

Convergence des intérêts : arguments en faveur de la coopération interprovinciale dans l'Ouest canadien

Rapport dans le cadre du projet Bâtir l'Ouest de demain

Robert Roach
Analyste principal de la politique

Janvier 2003



BÂTIR l'Ouest de demain

Le présent rapport fait partie du **projet Bâtir l'Ouest de demain** de Canada West Foundation, un projet de recherche et de consultation publique pluriannuel axé sur le positionnement stratégique de l'Ouest canadien au sein de l'économie mondiale.

Cinq priorités essentielles sont ressorties du processus de consultation et de la recherche, et elles fournissent un cadre à l'appui du projet :

- l'Ouest doit créer les outils pour attirer, conserver et accroître le **CAPITAL HUMAIN**;
- l'Ouest doit poursuivre sa **DIVERSIFICATION ÉCONOMIQUE**;
- l'Ouest doit renforcer son **INFRASTRUCTURE DE TRANSPORT**;
- l'Ouest doit promouvoir le caractère concurrentiel de ses **GRANDES VILLES** à l'échelle mondiale; et
- l'Ouest doit trouver de nouveaux moyens de favoriser la **COORDINATION RÉGIONALE**.

Pour se renseigner davantage sur le projet Bâtir l'Ouest de demain, prière de consulter le site Web de Canada West Foundation (www.cwf.ca).

Le présent rapport a été produit par Robert Roach, analyste principal de la politique à la Canada West Foundation. Des remerciements particuliers sont adressés à Lisa Fox, stagiaire à la Canada West Foundation, pour son aide précieuse à la recherche. Les opinions exprimées dans le présent document sont uniquement celles de l'auteur et ne sont pas nécessairement partagées, en totalité ou en partie, par les donateurs, les abonnés, les conseillers ou les membres du Conseil de la Canada West Foundation. Les fonds nécessaires à la réalisation du rapport ont été fournis par la Kahanoff Foundation et le gouvernement du Canada (Bureau du Conseil privé et Diversification de l'économie de l'Ouest).

La Canada West Foundation a mis sur pied un comité consultatif pour faciliter le déroulement du projet de coopération interprovinciale. Il réunissait les personnes suivantes : Brent Cotter (gouvernement de la Saskatchewan), John Courtney, Ph. D. (Université de la Saskatchewan), Jim Eldridge (gouvernement du Manitoba), Don Haney (gouvernement de la Colombie-Britannique), Peter Meekison, Ph. D. (Université de l'Alberta), Brant Popp (gouvernement du Canada) et Bruce Tait (gouvernement de l'Alberta). Les membres du comité consultatif ont joué un rôle clé dans la réalisation du projet, mais ils ne sont pas responsables des opinions que renferme le présent rapport, ni nécessairement d'accord avec celles-ci.

On peut utiliser ou reproduire gratuitement le rapport à des fins personnelles ou didactiques sans obtenir une autorisation officielle. Toutefois, il est interdit de reproduire ou de distribuer le rapport dans un but lucratif ou pour en tirer un avantage commercial.

1. INTRODUCTION

“ La création de liens dans l’Ouest suscitera des occasions complémentaires. Le travail qui nous attend au cours des années à venir nécessitera une coopération entre les provinces. ”

– Gary Filmon, ancien premier ministre du Manitoba, à la Table ronde des artisans de l’Ouest de demain, avril 2001

La coopération entre les provinces que regroupe l’Ouest canadien fait l’objet de discussions depuis des dizaines d’années. Ces discussions sont motivées par une raison bien simple : l’expérience de la vie nous enseigne que la coopération est une chose positive et qu’elle procure souvent de multiples avantages aux personnes qui y ont recours. Les quatre provinces de l’Ouest ne forment pas un tout homogène, mais elles sont liées les unes aux autres de diverses façons, et elles ont toutes intérêt à collaborer davantage entre elles.

Contrairement aux populations de l’Ontario et du Québec qui sont relativement plus nombreuses et plus concentrées, les habitants de l’Ouest canadien sont dispersés sur un territoire englobant quatre entités provinciales distinctes. Cette réalité présente des avantages (notamment la possibilité d’établir des politiques provinciales qui reflètent des circonstances uniques et d’expérimenter davantage en matière de politiques), mais aussi des inconvénients (par exemple, les obstacles à la croissance provoqués par une économie régionale morcelée). Or, la coopération en matière de politiques publiques constitue précisément une façon de surmonter les obstacles rencontrés et de profiter au maximum des avantages d’une région divisée en quatre autorités compétentes sur le plan politique. Les occasions qu’on laisse échapper à cet égard sont trop coûteuses lorsqu’on tient compte d’impératifs financiers comme la hausse du coût des soins de santé ou d’une économie mondiale caractérisée par des concurrents acharnés et possédant la volonté et les outils nécessaires pour soustraire des occasions d’affaires aux Canadiens de l’Ouest.

Ce message a été exprimé à maintes reprises, de façon indépendante et spontanée, lors d’une série de consultations sur l’avenir de l’Ouest canadien organisées par la Canada West Foundation.¹ Aux quatre coins de l’Ouest, le message était à la fois clair et catégorique : puisqu’ils occupent une région très vaste, peu densément peuplée et divisée en quatre entités provinciales, les Canadiens de l’Ouest doivent trouver des façons de collaborer s’ils espèrent pouvoir soutenir la concurrence sur le marché mondial et assurer leur prospérité à long terme. L’Ouest ne peut se permettre de laisser passer les possibilités qui découlent de la coopération dans un monde où d’autres régions – des concurrents à l’échelle nationale et à l’étranger – convoitent les mêmes marchés et le même bassin de capital humain.

Le présent document expose clairement les raisons pour lesquelles les quatre provinces de l’Ouest (Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan et Manitoba) devraient délaissier les approches provinciales en ce qui a trait à l’établissement et à l’application de politiques d’intérêt public, et adopter plutôt – du moins dans certains domaines – une approche commune pour l’Ouest.² L’expression “ coopération interprovinciale ” qui figure dans le titre du rapport désigne, en l’occurrence, toute forme de collaboration entre des gouvernements ou organismes provinciaux. Ainsi, cette collaboration s’applique aussi bien au partage d’information qu’à la coordination d’activités de promotion du tourisme, et elle peut viser autant l’harmonisation de la

1. La Canada West Foundation a été l’hôte de cinq activités de consultation en avril et en mai 2001. La Table ronde des artisans de l’Ouest de demain a permis à plus de 60 leaders communautaires de discuter des aspirations et des objectifs régionaux en matière de politique. Cette rencontre a eu lieu à Calgary, sous la présidence de Peter Lougheed (ancien premier ministre de l’Alberta). Elle réunissait également Allan Blakeney (ancien premier ministre de la Saskatchewan), Gary Filmon (ancien premier ministre du Manitoba), Michael Harcourt (ancien premier ministre de la Colombie-Britannique) et Preston Manning (ancien chef de l’Opposition officielle à la Chambre des communes). Quatre consultations provinciales ont ensuite été tenues, à Edmonton, à Saskatoon, à Vancouver et à Winnipeg. Elles ont rassemblé plus de 250 leaders communautaires des quatre provinces de l’Ouest, à qui on a demandé de se reporter en 2020 et de réfléchir aux conditions essentielles à la prospérité régionale dans un climat mondial empreint d’une grande agitation.

