATS-RÉGIONS

Cette tension entre la fragmentation économique et la volonté de centralisation sociopolitique n'est pas nouvelle. Le modèle de développement du Canada d'après-guerre, alliant la logique de la gestion macro-économique keynésienne avec des mouvements continentaux significatifs en termes d'exportations de richesses naturelles et d'importations de capital, a favorisé également la régionalisation de l'économie canadienne, tout en étant conduite par le gouvernement fédéral⁴⁰. Néanmoins, les changements significatifs de l'économie politique internationale et de la gestion territoriale de l'État-nation au cours des vingt-cinq dernières années ont exercé de nouvelles pressions sur la relation entre le centre et

les régions, et sur les processus d'encadrement de cette relation. Le régionalisme a été marqué par deux dispositifs depuis la fin des années 1980⁴¹. D'abord, l'interface entre les régions et l'économie internationale a été renforcée de beaucoup, si bien que le régionalisme n'est pas contenu au sein du cadre de l'État-nation. En second lieu, le nouveau régionalisme est davantage préoccupé par la gestion de cette interface, étant donné les enjeux de la concurrence internationale. Les régions sont opposées « les un[e]s aux autres sur mode compétitif, plutôt que de remplir des rôles complémentaires dans une division nationale de travail ».

C'est évident dans le cas canadien. Les conflits à somme nulle des années 1970, concernant la distribution et l'utilisation des redevances provenant de ressources dans l'économie nationale, semblent maintenant étrangers aux stratégies provinciales actuelles de spécialisation régionale des exportations et de développement des activités économiques de pointe. L'option « interventionniste-provincialiste » des années 1970 et du début des années 1980⁴², dans laquelle une alliance de l'État provincial et du capital privé s'engageait dans des stratégies de développement basées sur les richesses naturelles, ne caractérise plus convenablement les stratégies provinciales. Mais comment peut-on qualifier ce nouveau régionalisme ? Keating⁴³ donne une typologie de six régionalismes, reflétant le poids de différents acteurs dans la coalition de développement régional (représentants du monde des affaires, des syndicats) ainsi que le rôle réservé à la participation publique et l'accent mis sur les divers éléments économiques, sociaux, culturels et politiques des manifestations régionales. Mais essayer de qualifier la situation canadienne à partir de ces pigeonniers préconstruits risque de passer sous silence les spécificités des régionalismes canadiens.

Il est sans doute préférable de commencer avec l'idée d'États régions, un concept en émergence. Les États régions font référence à des juridictions poursuivant résolument une insertion optimale dans l'économie internationale (ou continentale) par la création de « dépendances non commerciales⁴⁴ ». C'est une construction économique, impliquant la création d'un réseau dense de liens entre les entreprises, le gouvernement, les associations, les universités et les établissements de recherche, fondés sur le partage de symboles et d'une culture commune. Elle est également politique, concentrant des demandes

sociales et politiques au niveau régional, et misant sur les sentiments de citoyenneté et de solidarité infranationales⁴⁵.

Il ne nous importe pas ici de clore le débat concernant l'identification de certaines provinces à un État région dans le plein sens du terme⁴⁶. Il est plutôt préférable de dégager certains axes importants dans la construction du phénomène régional, afin de décrire et de caractériser les nouveaux régionalismes au Canada. Trois dimensions se démarquent pour parler d'un État région :

- D'abord, jusqu'à quel point une certaine province ou région est-elle tournée vers l'interface internationale, non seulement au niveau des échanges commerciaux, mais aussi dans la gestion des systèmes économiques et sociaux pour faire face à la concurrence internationale ?
- Ensuite, jusqu'à quel point la création d'un riche réseau de liens entre diverses institutions et associations publiques et privées a-t-elle été poussée dans le but d'en arriver à une économie qui tire profit des liens de proximité ?
- Enfin, dans quelle mesure est-il possible de qualifier les différentes stratégies en fonction de leur succès dans la construction et valorisation d'une citoyenneté et de solidarités régionales ? Ce dont il est question, c'est de la légitimité du gouvernement régional comme agent d'élaboration des droits, responsabilités et statuts de citoyenneté, surtout dans l'ordre sociopolitique.

Or les nouvelles stratégies provinciales de développement témoignent du caractère très variable de la présence du modèle de l'État région. Les spécialisations régionales, aussi bien que les inégalités dans la richesse, dans les ressources et dans l'expertise, agissent toujours comme des contraintes contre ou avec lesquelles les provinces tentent d'agir. L'Ontario et le Québec semblent avoir fait le plus de chemin sur les trois axes, suivi par l'Alberta et la Colombie-Britannique ; les autres provinces tirent de l'arrière.

Depuis la fin des années 1970 au Québec et le milieu des années 1980 en Ontario, il y a eu une adhésion aux politiques de développement de type *supply-side/microeconomic* dans le but de soutenir la compétitivité internationale de la province⁴⁷. Tandis que

l'adhésion du Québec à ces stratégies d'ajustement s'inscrit dans un large continuum d'efforts pour compenser les impacts régionaux inégaux de la gestion macro-économique fédérale et pour développer une économie nationale autonome, l'intérêt de l'Ontario reflétait un changement dans les représentations, conduisant à reconnaître qu'il n'y a plus identité parfaite des intérêts économiques canadiens et ontariens⁴⁸.

Le Québec et l'Ontario peuvent sans doute être considérés comme des « États régions » en devenir. Courchene et Telmer soutiennent que l'Ontario est devenu un « État région » sous le gouvernement conservateur d'après 1995⁴⁹, même si ce gouvernement a démantelé plusieurs éléments de construction de « dépendances non commerciales⁵⁰ ». Cette conclusion se justifie surtout en raison de son importante ouverture à l'économie mondiale (mais surtout continentale). Entre 1981 et 1988, le ratio des exportations internationales sur les exportations interprovinciales (aux prix de 1986) est passé de 0,96 à 1,3, puis a crû de 1,3 à 2,2 entre 1991 et 1999 (aux prix de 1992, voir tableau 1)⁵¹. Le ratio pour les importations a progressé de 2,6 à 4,2 durant la même période 1991-1999⁵². L'Ontario a vécu une véritable explosion des exportations internationales, de sorte que la valeur de ses exportations équivaut maintenant à la moitié de l'économie, alors que ce n'était que le tiers en 1991 (voir tableau 1).