2. Les territoires du Nord canadien ne sont pas visés par cette approche commune, car ils forment une région distincte, et la coopération entre les quatre provinces de l’Ouest et les trois territoires du Nord constitue un sujet à part, qu’il vaudrait mieux étudier séparément. Ce qui complique un peu les choses, c’est que les trois territoires participent à la Conférence annuelle des premiers ministres de l’Ouest. Pourtant, il existe suffisamment de différences entre l’Ouest et le Nord du pays pour qualifier la coopération entre ces deux régions d’interrégionale plutôt que d’intrarégionale.

réglementation sur le transport routier que la création de centres d'excellence en médecine dans l'Ouest canadien. La coopération interprovinciale relativement aux politiques d'intérêt public dans l'Ouest constitue d'ailleurs une pratique relativement courante et solidement enracinée dans un large éventail de secteurs d'intervention (voir à ce sujet Fox et Roach, 2003). Le lecteur trouvera dans *Convergence des intérêts : arguments en faveur de la coopération interprovinciale dans l'Ouest canadien* un aperçu des raisons qui justifient cette coopération et, par le fait même, un plaidoyer général en faveur d'un accroissement de la coopération interprovinciale dans la région. Précisons cependant que cette recherche de la coopération ne constitue nullement une contestation du bien-fondé de la saine concurrence entre les provinces et de l'expérimentation sur le plan des politiques. On ne vise pas ici l'homogénéité des politiques, ni une unification politique officielle. Le but poursuivi consiste plutôt à miser sur les intérêts communs des provinces pour les inciter à décloisonner leurs modes de pensée sur le plan des politiques et à profiter des avantages qu'elles pourraient retirer d'une coopération plus étroite dans différents domaines.

2. L'OUEST CONSIDÉRÉ, DANS LA PRATIQUE, COMME UNE RÉGION EN MATIÈRE DE POLITIQUES

“ Il est important de considérer l'Ouest dans son ensemble, plutôt que chaque province isolément. ”

– Peter Lougheed, ancien premier ministre de l'Alberta, à la Table ronde des artisans de l'Ouest de demain, avril 2001

Dans toute discussion portant sur la coopération entre les provinces de l'Ouest, il est nécessaire de jeter au moins un coup d'œil à la notion assez imprécise, mais pourtant utile, de “ région ”.³ La majorité des observateurs de la scène politique dans l'Ouest canadien affirmeraient volontiers qu'on peut définir l'Ouest comme une région dans au moins un sens ou un autre, même si ce n'est pour la simple raison qu'on a souvent tendance à considérer les quatre provinces de l'Ouest comme un seul bloc. Les opinions sont cependant beaucoup plus partagées en ce qui a trait au fait que l'Ouest constitue ou non une région distincte dans un sens plus contraignant que “ les quatre provinces à l'ouest de l'Ontario ”. Bien qu'il existe de bonnes raisons de percevoir l'Ouest comme une entité régionale véritable, il y a d'autres raisons tout aussi valables de faire valoir les facteurs qui divisent cette région en plus petites composantes.

En l'absence d'institutions régionales capables d'intervenir en transcendant les frontières provinciales, les gouvernements provinciaux ont tendance à être le point de convergence des intérêts territoriaux au Canada. Il n'existe aucun premier ministre de l'Ouest, et on ne trouve pas non plus dans l'Ouest un gouvernement régional doté de pouvoirs définis dans la Constitution et légitimés par des années d'application. En outre, l'Ouest ne dispose pas d'un budget annuel pour le financement de travaux et de programmes publics. On peut donc affirmer que les intérêts acquis de l'Ouest canadien font nettement défaut. Les provinces possèdent toutes ces choses, bien sûr, et les nombreuses années consacrées à leur développement économique ont fait d'elles des entités politiques et administratives complexes, dotées de racines profondes et d'un pouvoir considérable, et appelées à défendre un large éventail d'intérêts :

“ ...depuis 1867, les Canadiens s'emploient non seulement à bâtir leur pays, mais aussi les provinces dans lesquelles ils vivent. La présence de gouvernements provinciaux distincts suscite automatiquement des modes de communication et des associations plus intenses au sein des provinces qu'entre celles-ci. ” (Black et Cairns, 1977, p. 43)

Il importe donc d'admettre que les gouvernements provinciaux et les frontières provinciales ne disparaîtront pas avec le temps et que le regroupement formel des quatre provinces de l'Ouest en une seule entité ne constitue pas une option viable. Puisque les

3. Dans les documents qui traitent de la question, on s'entend généralement pour décrire une région comme un espace géographique plus ou moins contigu formant un ensemble distinct pour une raison ou une autre (traits culturels communs, accords politiques, liens économiques, etc.). La subdivision du Canada en entités provinciales a donné lieu à la création de dix régions définies par les frontières provinciales et les pouvoirs des gouvernements provinciaux. (Les trois territoires forment aussi, en ce sens, trois régions “ politiques ” distinctes.) Il est nécessaire de trouver des liens supplémentaires pour regrouper les provinces et les territoires dans des ensembles régionaux plus vastes, comme l'Ouest, le Canada atlantique et le Nord.

divisions provinciales sont une réalité permanente, la recherche de solutions aux problèmes communs et l'utilisation optimale des ressources régionales ne peuvent être réalisées que grâce à la coopération interprovinciale.

Le présent plaidoyer en faveur de la coopération entre les provinces de l'Ouest n'exige pas que l'Ouest existe d'abord en tant que région. L'Ouest n'a pas à se conformer à une définition abstraite de ce qui constitue une " vraie " région pour que la coopération entre ses éléments constituants soit justifiée.⁴ Prouver que l'Ouest est une région n'est ni l'objectif même, ni une condition préalable de la coopération. On trouve dans les pages qui suivent un exposé des raisons pour lesquelles les quatre provinces de l'Ouest ont intérêt à collaborer au chapitre des politiques d'intérêt public, ainsi que des avantages concrets qu'elles peuvent en retirer. Les provinces de l'Ouest devraient décider d'agir en tant que région (et elles le font d'ailleurs souvent) parce que cela s'avère avantageux pour elles. L'élaboration et la mise en œuvre d'initiatives concertées en matière de politiques publiques, fondées sur les similitudes entre les quatre provinces de l'Ouest et destinées à tirer profit des synergies interprovinciales, donnent ainsi lieu à la création d'une région de l'Ouest fondée sur des interventions concrètes au chapitre des politiques publiques.

Dans l'argumentation visant à démontrer le bienfondé de la coopération régionale, on ne nie pas l'existence de différences au sein de l'Ouest canadien. On présume plutôt que les provinces de l'Ouest ont suffisamment d'intérêts communs pour que la coopération en soit facilitée et qu'il soit possible d'intervenir de manière concertée au chapitre des politiques publiques. Par conséquent, les arguments relatifs aux liens qui unissent les provinces de l'Ouest conservent toute leur pertinence.

3. AVANTAGES DE LA COOPÉRATION RÉGIONALE

" Nous sommes une petite région de moins de dix millions de personnes. Nous ne pouvons pas nous permettre de fractionner l'Ouest en plusieurs économies. "

– Allan Blakeney, ancien premier ministre de la Saskatchewan, à la Table ronde des artisans de l'Ouest de demain, avril 2001

En règle générale, on suppose que les avantages de la coopération régionale – que ce soit à l'échelle internationale entre des nations souveraines, au niveau infranational entre des provinces ou des États relevant d'une autorité nationale, ou encore au niveau local entre des municipalités – sont évidents, et ils retiennent donc très peu l'attention dans les ouvrages traitant de la coopération régionale. Les auteurs ont tendance à faire brièvement allusion à un accroissement de la sécurité militaire ou à certaines retombées économiques de nature générale, puis ils discutent longuement des formes de coopération, des mécanismes de développement des institutions et des obstacles à une coopération efficace. Il est néanmoins possible de définir trois grandes catégories d'avantages rattachés à la coopération régionale : 1) la force conférée par le nombre et une réaction unifiée à des menaces extérieures; 2) les avantages économiques du libreéchange régional, et 3) les politiques publiques rationnelles.

Force conférée par le nombre et une réaction unifiée à des menaces extérieures

La formation de blocs régionaux constitue un moyen courant de disposer d'une puissance militaire accrue, d'exercer une plus grande influence politique et de repousser des menaces économiques venant de l'extérieur.⁵ Les traités internationaux visant à augmenter la sécurité militaire d'un groupe d'États-nations (comme l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord) et les zones de libreéchange (comme l'Union européenne) sont des exemples classiques d'accords régionaux fondés sur le principe selon lequel

4. Il est aussi important de prendre conscience du fait que l'Ouest canadien ne constitue qu'une configuration régionale parmi de nombreux autres regroupements possibles, et que les provinces de l'Ouest sont aussi associées – ou elles pourraient l'être éventuellement – à d'autres ententes régionales (par exemple avec des États américains).

5. Le recours à la coopération régionale pour faire face au phénomène de la mondialisation est un thème qui revient souvent dans les ouvrages traitant des régions internationales. Comme le soutiennent Breslin et Higgott (2000, p. 339) : " Initialement, on voyait le régionalisme comme un mécanisme de défense permettant de réduire la dépendance à l'égard de l'économie mondiale. Il existe maintenant une nouvelle forme de régionalisme qui adopte une attitude plus offensive face à l'économie mondiale. Ce nouveau régionalisme vise à assurer une compétitivité accrue sur les marchés soumis à la mondialisation de l'économie, et non une autarcie régionale. [...] Ces deux façons de percevoir le régionalisme ne devraient pas être considérées comme incompatibles. L'approche défensive de la phase antérieure se fait d'ailleurs toujours sentir. "

“ l’union fait la force ”. La coopération régionale se veut une réaction efficace à des menaces extérieures comme l’intimidation militaire ou la concurrence économique. Ainsi, les partisans de la coopération européenne croient que les différents pays d’Europe ont de meilleures chances de pouvoir faire face à la concurrence de grandes puissances économiques s’ils s’associent pour former un ensemble relativement intégré, comme l’explique McCormick (1999, p. 19) : “ L’existence d’un marché unique procure aux entreprises européennes un plus grand nombre de clients potentiels et permet la création de sociétés d’envergure mondiale pour rivaliser avec les Américains et les Japonais. ”⁶ La coopération régionale constitue également une façon d’accroître l’influence politique au sein d’un pays ou, sur la scène internationale, entre des États-nations.

Si l’on ne tient pas compte de l’évolution de l’Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et de la mise en place de l’Organisation mondiale du commerce, les obstacles à une économie mondiale vraiment ouverte ont poussé les pays à tenter de se doter de zones économiques exploitables fondées sur des synergies régionales, c’est-à-dire des zones qui offrent les avantages du libre-échange aux participants d’une région donnée tout en restreignant l’accès aux non-participants (Reardon et autres, 2002, p. 91). Pour les régions infranationales et les pays qui luttent afin de se tailler une place au sein de l’économie mondiale, le fait d’appartenir à un bloc régional confère un avantage économique important. Comme l’on fait valoir les membres de l’association des gouverneurs des États de l’Ouest américain, en 1988,

la coopération régionale présente notamment les avantages suivants en ce qui a trait au commerce d’exportation : “ une réduction des coûts et des économies attribuables à la mise en commun des efforts, des résultats plus tangibles grâce à une présence plus marquée des États lorsqu’ils agissent de façon concertée, un personnel de plus en plus compétent en raison du partage de l’expérience, une percée plus grande et plus rationnelle sur le marché mondial sans qu’il en coûte beaucoup plus, et une présence efficace pour défendre les intérêts de l’Ouest à Washington et à l’étranger ” (Chi, 1996, p. 60).

Même si l’aspect militaire du concept de la force du nombre ne s’applique pas à la coopération interprovinciale, sa composante économique fournit un motif valable pour supprimer les politiques provinciales qui balkanisent les économies régionales et paralysent leur croissance économique. De façon similaire, on peut également recourir à la coopération pour accroître l’influence politique d’une région et, par ricochet, ses chances d’atteindre les objectifs qu’elle vise dans le cadre de négociations politiques. Comme l’affirme McCormick (1999, p. 19) au sujet de l’Union européenne, “ les États membres sont davantage susceptibles d’accroître leur pouvoir et leur influence sur la scène mondiale s’ils agissent de concert plutôt qu’individuellement ”.

Retombées économiques du libre-échange régional

La nécessité pour les économies relativement petites ou vulnérables d’unir leurs efforts en vue de rivaliser avec des économies plus grandes ou jouissant d’une meilleure position laisse entrevoir le rôle central joué par la théorie économique dans les arguments en faveur de la coopération régionale. Une telle coopération permet à l’ensemble d’une région de profiter de principes économiques comme l’avantage comparatif et les économies d’échelle et, ce faisant, d’améliorer son rendement économique global et sa capacité de se mesurer à des concurrents de l’extérieur, comme en témoigne Parsons (1993, p. 4) :

“ Outre les avantages que présente une économie plus efficace, la coopération économique s’avère aussi profitable pour les consommateurs. Ceux-ci sont gagnants à un double titre : ils peuvent se procurer des produits non disponibles dans une province donnée à des prix moins élevés que ceux qui seraient pratiqués dans un marché protégé, et ils bénéficient d’avantages fiscaux en raison de la diminution des sommes consacrées à la prestation de services gouvernementaux. ”

Ce dernier avantage montre que les mêmes principes économiques qui justifient l’adoption de politiques favorisant une économie régionale plus ouverte peuvent être appliqués à l’élaboration et à la mise en œuvre de programmes gouvernementaux. Ce concept est décrit de façon plus détaillée dans les lignes qui suivent.

6. Dans le même ordre d’idées (Boas, 2000, p. 417) : “ Pour de nombreux pays en voie de développement ou de pays récemment entrés dans la voie de l’industrialisation, le principal objectif du régionalisme est de reconquérir une autonomie collective par rapport à l’Union européenne et aux États-Unis et de commencer à organiser une riposte concertée à la menace que pose le Japon. ”

Politiques publiques rationnelles

Parce que les principes économiques des économies d'échelle et de l'avantage comparatif s'appliquent également à la prestation de services gouvernementaux, il est aussi possible que la coopération régionale permette d'obtenir de meilleurs services publics à un moindre coût.

Économies d'échelle et spécialisation

La mise en commun des compétences et des ressources se traduit par des économies parce qu'elle réduit les chevauchements et élargit le marché des services publics. La coopération régionale assure l'échelle de production requise pour pouvoir rivaliser avec des concurrents de plus grande taille, mais cette échelle reste suffisamment restreinte pour être facile à gérer sur le plan pratique. Comme le fait valoir Parsons, de nombreux " services publics peuvent être fournis à un coût moyen moins élevé s'ils sont offerts sur une plus grande échelle " (1993, p. 2). En outre, la mise en commun des efforts permet à une province donnée de fournir plus facilement les services qu'il lui était impossible, ou trop difficile, d'assurer parce qu'elle ne possédait pas la masse critique voulue au chapitre des ressources ou de la population.

En axant leurs décisions d'orientation sur une population régionale, les provinces peuvent aussi se permettre un plus grand degré de spécialisation. S'ils se concentrent sur un moins grand nombre de services et " échangent " ces services avec des partenaires régionaux, les gouvernements provinciaux peuvent offrir à leurs citoyens des services de meilleure qualité tout en réalisant des économies, grâce aux gains d'efficacité associés à la spécialisation. Les possibilités de créer des " centre d'excellence " dans les secteurs clés de l'éducation et de la santé sont très nombreuses. En fait, comme le coût des soins de santé publique ne cesse d'augmenter en flèche, il y a tout lieu de s'intéresser aux économies que la coopération régionale permettrait de réaliser.