La culture industrielle et les institutions de gestion économique demeurent quand même encore éloignées de l'idéal d'un riche réseau⁵³. La variable politique de l'équation fait également défaut puisqu'on ne peut certes pas dire que Queen's Park a éclipsé le Parlement d'Ottawa comme centre du pouvoir politique pour les résidents de l'Ontario. Les Ontariens sont probablement les Canadiens anglais les plus portés à voir dans le gouvernement fédéral le garant de leurs droits de citoyenneté sociale. Même son de cloche pour les acteurs économiques, qui évoluent dans un cadre de politiques de recherche et d'innovation défini par le gouvernement fédéral⁵⁴. Dans le cas ontarien, la construction d'une économie régionale est loin d'impliquer une remise en question du rôle fédéral, au moins pour de larges pans de la population. Cela a des incidences pour le gouvernement ontarien

dans ses actions pour mieux asseoir le contrôle de son développement, comme on verra plus loin.

Dans le cas du Québec, les aspects politiques et économiques sont davantage en concordance et ils se renforcent mutuellement⁵⁵. Sur le plan politique, le Québec se distingue de l'Ontario, du fait qu'il forme de plus en plus une « société globale⁵⁶ » et constitue l'espace privilégié pour débattre les grands enjeux économiques et sociaux⁵⁷. Soulignons que l'aspect politique est en avance sur la création d'un environnement économique constitué de réseaux denses. Sur ce dernier plan, on peut noter des actions significatives dans l'innovation, dans la formation et dans les formes de gouvernance associative, surtout dans la région montréalaise⁵⁸, mais le Québec marque un retard, en comparaison de l'Ontario et des États-Unis, en ce qui concerne le développement de l'économie du savoir⁵⁹. Il faut aussi se garder d'exagérer la densité des liens entre les organisations, les associations et les entreprises au Québec, ou d'oublier que la recherche et l'innovation se concentrent dans un petit nombre d'entreprises⁶⁰. Cela étant, les acteurs au Québec conçoivent le développement de l'économie dans une perspective continentale et internationale, ce dont témoignent la croissance des exportations internationales (en pourcentage de PIB) de 21 % en 1991 à 35 % en 1999, et la baisse des exportations vers le reste du Canada de 20 % en 1991 à 18 % en 1999. En 1990, le Québec exportait autant à l'étranger que dans le reste du Canada. En 1999, le Québec exportait presque 90 % plus à l'étranger que dans le reste du pays (voir tableau 1).

Même cela ne fait pas l'objet d'autant d'attention de la part du gouvernement de l'Alberta, où il semble se développer des réseaux d'expertise dans les technologies et les services reliés à l'industrie pétrolière⁶¹. Cet axe de l'État région reste encore plus faible que l'axe d'ouverture internationale. Entre 1981 et 1994, la valeur des exportations internationales de l'Alberta a presque triplé (de 9 milliards à 25,4 milliards de dollars de 1986), et le ratio des exportations internationales aux exportations interprovinciales a progressé de 0,5 en 1981 à 0,9 en 1988⁶². Entre 1991 et 1999, ce ratio a augmenté de nouveau de 1 à 1,5 (voir tableau 1). Comme au Québec et en Ontario, l'importance des exportations internationales par rapport

à la taille de l'économie a progressé visiblement en même temps que l'importance d'échanges interprovinciaux a diminué. Cela renouvelle les divisions entre la classe d'affaires de l'Alberta et le gouvernement fédéral. Par comparaison aux années 1970, l'enjeu est maintenant moins la distribution des revenus provenant des richesses naturelles que la capacité, pour la province, de définir sa compétitivité globale par un ensemble de politiques économiques et sociales. L'Alberta cherche la marge de manœuvre pour adopter diverses formes néolibérales d'intervention économique et sociale, et pour se positionner dans la compétition internationale comme espace de hautes compétences et de bas prix, tout en s'opposant aux normes pancanadiennes ou aux programmes de redistribution qui porteraient préjudice à ce projet. L'Alberta reste faible sur l'axe politique qui concerne la place prépondérante du gouvernement provincial comme garant de l'essor régional. La récente loi sur le système de santé, qui semble contester un élément central de la citoyenneté sociale pancanadienne, d'une part, montre la volonté du gouvernement de l'Alberta d'assumer ce rôle, mais, d'autre part, suggère, en raison de l'opposition populaire massive que la loi a suscitée, qu'une régulation sociale plus centralisée fait toujours beaucoup de partisans dans la province.

Les autres provinces sont moins en mesure de mobiliser des acteurs autour de la modernisation de leurs économies, bien que diverses tentatives partielles puissent être identifiées. Par exemple, le gouvernement de Colombie-Britannique s'est engagé au début des années 1990 dans un modèle de politique industrielle qui cherchait à lier la compétitivité de l'exportation des richesses naturelles à la création d'emplois et au développement de nouveaux producteurs de services de pointe spécialisés dans les secteurs connexes aux richesses naturelles⁶³. Cette tentative va de pair avec l'adoption d'une vision selon laquelle la Colombie-Britannique agit comme membre de plain-pied de l'économie Asie-Pacifique – une vision qui reflète une certaine réalité du fait que 35 % des exportations de la province étaient destinés vers l'Asie en 1996⁶⁴. Malgré ces facteurs, Resnick soutient que la Colombie-Britannique est au plus une « province-région », en raison du grand rôle que le gouvernement fédéral continue à jouer

dans les représentations de la citoyenneté, autant parmi les élites que dans l'opinion publique en général⁶⁵.

La Saskatchewan a essayé de développer un secteur agricole de biotechnologie, aussi bien que d'encourager l'agriculture de pointe⁶⁶. Le Nouveau-Brunswick, alternativement, a cherché à développer un avantage dans le travail lié à l'utilisation de l'ordinateur, avec, dans un premier temps, la création d'emplois dans le travail de centres d'appels⁶⁷. Dans ces cas, l'accent est mis sur la compétitivité internationale et sur l'insertion continentale ou mondiale (par opposition au cadre national). Il reste que ces initiatives sont, pour la plupart, le premier pas dans le développement d'économies régionales de haute gamme qui pourrait sous-tendre d'éventuels États régions. De façon générale, pour les six plus petites provinces, le développement de ce genre d'économie ne mènera pas directement à l'État région, car elles sont à court de facteurs nécessaires au développement de stratégies régionales autonomes en dehors du cadre fédéral. Le développement d'un environnement économique riche en associations et en réseaux nécessite toujours des investissements importants du gouvernement central. Sinon, l'ouverture de l'interface internationale se résumera en une accélération des exportations primaires et en l'exode de la population. Pour le Pays de Galles, Lovering montre que les nouvelles industries innovatrices ajoutent peu à la croissance et à peu près rien à l'évolution de l'emploi, si bien que la progression de l'économie dépend surtout des activités et investissements du gouvernement de Londres⁶⁸. Placé dans un tel contexte de dépendance, il est évident qu'il n'y a pas beaucoup d'incitations pour développer la primauté de l'espace politique régional au détriment de la légitimité du fédéral.