Harmonisation

Les mesures d'harmonisation qui sont prises dans des secteurs clés comme le camionnage, les valeurs mobilières, la production d'énergie, l'octroi de licences, la normalisation, l'agrément, l'étiquetage, la commercialisation internationale et les marchés publics permettent de réaliser des économies, de réduire la confusion autant au sein de la région que parmi les investisseurs de l'extérieur, ainsi que d'améliorer la performance économique. Tous ces avantages se traduisent, à leur tour, par un élargissement de l'assiette fiscale et un meilleur soutien à des services publics comme les soins de santé et l'éducation.

Effets de débordement

La coopération régionale en matière de politiques permet également aux gouvernements provinciaux de s'occuper de diverses questions d'intérêt public qui ont inévitablement un caractère régional; il s'agit de questions qui " débordent " des frontières politiques, comme la gestion de l'eau, la protection de l'environnement et le transport. Sans coopération régionale, il serait impossible de disposer de politiques publiques efficaces dans de tels secteurs.

4. POURQUOI UNE APPROCHE RÉGIONALE PLUTÔT QUE PANCANADIENNE?

" Il est vital pour l'avenir du Canada, si nous voulons que le pays ait un avenir, de réaliser concrètement la distinction entre l'unité et l'uniformité, entre l'unité et la centralisation. [...] [le Canada] n'a jamais été uniforme et il ne pourra jamais l'être, car les écarts régionaux, favorisés autant par la géographie que par la tradition, ne sauraient se limiter aux différences entre ceux qui parlent anglais et ceux qui parlent français. [...] un si grand territoire ne peut être administré efficacement que si la majeure partie de l'administration et, par conséquent, des pouvoirs revient aux régions. "

– George Woodcock, " The Sweet Gift of Governing Oneself, or True Versus False Federalism ", 1977

Il est relativement facile de démontrer pourquoi les quatre provinces de l'Ouest devraient unir leurs efforts plutôt que d'agir de façon isolée. Cette attitude de " chaque province pour soi " ne constitue tout simplement pas une stratégie efficace dans un

environnement continental et mondial extrêmement compétitif et caractérisé par des concurrents beaucoup plus imposants et capables d'exercer une influence démographique, économique et politique beaucoup plus marquée. Les provinces de l'Ouest sont trop petites et trop vulnérables pour ne pas se préoccuper, au nom de l'individualisme provincial, des avantages qu'elles pourraient obtenir en collaborant les unes avec les autres. Au même moment, aux quatre coins du globe, des régions infranationales (comme la Catalogne, en Espagne, qui entoure la ville de Barcelone) et des États-nations (comme l'Union européenne) tirent profit de la coopération et, ce faisant, poussent davantage une région comme l'Ouest canadien, divisée en plusieurs compétences territoriales, à trouver des façons de surmonter les obstacles qui l'empêchent de fonctionner efficacement sur les plans économique et politique.

Par ailleurs, de nombreux enjeux en matière de politiques publiques ne sont pas confinés aux frontières provinciales, puisqu'ils ont des retombées dans les territoires voisins. Le transport, le commerce interprovincial et la gestion de l'environnement sont trois exemples parmi d'autres de secteurs d'intervention qui touchent plusieurs provinces à la fois et dont on ne peut s'occuper efficacement que grâce à la coopération des provinces. La question suivante s'impose donc : pourquoi devrions-nous mettre l'accent sur la coopération provinciale dans l'Ouest canadien plutôt que sur la coopération provinciale à l'échelle pancanadienne? Si la coopération s'avère avantageuse, pourquoi ne pas l'appliquer à une grande échelle et mobiliser tout le pays? La réponse à cette question comporte deux volets. Premièrement, nous devrions effectivement, en de nombreuses circonstances, nous efforcer d'obtenir l'adhésion des dix provinces et des trois territoires à une démarche nationale commune. La coopération régionale dans l'Ouest n'interdit pas toute autre forme de collaboration (bilatérale, pancanadienne ou autre). À cet égard, les efforts régionaux peuvent être considérés comme un point de départ ou un terrain d'essai pour d'éventuelles initiatives de coopération interprovinciale à l'échelle de tout le pays.

Deuxièmement, il est important de comprendre que la coopération pancanadienne est souvent improbable ou difficile à gérer en raison de la taille et de la diversité de la fédération canadienne. S'il peut être difficile de trouver les points communs nécessaires pour inciter les quatre provinces de l'Ouest à s'unir autour d'un même enjeu, c'est à plus forte raison le cas des dix provinces et des trois territoires dans leur ensemble. Les provinces de l'Ouest sont trop éloignées et trop différentes d'autres régions du pays pour que les tribunes pancanadiennes permettent d'atteindre les résultats visés dans toutes les circonstances. Dans un article portant sur les lacunes institutionnelles de la Conférence annuelle des premiers ministres, André Dufour (2002) relève que " si la Saskatchewan veut parler des subventions aux producteurs de grain, la Nouvelle-Écosse entend parler des quotas de pêche ". Cette observation de Dufour met en évidence les obstacles à la coopération pancanadienne qui sont suscités par les intérêts opposés et les priorités concurrentes. Il est tout simplement plus facile de gérer la coopération entre les quatre provinces de l'Ouest qu'entre les dix provinces et les trois territoires qu'englobe un pays aussi grand et vaste que le Canada.

C'est ce qui explique pourquoi on affirme que " des régions solides rendent le Canada solide ". Cette affirmation tient en partie au fait que les habitants du Canada sont relativement peu nombreux et dispersés à l'échelle du deuxième pays au monde pour sa superficie, ce qui les oblige à recourir à des mécanismes régionaux afin d'assurer le bon fonctionnement des diverses composantes nationales et de veiller à ce qu'elles ne soient pas dominées par les régions centrales plus peuplées et traditionnellement puissantes que sont l'Ontario et le Québec. Ici encore, cela ne signifie pas que les provinces, les territoires et le gouvernement fédéral ne devraient pas chercher des façons de collaborer en tant que nation; cela veut plutôt dire que, dans certains cas, les solutions régionales sont soit plus pratiques, compte tenu de la diversité du pays, soit plus appropriées en raison du caractère régional de certains enjeux. (Le même principe s'applique lorsque les enjeux sont strictement provinciaux ou locaux.)

Si la coopération régionale constitue une bonne idée mais qu'elle est freinée par l'absence d'institutions régionales, pourquoi ne pas se tourner vers le gouvernement fédéral et faire appel à lui pour l'élaboration de politiques régionales? Puisque son mandat n'est pas limité aux frontières des provinces, Ottawa ne pourrait-il pas assurer les mécanismes nécessaires à la coopération interprovinciale? Le gouvernement fédéral ne pourrait-il pas intervenir pour faciliter les choses lorsque les

responsabilités des provinces dépassent le cadre des frontières provinciales ou qu'il est nécessaire de pousser les provinces à sortir de leur inertie? Pour répondre simplement : non. Le gouvernement fédéral est plus ou moins inactif dans de nombreux secteurs qui jouent pourtant un rôle clé dans la prospérité des provinces. C'est notamment le cas du transport (secteur abandonné en bonne partie par Ottawa au profit des marchés), des programmes d'éducation (contrairement à la recherche de niveau postsecondaire), de la prestation de services de santé (ce qui va à l'encontre des principes de la *Loi canadienne sur la santé* et des transferts financiers du fédéral), du développement économique et de la commercialisation régionale.

Ne pourrait-on pas au moins compter sur le gouvernement fédéral pour combler les lacunes en matière de politiques publiques régionales ou pour s'occuper des questions qui transcendent les frontières géographiques des provinces ou échappent à leur compétence? Ne serait-il pas logique de faire appel au gouvernement fédéral pour qu'il intervienne relativement aux effets transfrontaliers et facilite la coordination régionale? En fait, plusieurs raisons permettent de conclure que l'intervention du gouvernement fédéral serait un piètre substitut à la coopération interprovinciale, même si elle pourrait par ailleurs constituer un complément important à cette coopération :

- Les ministères fédéraux ont tendance à être structurés selon des axes fonctionnels plutôt que géographiques et, dans ce sens, ils sont mal outillés pour assurer la coordination de politiques horizontales.
- Pour qu'ils soient prêts à recourir à des mécanismes fédéraux en vue de la coordination de certaines politiques, les gouvernements provinciaux doivent être convaincus que les organismes fédéraux sont capables de tenir compte des intérêts régionaux et de les défendre. Or, un tel degré de confiance ne semble pas très courant dans l'Ouest.
- Le recours au gouvernement fédéral est susceptible d'entraîner une plus grande intrusion d'Ottawa dans les champs de compétence législative des provinces, ce qui, par ricochet, irait à contre-courant du fédéralisme.

En résumé, il existe des secteurs dans lesquels les gouvernements provinciaux constituent les principaux partenaires et les facteurs clés du succès de la coopération en matière de politiques publiques. Comme le soutient David Cameron (1977, p. 43) :

“ L'un des meilleurs moyens de renforcer les gouvernements provinciaux réside dans une plus grande affectation de ressources – par les provinces elles-mêmes – à des mécanismes de collaboration et de coopération interprovinciales. Cette façon de procéder risque de priver certains dirigeants provinciaux d'un bouc émissaire très pratique, au sein du gouvernement central, pour leur propre manque de volonté ou leur incapacité à répondre aux attentes de la population, mais elle pourrait aussi constituer une pratique solution de rechange à la présomption voulant que seul le gouvernement central soit capable de s'occuper des problèmes ou des attentes qui vont au-delà des frontières d'une seule province. ”

Le gouvernement fédéral a toujours un important rôle à jouer en matière de coordination régionale dans les domaines qui relèvent de sa compétence et ceux où il y a un chevauchement de compétences, et il est aussi appelé à faciliter éventuellement la coopération entre les provinces. En ce qui a trait à ce dernier rôle, les organismes fédéraux dotés de mandats régionaux comme le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest et l'Agence de promotion économique du Canada atlantique pourraient peut-être servir d'intermédiaires aux fins de la coopération interprovinciale dans l'Ouest canadien et les provinces de l'Atlantique.

5. PLAIDOYER EN FAVEUR DE LA COOPÉRATION DANS L'OUEST CANADIEN

“ ...à mesure que les responsabilités fonctionnelles deviennent plus nombreuses et plus étendues, les ressources financières, techniques et humaines requises pour assurer un bon rendement doivent être réunies en sortant du cadre des frontières politiques. ”

– J. E. Hodgetts, “ Regional Interests and Policy in a Federal Structure ”, 1966

En plus des avantages généraux que présente la coopération régionale, il existe quatre grandes raisons interdépendantes qui motivent la coopération entre les quatre provinces de l'Ouest (par opposition à une coopération pancanadienne ou à une coopération plus étroite, axée sur certaines provinces en particulier).

Ni trop grand, ni trop petit : le principe de Boucle d'Or ⁷

La mobilisation des dix provinces et des trois territoires – avec ou sans la participation du gouvernement fédéral – constitue souvent (mais pas toujours) une tâche difficile à gérer. Le nombre d'intervenants et la diversité des intérêts en présence transforment souvent les négociations nationales en processus lent, extrêmement complexe et parsemé de pièges sur le plan de la politique et d'autres facteurs faisant obstacle à une coopération fructueuse. Les avantages de la coopération sont souvent impossibles à réaliser en raison des contraintes pratiques qu'impose la négociation d'ententes pancanadiennes. En outre, le fait de regrouper les provinces de l'Ouest avec le reste du pays peut s'avérer improductif si les enjeux et les besoins propres à la région de l'Ouest sont relégués au second plan par les préoccupations d'autres régions. Bref, la coopération pancanadienne se déroule simplement à une échelle “ trop grande ”.

Il existe, bien sûr, certaines circonstances dans lesquelles le gouvernement fédéral peut contribuer efficacement à rapprocher les provinces et les territoires et à faciliter l'élaboration et l'application de politiques pancanadiennes dans des domaines de compétence provinciale. Cette approche est cependant limitée par le fait que le gouvernement fédéral n'est pas toujours capable d'assumer un tel rôle ou disposé à le faire (il peut y avoir de la résistance de la part des provinces, ou le gouvernement fédéral peut être en train d'essayer de réduire son rôle dans certains secteurs d'intervention). Par ailleurs, le gouvernement fédéral n'est peut-être pas suffisamment sensible aux réalités régionales pour mettre au point des programmes répondant aux besoins de l'Ouest aussi efficacement qu'il serait possible de le faire à l'intérieur même de la région.

Il est tentant de soutenir, à cette étape de l'argumentation, que les quinze États membres de l'Union européenne faisaient face à des obstacles encore plus grands à la coopération, mais qu'ils sont parvenus à les surmonter et peuvent maintenant profiter des avantages de leur collaboration. Cela étant dit, pourquoi les diverses composantes du Canada ne peuvent-elles pas en faire autant? Il existe quatre réponses de nature générale à ce genre de raisonnement.

Premièrement, contrairement aux pays d'Europe, les provinces et les territoires canadiens ne se sont pas déjà livrés entre eux, par le passé, à des guerres meurtrières susceptibles de les inciter à rechercher la voie de la coopération. Le Canada peut se payer le luxe de permettre que certaines divisions internes demeurent présentes sans craindre qu'elles ne dégénèrent en interventions militaires. Deuxièmement, comme le Canada constitue un pays à part entière, il possède déjà bon nombre des éléments visés par la création de l'Union européenne (notamment une monnaie commune et des frontières internes relativement ouvertes). Troisièmement, même s'il resterait encore beaucoup à faire à ce chapitre, il serait faux de croire que les provinces et les territoires du Canada sont aussi divisés que les pays membres de l'Union européenne l'ont déjà été et le sont encore dans une certaine mesure. Les provinces et les territoires canadiens possèdent beaucoup de points de convergence, et ils ont déjà conclu de nombreux accords de collaboration qu'il ne faudrait pas négliger (voir Fox et Roach, 2003). Quatrièmement, malgré ces réussites,

7. Katzenstein (2000, p. 353) fait allusion à l'histoire de Boucle d'Or pour illustrer le rôle joué par les régions dans les affaires internationales : “ Parce qu'ils se situent souvent à mi-chemin entre les effets nationaux et les effets mondiaux, les effets régionaux, comme dans l'histoire de Boucle d'Or, ne sont ni trop chauds, ni trop froids, juste parfaits. ”

les Canadiens devraient prendre l'exemple européen à cœur et se mettre au défi de surmonter leurs désaccords internes, de trouver des façons de collaborer et, par conséquent, de faire en sorte que la fédération canadienne fonctionne aussi efficacement que possible. Néanmoins, une approche pancanadienne n'est pas toujours requise, n'est pas toujours ce qui convient le mieux à la région de l'Ouest ou au Canada tout entier, et n'est pas toujours possible. Une approche pancanadienne ne constitue peut-être pas non plus le meilleur point de départ, puisqu'il y aurait beaucoup à apprendre en amorçant d'abord une collaboration à l'échelle régionale et en s'appuyant sur celle-ci pour aller plus loin.

Si la coopération pancanadienne se déroule, dans de nombreuses circonstances, sur une échelle " trop grande "; le recours à une approche strictement provinciale dans tous les cas offre une échelle d'intervention " trop petite ". Les avantages de la coopération entre les provinces demeurent un objectif louable. Ainsi, en transcendant les frontières provinciales et en amorçant une coopération régionale relativement aux politiques publiques, il est possible d'agir ainsi à une échelle " juste parfaite ". Une approche régionale permet d'éviter (ou du moins d'atténuer) quelquesuns des pièges associés aux négociations pancanadiennes. Elle présente aussi l'avantage de mettre l'accent sur des questions qui revêtent une importance particulière pour l'ensemble des provinces de l'Ouest et de faire reposer la coopération sur des intérêts communs à l'échelle régionale. Une approche régionale permet de profiter des avantages de la coopération tout en évitant les risques et les obstacles qui peuvent nuire au succès d'une démarche pancanadienne en matière de politiques publiques.