LA RECHERCHE D'UN FÉDÉRALISME FONCTIONNEL

La mondialisation et les moyens, par lesquels ses contraintes ont été créées et acceptées par les gouvernements, soulèvent quelques questions importantes pour le fédéralisme canadien. Comme les sections précédentes l'ont souligné, la géographie économique de la communauté politique a été transformée. Alors qu'on irait trop loin en changeant le titre du livre de Leslie de *L'État fédéral, Économie nationale en État fédéral, Économies*

régionales, le modèle de développement du gouvernement fédéral, qui donne la primauté au marché et au commerce, a favorisé la fragmentation de l'espace économique. En même temps, un certain nombre de provinces ont saisi les marges de manœuvre que cette fragmentation a créées, afin de proposer une variété de stratégies de développement régional. Or les stratégies de développement constituent un élément structurant des conflits et des aménagements de la politique fédérale⁶⁹. Les changements de ces stratégies tendent à perturber les vieux mécanismes institutionnels de médiation du conflit fédéral-provincial, et à enclencher la recherche de nouveau.

La recherche de la plus grande compétitivité économique a mis à l'avant-plan la valeur de l'efficacité et, par conséquent, la poursuite d'un « fédéralisme fonctionnel ». Le leadership de l'État est fondé davantage sur son habileté à mobiliser les acteurs sociaux et à diriger des actions concertées⁷⁰ ; dans cette perspective, la question intergouvernementale devrait consister à faire travailler de concert les deux niveaux de gouvernement plutôt que d'alimenter les désaccords. Cela ferait en sorte que si le potentiel économique de l'État région se réalise, une complémentarité entre les gouvernements fédéraux et provinciaux s'imposerait, en principe, dans un certain nombre de sphères⁷¹. En prenant en compte la révolution du savoir/information, l'accentuation de l'intégration nord-sud, la place dominante qu'occupent les marchés mondiaux et les exigences pour la décentralisation, Courchene affirme, par exemple, qu'« une union socio-économique interne exige des efforts combinés de tous les niveaux de gouvernement » et que cela devrait déboucher de façon dynamique sur le resserrement de réseaux entre des systèmes de relations interprovinciales et des systèmes de relations fédérales-provinciales⁷².

Mais que doit-on mettre en place pour être « fonctionnel » ? Il faut se rappeler que ce qui était « fonctionnel » dans la période d'après-guerre, avec le fédéralisme coopératif, a émergé du conflit fédéral-provincial. En dépit de la jurisprudence défavorable léguée moins d'une décennie plus tôt, par l'annulation par le Conseil privé du New Deal de Bennett, et de la position du rapport Rowell-Sirois assez favorable à l'autonomie provinciale dans plusieurs domaines des politiques sociales, le gouvernement fédéral a décidé de poursuivre son programme de

reconstruction, indépendamment des considérations constitutionnelles, d'autant plus qu'il disposait de l'essentiel de l'assiette fiscale. L'idée était d'allier la prééminence de la politique sociale à l'hégémonie centraliste dans la politique économique, induite par l'adoption de la gestion macro-économique technocratique keynésienne. L'opposition provinciale repoussait les propositions centralisatrices d'Ottawa. Finalement, le mécanisme des programmes à frais partagés, considéré moins centralisateur, en est venu à être accepté comme façon privilégiée d'établir un compromis « fonctionnel » entre les compétences provinciales et le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral ; cela a marqué la vie politique canadienne au cours des vingt années qui ont suivi⁷³. Avec ce mécanisme, le gouvernement fédéral a dû, avec le temps, faire des concessions aux provinces, mais cela lui a fourni des moyens efficaces d'utiliser son pouvoir et de façonner les priorités provinciales et leurs programmes d'action⁷⁴. Le Québec, d'abord, et les provinces de l'Ouest, par la suite, ont commencé à exploiter les fissures dans le modèle de développement d'après-guerre, et à remettre en cause la hiérarchie implicite du fédéralisme coopératif⁷⁵.

Actuellement, les surplus budgétaires fédéraux et même provinciaux ont encouragé une nouvelle génération d'initiatives politiques. La question centrale, qui se pose à nouveau, consiste à trouver les outils appropriés pour traduire le compromis fédéral-provincial sur les questions sociales et politiques. Le gouvernement fédéral détient des ressources fiscales importantes, mais un retour au fédéralisme coopératif est impensable, car la fragmentation économique a renforcé la capacité d'action de certaines provinces et a rendu une telle hiérarchie difficilement réalisable. Dans le contexte actuel, trois différentes définitions du type de fédéralisme qui serait « fonctionnel » sont en concurrence. Ces définitions ne sont pas des cas de figure : elles témoignent de stratégies gouvernementales. L'une cherche à faire en sorte que les provinces prennent la responsabilité de l'union sociale, une deuxième tente de joindre la déconcentration flexible à la prépondérance du gouvernement central, alors qu'une troisième essaie de défendre le principe fédéral de la division des compétences⁷⁶.

LES PROVINCES PRENNENT LA RESPONSABILITÉ

Les provinces plus fortes (en particulier l'Alberta et l'Ontario) ont proposé un modèle de ce qui serait fonctionnel. L'idée maîtresse est de décentraliser la gestion de la politique sociale pour la faire coïncider avec la fragmentation de l'espace économique et, dans le processus, de défier l'hégémonie sociopolitique du gouvernement fédéral. Selon cette vision, pour laquelle le document ACCESS de l'Ontario⁷⁷ demeure la pierre angulaire et la défense intellectuelle de premier plan, les provinces prendraient la direction de la gestion de l'union sociale et assureraient un certain niveau d'intégration pancanadienne.