Effets de débordement dans l'Ouest

Une deuxième raison qui motive la coopération régionale dans l'Ouest tient au simple fait que les quatre provinces de l'Ouest sont voisines et que, à ce titre, elles sont inévitablement liées les unes aux autres de multiples façons. Le principe de Boucle d'Or permet de comprendre pourquoi on a souvent tort de considérer le Canada comme un " voisinage " unique en matière de politiques et pourquoi il vaut mieux, très souvent, privilégier des ensembles régionaux plus petits et plus faciles à gérer, comme l'Ouest canadien.⁸

Nous nous retrouvons donc ainsi devant la possibilité de regrouper les quatre provinces de l'Ouest en un " voisinage " viable en matière de politiques publiques. La nécessité de s'occuper de questions de politique qui débordent littéralement des frontières provinciales fait en sorte que, dans de nombreux secteurs d'intervention, la coopération interprovinciale devient une option à la fois incontestable et souhaitable. La gestion des rivières qui traversent les frontières provinciales et le maintien d'un système efficace de transport régional peuvent être cités en exemple. Encore une fois, il est ici question de degré, plutôt que de l'obligation de faire des choix. Ainsi, le système portuaire de Vancouver présente un intérêt pour l'Ontario, le Québec et les provinces de l'Atlantique, mais pas au même degré que pour les agriculteurs de la Saskatchewan.

Points de convergence dans l'Ouest canadien

L'une des raisons pour lesquelles la coopération pancanadienne ne constitue pas toujours la meilleure voie à suivre pour les provinces de l'Ouest réside dans le fait que de nombreuses questions de politique qui revêtent une grande importance dans l'Ouest viennent aux derniers rangs des priorités dans le reste du pays. Cela ne signifie pas pour autant que les diverses régions du Canada soient indifférentes aux préoccupations des régions voisines.⁹ Il faut comprendre ici que le caractère varié de la fédération canadienne fait en sorte que certains besoins et certains objectifs ont une portée régionale qui les rend plus importants pour les provinces d'une région donnée que pour celles d'autres parties du pays. Cette réalité constitue l'un des fondements de la coopération entre les provinces d'une même région en matière de politiques.

8. Dans le même ordre d'idées, il n'est pas justifié d'inclure l'Ontario – qui se distingue de façon marquée des provinces de l'Ouest par la seule taille de sa population, de même que par son histoire et son économie – dans la région de l'Ouest canadien parce qu'il partage une frontière avec le Manitoba. Néanmoins, comme l'Ouest n'est qu'un regroupement régional parmi de nombreux autres rassemblements réels ou éventuels, bon nombre de circonstances incitent effectivement, ou devraient inciter, le Manitoba et l'Ontario – ou toute autre association de provinces et d'États américains – à collaborer.

9. Une province ou une région peut partager les préoccupations d'une autre province ou d'une autre région même si, manifestement, aucun enjeu commun n'est en cause. Un tel appui peut, par exemple, être motivé par des questions de principe ou des raisons stratégiques. Ainsi, les aléas des négociations fédérales-provinciales donnent parfois lieu à des ententes en vertu desquelles une province ou une région appuie la position d'une autre province ou d'une autre région, et vice versa, en vue d'acquiescer un plus grand pouvoir de négociation.

On retrouve dans les provinces de l'Ouest d'importants points de convergence (en plus des questions qui touchent plusieurs provinces à la fois en raison des effets de débordement), dont la dépendance à l'égard de l'agriculture et des industries d'exploitation des ressources naturelles, les réseaux d'entreprises et d'industries solidement établis dans la région, le mécontentement de longue date au sujet de la position des provinces de l'Ouest dans la fédération canadienne (sentiment d'aliénation de l'Ouest), la forte concentration de peuples autochtones, les relations étroites avec les États de l'Ouest américain, ainsi que les liens sociaux et familiaux très importants en raison de la tendance des habitants de l'Ouest à se déplacer au sein de la région. Ces caractéristiques communes, et d'autres encore, constituent des facteurs propices à l'instauration de formes de coopération régionale plus efficaces en matière de politiques publiques.

Terrain d'entente sur le plan économique

Les retombées économiques de la coopération entre les provinces de l'Ouest ont été décrites en détail dans une étude réalisée en 1993 par Graham Parsons, D. Ph., pour le compte de la Canada West Foundation, et intitulée *A Western Economic Cooperation Agenda: Strengthening the Economic Union Within Western Canada*. Cette étude reposait sur le principe de base suivant : il existe des liens économiques naturels au sein de l'Ouest canadien qui devraient motiver l'affectation de ressources économiques dans la région, mais ces liens sont souvent rompus par la division de la région en quatre provinces. Il en résulte – malgré tous les efforts déployés afin de créer une union économique pancanadienne plus ouverte grâce à l'Accord sur le commerce intérieur – un large éventail d'obstacles en matière de politiques publiques qui entravent l'efficacité et la croissance économiques.

À cet égard, il y aurait lieu de mieux coordonner la réglementation des gouvernements provinciaux et d'adopter une approche plus concertée en vue de l'élimination des obstacles qui nuisent encore à la libre circulation des produits, des services, des travailleurs et des capitaux dans l'Ouest canadien. Cependant, contrairement aux zones internationales de libre-échange, la création dans l'Ouest d'un espace bénéficiant d'une meilleure coordination sur le plan de l'économie et des politiques ne devrait pas viser à exclure d'autres parties du pays. Au contraire, les succès remportés par l'Ouest dans ce domaine devraient servir de source de motivation pour l'instauration d'une économie nationale plus ouverte.

La petite taille des provinces de l'Ouest

La population et l'économie de chacune des quatre provinces de l'Ouest sont relativement restreintes. Même la plus grande de ces quatre provinces (la Colombie-Britannique) compte moins d'habitants que la région métropolitaine de recensement de Toronto. Par conséquent, aucune des provinces de l'Ouest ne dispose d'une population suffisante pour lui permettre d'atteindre une masse critique ou de réaliser des économies d'échelle dans certains secteurs. Puisque les provinces de l'Ouest constituent, individuellement, de petits participants sur la scène économique nationale, continentale et mondiale, il est logique qu'elles s'associent pour former une région totalisant plus de neuf millions d'habitants et représentant 32 % de l'économie nationale, plutôt que d'agir comme quatre entités distinctes (voir la figure 1).

Tant qu'il sera difficile pour les gens d'affaires, les investisseurs et les particuliers au Canada d'agir comme si l'Ouest canadien constituait une seule économie relativement exempte d'obstacles à une prise de décisions logiques sur le plan économique, la

Figure 1 : La force du nombre

	CB	AB	SK	MB	Région de l'Ouest	Canada
Population en 2001	4 101 600	3 059 100	1 017 100	1 149 100	9 307 500	31 110 600
Travailleurs en 2001	2 103 500	1 710 700	501 500	587 100	4 902 800	16 246 300
PIB en 2001 (milliards de dollars)	130,9	151,3	33,3	34,7	350,2	1 092,2
Superficie (km²)	944 735	661 848	651 036	647 797	2 905 416	9 984 670

capacité de l'Ouest d'assurer sa prospérité sera compromise. Il ne faut pas oublier non plus que la coopération entre les provinces de l'Ouest a pour effet de réduire les coûts et d'accroître la qualité de certains programmes publics, puisqu'elle permet de profiter des économies associées à un plus grand bassin de population.