Cela permettrait aux provinces de concevoir leurs politiques en fonction de leurs défis économiques et sociaux particuliers (et en conformité avec des juridictions voisines des États-Unis), tout en limitant les effets d'entraînement négatifs et les « externalités » qu'une telle diversité pourrait provoquer⁷⁸. Cette stratégie est « fonctionnelle » parce qu'elle opère une coïncidence entre le domaine des politiques sociales et une économie régionalisée, tout en utilisant les institutions interprovinciales pour minimiser les inefficacités que cela pourrait susciter. Ce plan implique une contestation de la structure hiérarchique du fédéralisme canadien et par laquelle le gouvernement fédéral utilise son poids financier et sa légitimité à l'égard des citoyens pour diriger l'activité provinciale.

Naturellement, l'attribution de la gestion d'une union sociale décentralisée à un forum interprovincial remplacerait une forme de hiérarchie par une autre, puisque les « banquiers » de la fédération (notamment l'Ontario et l'Alberta) occuperaient probablement une position dominante parmi les provinces et détermineraient les principes que ce système devrait soutenir. Ce qui peut être de quelque intérêt pour une province comme l'Alberta, dans la mesure où cela entraîne une réduction des normes auxquelles elle est contrainte, tout en limitant la capacité d'innovation politique. L'Ontario aurait un intérêt⁷⁹, si ce modèle permet de bloquer l'influence politique d'autres provinces qui seraient portées à privilégier des voies qui lui seraient nuisibles ; et ACCESS est clairement un instrument qui peut jouer ce rôle.

Pour le moins, une union sociale dirigée par les provinces donnerait à des provinces bien pourvues la capacité d'empêcher le gouvernement fédéral de redistribuer implicitement, par les politiques sociales, l'argent de leurs résidants à ceux des provinces moins bien nanties⁸⁰. Tandis que cette approche réduit la portée de l'empiètement fédéral dans les domaines de compétence provinciale, elle habilite les institutions interprovinciales à édicter des normes politiques, et cela représente un affront aux conceptions classiques du fédéralisme.

LA DÉCONCENTRATION FLEXIBLE AVEC PRÉPONDÉRANCE FÉDÉRALE

En revanche, le gouvernement fédéral et les provinces moins bien nanties ont cherché à contrer la fragmentation économique par des formes renouvelées de centralisation sociopolitique. Cela implique des formes de prestation de service décentralisées, avec une standardisation et une direction du gouvernement fédéral plus ou moins poussées. Cette stratégie a pu être considérée comme l'application, en matière de gestion publique, d'une gouvernance à niveaux multiples. Au lieu d'une division fédérale des pouvoirs, on est face à une division du travail dans laquelle le gouvernement fédéral « pilote » et les provinces « paient »⁸¹. En poussant un peu plus loin cette métaphore, on pourrait dire que le gouvernement fédéral peut employer ses ressources financières et sa légitimité pour acheter la commande du gouvernail, alors que les provinces sont reléguées aux avirons. En termes plus universitaires, les signes de la décentralisation fédérale dans un certain nombre de sphères sont davantage la démonstration d'une déconcentration, dans le cadre d'un contrôle fédéral sur la conception des programmes et sur leurs conditions d'admissibilité (par exemple en ce qui concerne l'utilisation des fonds de l'Assurance emploi-Partie II)⁸².

Cette stratégie est « fonctionnelle » parce qu'elle maintient les liens sociaux pancanadiens en dépit de la fragmentation économique. Elle est également fonctionnelle pour de plus petites provinces qui sont heureuses d'accepter la direction politique fédérale et le financement qui lui est associé, à la condition qu'elles gardent la liberté et la flexibilité pour adapter les programmes aux exigences locales.

Évidemment, cette coïncidence des intérêts fédéraux et provinciaux (pour les petites provinces, en particulier) n'est pas absolue : cette façon de faire suppose de nombreux débats et des revendications provinciales portant sur la définition des rôles dans le processus de codirection pour l'élaboration des standards. Cette position reflète un contrôle fédéral plus diffus que dans la formule des programmes à frais partagés, mais néanmoins cela équivaut à la réaffirmation à la fois des visées fédérales sur le leadership dans la conduite de la politique sociale et de la dimension pancanadienne de la citoyenneté sociale, en dépit du fait que cette citoyenneté soit régionalement plus inégale qu'avant⁸³. Cette stratégie est une réaffirmation remarquable de la suprématie fédérale, particulièrement après la mise en place du transfert social canadien et le référendum de 1995, qui semblaient annoncer un fédéralisme de collaboration en termes de « gouvernements travaillant ensemble sur une base *non hiérarchique* d'une manière qui exprime leur *interdépendance*⁸⁴ ».

LE RESPECT DU PRINCIPE FÉDÉRAL

Finalement, le gouvernement du Québec a maintenu son soutien historique au principe fédéral et à l'autonomie provinciale comme le meilleur moyen de protéger son développement national⁸⁵. Cela le laisse isolé dans les discussions entre les deux premières stratégies, puisqu'il n'accepte pas le brouillage des compétences gouvernementales, jugé fonctionnel par les deux autres points de vue. Ici, une fédération qui fonctionne bien, c'est une fédération où les gouvernements constitutifs utilisent leur autonomie constitutionnelle pour poursuivre distinctement des politiques économiques et sociales.

Depuis 1960, cette approche, associée à l'innovation politique, a fourni au gouvernement du Québec les outils supplémentaires pour poursuivre ses buts⁸⁶. Tandis que le gouvernement du Québec faisait des concessions significatives à partir de cette position, afin de joindre le front commun provincial dans les négociations qui ont mené à l'Entente-cadre sur l'union sociale, il est demeuré inébranlable dans ses exigences d'un droit de retrait avec compensation qui lui donnerait une marge de manœuvre significative pour exprimer la

diversité provinciale⁸⁷. Ce peut être la stratégie la plus cohérente pour conforter l'État région, même si cela donne peu d'indices sur la façon de coordonner les efforts avec le gouvernement fédéral dans les zones où la coordination est inévitable. On peut présumer que l'utilisation par l'Ontario de la première stratégie, plutôt que celle-ci, reflète sa reconnaissance de la légitimité politique du gouvernement fédéral au sein de la population de l'Ontario, comme caution d'une citoyenneté sociale pancanadienne partagée⁸⁸, avec son désir d'exercer sa force en contrôlant les actions d'autres provinces⁸⁹.