En faisant front commun, les provinces de l'Ouest augmentent également le poids politique de la région. Ce principe n'a pas échappé aux dirigeants politiques de l'Ouest. L'établissement de positions communes aux provinces de l'Ouest sur des questions d'intérêt fédéral-provincial est une méthode utilisée depuis longtemps pour exercer sur le gouvernement fédéral une influence collective plus grande que la somme des diverses composantes provinciales.¹⁰ La raison en est bien simple : un front commun à l'échelle régionale augmente à la fois le pouvoir et la légitimité politiques, et il dissuade d'autres gouvernements de tenter de "diviser pour mieux régner". Par voie de conséquence, la coopération régionale dans le domaine des négociations fédérales-provinciales est devenue un pilier des relations intergouvernementales dans l'Ouest et elle a tendance à dominer les mécanismes formels de coopération : "la plus importante fonction de la Conférence des premiers ministres de l'Ouest est de fournir un mécanisme et une tribune permettant de coordonner les interactions des provinces de l'Ouest avec le gouvernement fédéral" (Elton, 1988, p. 352). On peut soutenir que cette préoccupation à l'égard des questions fédérales-provinciales aussi bien parmi la classe politique que chez les analystes s'est manifestée au détriment des efforts visant à accroître la coopération régionale dans les domaines relevant de la compétence des provinces. Par ailleurs, elle fournit une base précieuse pour l'intensification de la coopération régionale dans d'autres secteurs.

Dans le même ordre d'idées, à mesure que les provinces joueront un rôle plus actif dans les affaires économiques à l'échelle internationale (par exemple dans les différends commerciaux, la mise en valeur des possibilités d'investissement, les mesures prises pour attirer des travailleurs qualifiés, ou encore les ententes conclues avec des entités infranationales dans d'autres pays), la capacité de miser sur la force du nombre suscitée par la coopération interprovinciale contribuera à accroître le pouvoir de négociation de la région.

En outre, le Canada étant divisé en provinces de tailles variées dont les ressources et les intérêts sont également différents, les plus petites provinces doivent unir leurs efforts pour qu'un équilibre puisse être maintenu au sein de la fédération. L'économie de l'Ontario, par exemple, est beaucoup plus importante que celle de n'importe laquelle des provinces de l'Ouest.¹¹ Par conséquent, l'Ontario n'a pas autant besoin de coopérer avec ses voisins que les provinces de l'Ouest ou celles de l'Atlantique. Tout comme les membres de l'Union européenne qui unissent leurs efforts pour relever les défis posés par d'autres économies plus fortes, les provinces de l'Ouest canadien devraient adopter des mesures concertées face à la position économique dominante de l'Ontario au sein de la fédération canadienne et à sa transformation en "État-région" (lire à ce sujet Courchene et Telmer, 1998). L'objectif visé ici n'est pas d'affaiblir l'Ontario, mais bien de faire en sorte que les provinces de l'Ouest puissent rivaliser avec lui et ne soient pas reléguées au dernier rang des économies cherchant à assurer leur croissance économique sur le marché nordaméricain et mondial.

En coordonnant leurs efforts, les provinces de l'Ouest pourraient aider les habitants de la région à profiter pleinement des avantages qui découlent de la mondialisation tout en créant un meilleur équilibre au sein de l'économie nationale. Cette démarche concertée permettrait non seulement de renforcer les provinces et la région de l'Ouest canadien, mais le Canada tout entier. Comme l'a déjà fait valoir Lloyd Axworthy (1996, p. 3) :

" Il est temps d'adopter un nouveau plan d'action et de mettre au point une stratégie commune pour assurer le renouveau économique et social [de l'Ouest canadien]. Le renforcement de l'Ouest canadien contribuera à accroître

10. Cette raison joue également un rôle clé dans les relations intergouvernementales au sein des provinces de l'Atlantique. Comme on peut le lire dans le rapport annuel 2001-2002 (p. 1) du Conseil des premiers ministres de l'Atlantique, l'un des objectifs visés par la coopération est d'exercer : " une plus grande influence sur les forces extérieures et les acteurs qui touchent nos provinces, en particulier le gouvernement fédéral ".

11. Comme l'affirment Courchene et Termer (1998, p. 1) : " Avec plus du tiers de la population du Canada et environ 40 % du produit intérieur brut (PIB), l'Ontario occupe, au sein de la fédération canadienne, une position qui ne trouve aucun équivalent dans d'autres systèmes fédéraux évolués. "

l'influence politique de la région au pays et à l'étranger, ce qui en fera un partenaire plus précieux au sein de la confédération. ”

En résumé, le principe de Boucle d'Or, les effets de débordement à l'échelle régionale, l'existence d'une quantité appréciable d'intérêts communs et la petite taille des provinces de l'Ouest sont autant de facteurs qui, combinés les uns aux autres, constituent les fondements théoriques du plaidoyer en faveur de la coopération interprovinciale dans l'Ouest. Les points de convergence et les effets de débordement établissent des liens entre les provinces de l'Ouest dans un large éventail de secteurs d'intervention et provoquent des répercussions dans la région lorsque les provinces n'harmonisent pas leurs efforts. Ces deux facteurs donnent naturellement lieu à la création d'une région de l'Ouest canadien en matière de politiques publiques, région à la fois plus grande que ses composantes provinciales (ce qui se traduit par des économies d'échelle) mais permettant une coopération plus souple qu'à l'échelle pancanadienne.

Application des principes de la coopération interprovinciale dans l'Ouest

Les relations commerciales avec les États-Unis et l'actuel processus d'intégration économique NordSud permettent d'illustrer concrètement la raison d'être de la coopération entre les provinces de l'Ouest canadien.

C'est au gouvernement fédéral qu'il incombe de négocier et d'appliquer des traités internationaux. Néanmoins, lorsque de tels traités touchent des domaines qui relèvent de la compétence des provinces, les gouvernements provinciaux sont aussi appelés à jouer un rôle majeur dans cette démarche, notamment en contribuant à définir la position du gouvernement fédéral, en formulant des suggestions sur la façon dont les obligations découlant des traités sont exécutées à l'échelle interne, ainsi qu'en traitant directement avec des partenaires internationaux. Dans un récent article sur le rôle joué par les provinces canadiennes et les États américains dans l'actuel processus d'intégration nordaméricaine, de Boer (2002) soutient que les gouvernements relevant d'une autorité fédérale (c'est-à-dire ceux des provinces et des États) devraient intervenir plus activement dans le processus. Une question clé s'impose à ce sujet : les quatre provinces de l'Ouest sont-elles mieux d'agir individuellement ou collectivement pour relever les défis posés par l'intégration économique à l'échelle nordaméricaine (et, de façon plus générale, ceux de la mondialisation)?

Conformément au principe de Boucle d'Or, le nombre et la diversité des intérêts en présence compliquent beaucoup l'établissement d'une position pancanadienne acceptable dans l'éventualité d'un différend commercial avec les États-Unis (les ententes pancanadiennes sont “ trop grosses ”). Comme l'explique de Boer (2002, p. 7), “ il n'est pas toujours possible, lorsque survient un différend commercial, de mettre au point une stratégie nationale reflétant les intérêts disparates des diverses provinces ”. Par ailleurs, la réduction du processus à l'échelle des provinces ne permettrait pas de profiter des avantages inhérents à une démarche concertée par rapport aux États-Unis (les ententes au niveau des provinces sont “ trop petites ”).

Puisque les quatre provinces de l'Ouest partagent des intérêts semblables (par exemple les questions relatives aux exportations de ressources naturelles et de produits agricoles aux États-Unis), une approche concertée dans l'Ouest canadien à l'égard des relations commerciales avec les États-Unis (et les avantages qui en découleront) constitue une option viable. De même, les effets de débordement entre le Canada et les États-Unis dans des domaines comme la frontière, le tourisme, le transport, le développement économique et l'environnement ont généralement un caractère régional plutôt que national. Il est donc logique que les régions composées de multiples gouvernements infranationaux des deux côtés de la frontière collaborent entre elles, de façon complémentaire aux ententes bilatérales entre une seule province et un seul État, ainsi qu'aux relations entre les deux gouvernements nationaux.