CONCLUSION

Les résultats de l'interaction entre ces stratégies restent incertains, dans la mesure où ces tensions continuent à jouer dans la vie politique au jour le jour. L'accord de septembre 2000 sur la santé est une manifestation de ces tensions, et de la tendance à invoquer la sacro-sainte division fédérale des compétences comme une incantation obligée, avant de procéder à des ententes basées sur d'autres principes. On peut également voir cette tension dans le dernier rapport du Conseil Provincial-Territorial dans lequel on reproche au gouvernement fédéral d'avoir agi unilatéralement dans sa politique visant les personnes handicapées et, de ce fait, d'avoir ignoré les processus induits par l'union sociale⁹⁰. Dans la même veine, la position du gouvernement fédéral sur le projet de loi 11 en Alberta a été critiquée parce qu'elle revient à une conception hiérarchique du gouvernement fédéral⁹¹.

Le terrain préparé par la Prestation nationale pour enfant et l'Entente-cadre sur l'union sociale suggère que « l'espace de négociation » se trouve entre les pôles des deux premières stratégies. L'entente sur l'union sociale est une indication de cette tendance, satisfaisant quelques partisans des deux stratégies – , car il s'agit d'un pas en avant⁹² –, tout en heurtant d'autres – , car il s'agirait plutôt d'un recul⁹³.

Mais aux fins de notre analyse, les détails précis d'un compromis éventuel importent peu. L'essentiel est de se demander si les nouveaux mécanismes de l'intervention du gouvernement fédéral dans les champs de compétences provinciales seront en mesure de maintenir et de renforcer une centralisation sociopolitique pour contrecarrer la

fragmentation économique, ou si la citoyenneté sociale et politique pancanadienne prendra moins de place dans un pays plus fortement régionalisé. Même si l'Entente-cadre sur l'union sociale semble traduire la volonté du gouvernement fédéral de renforcer cette citoyenneté pancanadienne⁹⁴, ce genre de compromis doit faire face à deux contradictions potentielles.

D'abord, les accords établis dans cet « espace de négociation » laissent la question de la place du Québec non résolue⁹⁵. On peut entretenir une vision optimiste des choses en disant que le cadre de l'union sociale, orchestrée par le premier ministre fédéral, place clairement le Québec à l'écart des autres provinces. Les neuf autres seront de plus en plus liées à la supervision fédérale, aux accords entre provinces et, peut-être, à l'imputabilité à l'égard du gouvernement fédéral. Québec seul se tiendra à part, son intégrité juridictionnelle épargnée⁹⁶. Pourtant, il est plutôt plausible que le Québec soit affecté par cette entente et par les effets négatifs de la reconnaissance du pouvoir fédéral de dépenser, d'autant plus qu'il sera vraisemblablement forcé de suivre les grandes lignes des politiques élaborées à travers le processus de l'union sociale⁹⁷. À moins que les particularités du Québec soient substantiellement reconnues dans le processus par une forme ou une autre de droit de retrait, les tentatives du Québec de créer un espace économique et politique autonome seront irréconciliables avec les modes non fédéraux de coordination sociale pancanadienne qui sont en discussion. Comme telle, la visée d'intégration sociale pancanadienne heurte de nouveau la citoyenneté sociale des Québécois qui se définit en grande partie autour de l'État québécois⁹⁸.

En second lieu, il n'est pas certain que les accords établis par ces nouveaux processus mèneront nécessairement aux résultats désirés par le gouvernement fédéral (pour ne rien dire des provinces). Les accords élaborés par ces forums ont donné ou sont susceptibles de donner des politiques très limitées. Les dispositions de l'union sociale favorisent l'utilisation de programmes de prestations aux individus par le système de transfert fiscal, davantage que la mise en place d'institutions construites sur les modèles de services définis en fonction des communautés de base⁹⁹. Dans le cas de la Prestation nationale pour enfant, l'objectif prioritaire d'une entente intergouvernementale a mis

en veillant à l'innovation véritable en politique sociale¹⁰⁰, c'est-à-dire à définir étroitement le problème à traiter et à calquer les solutions avancées sur le plus faible dénominateur commun, afin de s'assurer que les provinces y souscrivent, en particulier l'Alberta et l'Ontario. La lecture attentive du quatrième rapport du Conseil des premiers ministres des Provinces et des Territoires¹⁰¹ montre jusqu'à quel point les questions de processus et de coordination prennent le pas sur les questions d'élaboration de politiques.

De telles solutions peuvent ne pas être suffisantes à long terme pour assurer la centralisation sociale et politique recherchée par le gouvernement fédéral. Pour Boychuk, avec la nouvelle approche de l'union sociale, il est difficile de voir où « l'union » existe, car il n'y a aucune incitation pour la coordination entre provinces, et chaque province plus ou moins suit son propre ordre du jour politique et idéologique¹⁰². En même temps, les politiques très limitées, arrêtées à travers l'union sociale, sont susceptibles également d'être insuffisantes pour établir un réseau étroit d'institutions et de pratiques partagées, qui est sous-jacent au modèle de l'État région, tout en poussant encore plus loin la marginalisation du Québec. Si l'Ontario parvient à se construire comme État région, elle reviendra probablement à l'interrogation de la fin des années 1980 et du début des années 1990, à savoir comment poursuivre une modernisation sociale résolue face aux initiatives politiques fédérales résiduelles¹⁰³.

Nous assistons présentement à un tournant central dans la reproduction de l'hégémonie du gouvernement fédéral. Ayant opté pour une politique économique libre-échangiste – ce qui était conforme aux demandes de la classe d'affaires –, qui favorisait la fragmentation de l'espace canadien, le fédéral n'a pas encore pu établir des politiques de rechange pour contrer ces tendances, en raison du caractère paradoxal de ses propres politiques, de la résistance des provinces et des contraintes imposées par l'acceptation du cadre néolibéral. Le fédéral joue présentement une carte précieuse : sa grande légitimité comme garant de la citoyenneté sociale canadienne. Il reste à voir si la carte de l'union sociale est assez efficace pour remporter la mise.

- 1 Voir B Jessop, « Capitalism and its future: remarks on regulation, government and governance », *Review of International Political Economy*, vol. 4, n° 3, 1997, p. 561-581; M. Keating, *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham, Edward Elgar, 1998 ; J. Rogers Hollingsworth et R. Boyer, « Coordination of Economic Actors and Social Systems of Production », dans J. R. Hollingsworth et R. Boyer (dir.), *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p. 1-47.
- 2 J. Jenson, « Mapping, naming and remembering: globalization at the end of the twentieth century », *Review of International Political Economy*, vol. 2, n° 1, 1995, p. 96-116.
- 3 D. Brown, « Why is the nation-state so vulnerable to ethnic nationalism? », *Nations and Nationalism*, vol. 4, n° 1, 1998, p. 9.
- 4 M. Keating, *op. cit.*, p. 73.
- 5 T. O. Hueglin, « Better Small and Beautiful than Big and Ugly? Regionalism, Capitalism and the Postindustrial State », *International Political Science Review*, vol. 10, n° 3, 1989, p. 210.
- 6 K. Boeckelman, « Federal Systems in the Global Economy: Research Issues », *Publius, The Journal of Federalism*, vol. 26, n° 1, 1996, p. 1-11.
- 7 B. Théret, « La mondialisation comme discours organisateur d'une stratégie d'État : l'exemple du Canada », *Les Temps Modernes*, n° 607, 2000, p. 81-82.
- 8 P. Haslam, « Globalization and Effective Sovereignty: A Theoretical Approach to the State in International Political Economy », *Studies in Political Economy*, vol. 58, 1999, p. 41-68.
- 9 L. Panitch, « Globalization and the State », dans R. Miliband et L. Panitch (dir.), *The Socialist Register 1994*, London, Merlin, 1994; B. Kagarlitsky, « The Challenge for the Left: Reclaiming the State », dans L. Panitch et C. Leys (dir.), *ibid.*, p. 299-300.
- 10 B. Théret, *op. cit.*, p. 87. En tant que tel, cela reflète une extension ou une application récente de stratégies « de puissance moyenne » visant à contrebalancer un rapport bilatéral asymétrique par l'établissement de rapports multilatéraux.
- 11 L. Panitch, *op. cit.* ; N. Bradford, « The Policy Influence of Economic Ideas: Interests, Institutions and Innovation in Canada », *Studies in Political Economy*, vol. 59, 1999, p. 17-60; D. Langille, « The Business Council on National Issues and the Canadian State », *Studies in Political Economy*, vol. 24, 1987, p. 41-85.
- 12 R. M. Campbell, « Jobs... Job... Jo... J... The Conservatives and the Unemployed », dans F. Abele (dir.), *How Ottawa Spends 1992-93: The Politics of Competitiveness*, Ottawa, Carleton University Press, 1992, p. 23-55; B. Théret, *op. cit.*, p. 91-94. Comme le souligne B. Jessop *op. cit.* / et J. R. Hollingsworth

- et R. Boyer, *op. cit.*, l'État national possède des capacités d'intervention importantes en travaillant en réseau pour mobiliser des acteurs non étatiques dans des projets.
- 13 Pensons à G. Laxer, « Constitutional crises and continentalism : Twin threats to Canada's continued existence », *Canadian Journal of Sociology*, vol. 17, n° 2, 1992, p. 199-222; S. McBride et J. Shields, *Dismantling a Nation: The Transition to Corporate Rule in Canada*, Halifax, Fernwood, 1997.
 - 14 T. Courchene et C. R. Telmer, *From Heartland to North American Region State: The Social, Fiscal and Federal Evolution of Ontario*, Toronto, Centre for Public Management, 1998, p. 278-279. Ce qui reste toujours le cas. Si on analyse seulement l'exportation des biens, on note que l'Île-du-Prince-Édouard exporte plus au reste du monde qu'au reste du pays depuis 1994 (Statistics Canada, Provincial Economic Accounts. Annual Estimates 1999, cat. n° 13-213, 2000, tableau 3).
 - 15 S. Blank, S. Krajewski avec H. S. Yu, « U.S. Firms in North America : Redefining Structure and Strategy », *North American Outlook*, vol. 5, n° 2, 1995, p. 13.
 - 16 J. Stanford, *Paper Boom: Why Real Prosperity Requires a New Approach to Canada's Economy*, Toronto, Lorimer, 1999. L'analyse de Stanford arrête en 1997 ou 1998 (selon les cas), et donc ne capte pas l'expansion imputante depuis ce temps. Quand même, la décennie après l'ALE a vu la continuation de la baisse séculaire dans le taux d'investissement (comme pourcentage du PIB), et le plafonnement du ratio capital-travail et de la productivité.
 - 17 R. Haddow, « How Ottawa Shrinks: Ottawa's Declining Role in Active Labour Market Policy », dans L. Pal (dir.), *How Ottawa Spends 1998-99. Balancing Act: The Post-Deficit Mandate*, Ottawa, Carleton University Press, 1998, p. 99-126; R. Campbell, *op. cit.*
 - 18 R. Haddow, *op. cit.*, p. 350-354.
 - 19 R. Haddow, « The Variable Prospects for Corporatism in Canada: Lessons about structure and agency from the labour market sector in three provinces », *Congrès annuel de l'Association canadienne de science politique*, Québec, 1^{er} août 2000; R. Haddow et A. Sharpe, « La Société québécoise de développement de la main-d'œuvre : A Postscript », dans A. Sharpe et R. Haddow (dir.), *Social Partnerships for Training : Canada's Experiment with Labour Force Development Boards*, Kingston, School of Policy Studies, 1997, p. 147-154.
 - 20 R. Haddow, « How Ottawa... », *op. cit.*, p. 99-126; H. Bakvis, « Federalism, New Public Management, and Labour-Market Development », dans P.C. Fafard et D. M. Brown (dir.), *Canada : The State of the Federation 1996*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 1996, p. 135-165.
 - 21 F. Rocher et C. Rouillard, « The Impact of Continental and Global Integration on Canadian Federalism : We Can't Have Our Cake and Eat it Too », *Congrès*

-
- annuel de l'Association canadienne de science politique*, Sherbrooke, juin 1999; H. Lazar, « Non-Constitutional Renewal : Toward a New Equilibrium in the Federation », dans H. Lazar (dir.), *Canada: The State of the Federation 1997-Non-constitutional renewal*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 1998, p. 10.
- 22 H. Bakvis, *op. cit.*, p. 151-152.
- 23 D. Milne, *Tug of War: Ottawa and the Provinces Under Trudeau and Mulroney*, Toronto, Lorimer, 1986.
- 24 D. Savoie, « Regional Development : A Policy for All Seasons », dans F. Rocher et M. Smith (dir.), *New Trends in Canadian Federalism*, Broadview, Peterborough, 1995, p. 369-390.
- 25 D. Savoie, *ibid.*, p. 381, 386.
- 26 G. Bruce Doern et M. MacDonald, « The Liberals' Internal Trade Agreement: The Beginning of a New Federal Assertiveness? », dans G. Swimmer (dir.), *How Ottawa Spends 1997-1998*, Ottawa, Carleton University Press, 1997, p. 136.
- 27 J. Brodie et M. Smith, *op. cit.*, p. 88-89; B. Schwartz, « Assessing the Agreement on Internal Trade: The Case for a «More Perfect Union» », dans D. M. Brown et J. W. Rose (dir.), *Canada: The State of the Federation 1995*, Kingston, Institute for Intergovernmental Relations, 1995, p. 213.
- 28 I. Robinson, « Trade Policy, Globalization and the Future of Canadian Federalism », dans F. Rocher et M. Smith (dir.), *op. cit.*, p. 234-269; F. Rocher et C. Rouillard, « Décentralisation, subsidiarité et néolibéralisme au Canada : lorsque l'arbre cache la forêt », *Analyse de politiques*, vol. 24, n° 2, 1998, p. 233-258; J. Brodie et M. Smith, *op. cit.*, p. 82.
- 29 P. Leslie, *Federal State, National Economy*, Toronto, University of Toronto Press, 1987, p. 138.
- 30 N. Bradford, *op. cit.*, p. 17-60.
- 31 B. Vavakova et David A. Wolfe, « Regional Innovation Policy : Rhône-Alpes and Ontario », *Regional and Federal Studies*, vol. 9, n° 3, 1999, p. 107-129.
- 32 J. Stanford, *op. cit.*, ch. 16.
- 33 Statistics Canada, *Provincial Economic Accounts. Annual Estimates 1981-1994*, cat. No 13-213, 1995, tableau 3.
- 34 Statistics Canada, *Provincial Economic Accounts. Annual Estimates 1999*, cat. N° 13-213, 2000, tableau 3.
- 35 J. F. Helliwell, *op. cit.*, p. 91.
- 36 S. Blank, S. Krajewski et H. S. Yu, *op. cit.*, p. 13.
- 37 J. Helliwell, *op. cit.*, p. 91.

- 38 S. Blank, S. Krajewski et H. S. Yu, *op. cit.*, p. 29-30.
- 39 B. Cameron, *Rethinking the Social Union: National Identities and Social Citizenship*, Ottawa, Canadian Centre for Policy Alternatives, 1997, 24 p.
- 40 J. Jenson, « «Different» but not «exceptional»: Canada's permeable Fordism », *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, vol. 26, n° 1, 1989, p. 69-94.
- 41 M. Keating, *op. cit.*, p. 73.
- 42 P. Leslie, *op. cit.*, p. 15, 174-175.
- 43 M. Keating, *op. cit.*
- 44 M. Storper, *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, New York, The Guilford Press, 1997; T. Courchene et C. R. Telmer, *op. cit.* ; D. A. Wolfe, « The Emergence of the Region State », dans T. J. Courchene (dir.), *The Nation State in a Global Information Era: Policy Challenges*, Kingston, John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, 1997, p. 205-240.
- 45 D. A. Wolfe, *op. cit.*, p. 205-240; P. Cooke, « Introduction : Origins of the Concept », dans H.-J. Braczyk, P. Cooke et M. Heidenreich (dir.), *Regional Innovation Systems: The role of governances in a globalized world*. London, UCL Press, 1998, p. 2-25; D. Latouche, « Do regions make a difference: The case of science and technology policies in Quebec », dans H.-J. Braczyk, P. Cooke et M. Heidenreich (dir.), *ibid.*, p. 319-344; T. Courchene etc. R. Telmer, *op. cit.* ; J. R. Hollingsworth et R. Boyer, *op. cit.*
- 46 Comme le font T. Courchene et C. R. Telmer, *op. cit.* ; D. Wolfe et M. Gertler, « The regional innovation system in Ontario », dans H.-J. Braczyk, P. Cooke et M. Heidenreich (dir.), *op. cit.*, p. 99-135 et B. Vavakova et D. A. Wolfe, *op. cit.*, p. 107-129 dans le cas de l'Ontario.
- 47 N. Bradford, « Prospects for Associative Governance : Lessons from Ontario, Canada », *Politics and Society*, vol. 26, n° 4, 1998, p. 539-573; D. Wolfe et M. Gertler, *op. cit.* ; D. Latouche, *op. cit.*, p. 319-344; P. Graefe, « The High Value-Added, Low-Wage Model: Progressive Competitiveness in Québec from Bourassa to Bouchard », *Studies in Political Economy*, vol. 61, 2000, p. 5-30.
- 48 B. Cameron, *op. cit.*; N. Bradford, « Prospects... », *op. cit.*
- 49 Th. Courchene et C. R. Telmer, *op. cit.*, p. 284-285.
- 50 D. A. Wolfe, *op. cit.*, p. 233; B. Vavakova et D. A. Wolfe, *op. cit.*, p. 124.
- 51 Les chiffres de 1986 ont été calculés à partir des données dans Statistics Canada, *Provincial Economic Accounts. Annual Estimates 1981-1994*, cal. n° 13-213, 1995, tableau 3.
- 52 Statistics Canada, *Provincial Economic Accounts. Annual Estimates 1999*, cal. n° 13-213, 2000, tableau 3.
- 53 D. A. Wolfe, *op. cit.*, p. 205-240, N. Bradford, « Prospects... », *op. cit.*

-
- 54 B. Vavakova et D. A. Wolfe, *op. cit.*, p. 107-129.
- 55 D. Latouche, *op. cit.*, p. 319-344.
- 56 D. Karmis et A.-G. Gagnon, « Fédéralisme et identités collectives au Canada et en Belgique : des itinéraires différents, une fragmentation similaire », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 29, n° 3, 1996, p. 435-468.
- 57 J. Jenson, *op. cit.*, p. 96-116.
- 58 Québec, Ministère des Finances, *Québec objectif emploi – Vers une économie d'avant garde : Une stratégie de développement économique créatrice d'emplois*, Québec, Ministère des Finances, mars 1998 ; P. Graefe, *op. cit.*
- 59 J. Maxwell, « Le Québec et la nouvelle économie : avons-nous de quoi nous réjouir? », *La minute de l'emploi*, vol. 3, n° 8, 2000, p. 5-6.
- 60 P. Graefe, *op. cit.* ; D. Latouche, *op. cit.*, p. 319-344.
- 61 B. Jang, « Memories of National Energy Program haunt Liberals still », *The Globe and Mail*, 24 octobre 2000, p. B13.
- 62 T. Courchene et C. R. Telmer, *op. cit.*, p. 279.
- 63 D. Drache, « Jobs and Investment Strategies in Canada: The Challenge for Policy-Makers », *Regional and Federal Studies*, vol. 9, n° 3, 1999.
- 64 P. Resnick, *The Politics of Resentment: British Columbia Regionalism and Canadian Unity*, Vancouver, UBC Press, 2000, p. 6.
- 65 *Ibid*, p. 115-118
- 66 G. Friesen, *The West: Regional Ambitions, National Debates*, Global Age, Toronto, Penguin, 1999, p. 102-104.
- 67 J. W. Rose, « The Selling of New Brunswick : Fibre Optics or Optical Illusion », dans D. M. Brown et J. W. Rose (dir.), *op. cit.*, p. 171-187.
- 68 J. Lovering, « Theory Led by Policy: The Inadequacies of the «New Regionalism» (Illustrated from the Case of Wales) », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol 23, n° 2, 1999, p. 382, 385-387.
- 69 J. Brodie, *The Political Economy of Canadian Regionalism*, Toronto, Harcourt, Brace and Jovanovich, 1989; R. Simeon et I. Robinson, *State, Society and the Development of Canadian Federalism*, Toronto, University of Toronto Press, 1990.
- 70 B. Jessop, *op. cit.* ; J. R. Hollingsworth et Robert Boyer, *op. cit.*
- 71 B. Vavakova et D. A. Wolfe, *op. cit.*, p. 107-129; D. A. Wolfe, *op. cit.*, p. 205-240; T. Courchene et C. R. Telmer, *op. cit.*
- 72 T. J. Courchene, « ACCESS : A Convention on the Canadian Economic and Social Systems », dans *Assessing ACCESS: Towards a New Social Union*, Kingston, Institute of Inter-governmental Relations, 1996, p. 79-80.

- 73 D. V. Smiley, « The Rowell-Sirois Report, Provincial Autonomy and Post-War Canadian Federalism », dans J. P. Meekison (dir.), *Canadian Federalism : Myth or Reality*, Toronto, Methuen, 1971 [1962], p. 66-82.
- 74 *Ibid.*, p. 77-79; C. Morin, *Quebec versus Ottawa : The Struggle for Self-Government 1960-72*, Toronto, University of Toronto Press, 1976, ch. 10.
- 75 J. Jenson, « “Different” but not “exceptional”... », p. 69-94; R. Simeon et J. Robinson, *op. cit.*
- 76 G. Boismenu et J. Jenson, « A Social Union or a Federal State? Competing Visions of Intergovernmental Relations in the New Liberal Era », dans L. A. Pal (dir.), *op. cit.*, p. 66-74.
- 77 T. J. Courchene, « ACCESS : A Convention on the Canadian... », p. 77-112.
- 78 *Ibid.*, p. 80.
- 79 T. Courchene et C. R. Telmer, *op. cit.*, p. 301.
- 80 W. B. P. Robson et D. Schwanen, « The Social Union Agreement : Too Flawed to Last », C. D. Howe Institute Backgrounder, 8 février 1999, p. 2, 4; T. Courchene et C. R. Telmer, *op. cit.*, p. 287-288.
- 81 A. Noël, « Without Quebec : Collaborative Federalism with a Footnote? », IRPP Working Paper, vol. 1, n° 2, mars 2000, 19 p.
- 82 F. Rocher et C. Rouillard, « Décentralisation... », *op. cit.*, p. 233-258.
- 83 G. Boismenu et J. Jenson, « A Social Union... », *op. cit.*, p. 69, 75.
- 84 H. Lazar, *op. cit.*, p. 21.
- 85 Québec, *Ministère du Conseil exécutif, Québec's Political and Constitutional Status : An Overview*. Québec, Ministère du Conseil exécutif, 1999, p. 3, 43.
- 86 A.-G. Gagnon, « Québec : Variations on a Theme », dans J. Bickerton et A.-G. Gagnon (dir.), *Canadian Politics*, Peterborough, Broadview, 2^e édition, 1994.
- 87 A. Noël, « General Study of the Framework Agreement », dans A.-G. Gagnon et H. Segal (dir.), *The Canadian Social Union Without Quebec*, Montréal, IRP, 2000, p. 9-35; Québec, Ministère du Conseil exécutif, *op. cit.*, p. 38-39.
- 88 Voir B. Cameron, *op. cit.*
- 89 T. Courchene et C. R. Telmer, *op. cit.*
- 90 Provincial-Territorial Council on Social Policy Renewal, *Report #4 Progress Report to Premiers*, Québec, août 1999, p. 7.
- 91 H. D. Segal, « Beyond the Vertical and Horizontal Hold: the Challenge of Practical Collaboration », Dinner keynote, Saskatchewan Institute of Public Policy Forum/Conference, 3 février 2000, p. 4.
- 92 *Ibid.*; B. Cameron et J. Rebeck, « The Social Union Framework is a step forward », *The Globe and Mail*, 8 février 1999, p. A13.

- 93 W. B. P. Robson et D. Schwanen, *op. cit.* ; M. Barlow, « Surgery by Social Union: Social Union could end up killing off what the federal budget was supposed to save », *Canadian Perspectives*, printemps (www.canadians. Org/campaigns/campaigns-socialpub02.html), 1999.
- 94 A. Noël, « General... », *op. cit.*, p. 9-35 ; A. Noël, « Without... », *op. cit.*
- 95 G. Boismenu et J. Jenson, « La dislocation du régime de citoyenneté canadien et l'évolution du régime fédératif », *Cahiers d'histoire*, vol. 17, n° 1-2, 1997, p. 126-146 ; G. Boismenu et J. Jenson, « A Social Union... », *op. cit.*, p. 57-79.
- 96 R. Gibbins, « Taking Stock : Canadian Federalism and Its Constitutional Framework », dans L. A. Pal (dir.), *ibid.*, p. 216-217.
- 97 A. Noël, « Without... », *op. cit.*, p. 13-15.
- 98 B. Cameron, *op. cit.*
- 99 A. Noël, « General Study... », *op. cit.*, p. 29-30 ; A. Noël, « Without... », *op. cit.*, p. 16-17.
- 100 G. W. Boychuk, « SUFA, the child benefit and social assistance », *Policy Options*, avril 2000, p. 47.
- 101 Conseil des premiers ministres des Provinces et des Territoires, Report n° 4 Progress Report to Premiers, Québec, août 1999.
- 102 G. Boismenu et J. Jenson, « A Social Union... », *op. cit.*, p. 57-79.
- 103 Voir Ontario, Ministry of Intergovernmental Affairs, *Federalism Forecast 1987-88*, Internal Document, septembre 1987.