Le faible poids démographique des quatre provinces de l'Ouest constitue une autre raison qui justifie le recours à une stratégie régionale plutôt qu'à une démarche strictement provinciale. Que les provinces de l'Ouest aient pour objectif d'influencer le résultat de négociations entre Ottawa et Washington ou de traiter directement avec le gouvernement ou des groupes d'intérêt dans

certaines États, elles disposeront d'un meilleur pouvoir de négociation et d'un plus grand poids économique si elles agissent collectivement plutôt qu'à titre individuel.

6. CONCLUSION

“ J'ai toujours espéré que les quatre provinces de l'Ouest et les territoires puissent un jour s'associer, non pas politiquement, mais grâce au partage des mêmes objectifs économiques et sociaux, de quelques éléments d'une administration commune, ainsi que de synergies en matière d'infrastructure. Cet objectif ne semble pas sur le point de se réaliser, mais il vaut tout de même la peine qu'on y songe, surtout à notre époque de profondes difficultés sur le plan financier. ”

– Arthur Child, président du Conseil de la Canada West Foundation, à la réunion du Conseil tenue le 13 février 1993

La prospérité à long terme de l'Ouest canadien dépend en partie du degré de collaboration entre les gouvernements des quatre provinces de la région. Ce message a été répété à d'innombrables reprises lors de diverses consultations organisées auprès des Canadiens de l'Ouest par la Canada West Foundation, et pas seulement dans les provinces plus petites et en apparence plus vulnérables que sont la Saskatchewan et le Manitoba.


Il existe déjà un degré appréciable de coopération dans l'Ouest canadien (Fox et Roach, 2003). Pourtant, il y aurait place à une coopération beaucoup plus étroite dans des secteurs d'intervention comme le transport, les soins de santé, l'éducation postsecondaire, le commerce intérieur et la mise en valeur de la région à l'étranger. Une coopération interprovinciale accrue dans ces secteurs et dans d'autres domaines pourrait se traduire par des économies considérables, une amélioration de la qualité des services offerts aux habitants de l'Ouest, un accroissement de la compétitivité économique de la région, ainsi que de meilleures chances de relever avec succès toute une gamme de défis communs en matière de politiques publiques.

Compte tenu des pressions financières qui les menacent et de leur exposition accrue à une économie mondiale plus compétitive, il en coûterait trop cher aux provinces de l'Ouest qui voudraient “ faire cavalier seules ” dans certains secteurs, dans un contexte où même la plus grande province de la région constitue un acteur relativement modeste sur l'échiquier mondial. Les économies que réaliseront les provinces de l'Ouest en pensant et en agissant comme une seule région, plutôt que comme quatre entités cloisonnées, aideront la région à maintenir sa compétitivité et doteront les Canadiens de l'Ouest des outils nécessaires pour faire en sorte que la région continue de leur offrir un merveilleux cadre de vie. Si les provinces de l'Ouest ne prennent pas conscience des avantages de la coopération stratégique à l'échelle régionale et ne trouvent pas des moyens innovateurs de s'associer plus étroitement les unes aux autres dans un certain nombre de secteurs clés en matière de politiques, la prospérité de l'Ouest s'est trouvera réduite et les contributions de la région à la fédération canadienne seront affaiblies. La coopération interprovinciale ne constitue pas une panacée, mais elle offre à l'Ouest la possibilité de prendre des mesures concrètes en vue d'assurer sa prospérité à long terme.

Pour qu'une coopération plus étroite entre les provinces de l'Ouest devienne réalité, au moins deux conditions essentielles doivent être réunies. Premièrement, le milieu de la recherche doit réaliser une série d'études visant à démontrer les retombées de la coopération régionale en termes concrets. En recueillant davantage de preuves tangibles des avantages que retireraient les provinces d'une plus grande collaboration, les chercheurs contribueront à éliminer l'obstacle suscité par l'existence de quatre systèmes politiques provinciaux distincts et complexes, donnant parfois naissance à une mentalité de “ ma province d'abord ” qui se manifeste avec un zèle excessif. La recherche d'intérêts provinciaux peut s'avérer justifiée dans certaines circonstances, mais pas lorsque les avantages de la coopération régionale sont à la fois évidents, considérables et réalisables. Deuxièmement, les provinces de l'Ouest doivent explorer la question du développement d'institutions régionales, comme le démontre Gibbins (2001, p. 20) :

“ Les Canadiens de l'Ouest n'ont pas la capacité institutionnelle requise pour planifier régionalement, et les lacunes au chapitre de la représentation limitent la capacité du gouvernement fédéral de relever les défis régionaux. Par conséquent, la coopération et la coordination qui sont si essentielles à la prospérité régionale ne peuvent être favorisées sans un développement considérable des institutions. ”

Les obstacles à la réalisation de ces objectifs sont nombreux, mais ils ne sont pas insurmontables. L'un des avantages de la division de l'Ouest en quatre provinces distinctes est de faire en sorte que les qualités et les intérêts propres à chacune des composantes régionales soient bien représentés. Le développement d'institutions régionales ne devrait donc pas amoindrir le rôle des provinces. L'objectif primordial est de trouver des façons de mettre à profit le système provincial, non de l'affaiblir.

La coopération entre les provinces de l'Ouest au chapitre des politiques publiques a toujours été justifiée, mais les possibilités et les défis de la concurrence mondiale et l'objectif constant d'offrir à la population des programmes à un coût abordable font dorénavant de cette coopération une priorité. La région de l'Ouest canadien ne peut plus attendre. Les gouvernements provinciaux de la région doivent prendre dès maintenant les mesures qui s'imposent pour supprimer les obstacles à la coopération entre les provinces et profiter des avantages associés à une approche régionale concertée face aux enjeux en matière de politiques publiques. 

BIBLIOGRAPHIE

- Anderson, F. J. (1988). *Regional Economic Analysis: A Canadian Perspective*, Toronto, Harcourt Brace Jovanovich.
- Association des comptables généraux accrédités du Canada (2001). *Accord sur le commerce intérieur – L'issue ne tient qu'à nous*, Vancouver.
- Axworthy, Lloyd (1996). " Western Cooperation: A Vision for Economic Renewal in Western Canada ", *New City Magazine*, vol. 17.
- Barry, Donald et Ronald C. Keith, éd. (1999). *Regionalism, Multilateralism and the Politics of Global Trade*, Vancouver, UBC Press.
- Berdahl, Loleen (2001). *Looking West: A Survey of Western Canadians*, Calgary, Canada West Foundation.
- Black, Edwin et Alan Cairns (1977). " A Different Perspective on Canadian Federalism " dans J. Peter Meekison, éd., *Canadian Federalism: Myth or Reality*, 3e édition, Toronto, Methuen.
- Blakeney, Allan (1977). " Western Provincial Cooperation " dans J. Peter Meekison, éd., *Canadian Federalism: Myth or Reality*, 3e édition, Toronto, Methuen.
- Boas, Morten (2000). " The Trade-Environment Nexus and the Potential of Regional Trade Institutions ", *New Political Economy*, vol. 5, no 3.
- Bowles, Paul (2000). " Regionalism and Development After the Global Financial Crises ", *New Political Economy*, vol. 5, no 3.
- Breslin, Shaun et Richard Higgott (2000). " Studying Regions: Learning from the Old, Constructing the New ", *New Political Economy*, vol. 5, no 3.
- Brown, Brian A. (1977). *The New Confederation: Five Sovereign Provinces*, Saanichton, Hancock House.
- Cameron, David, éd. (1981). *Regionalism and Supranationalism: Challenges and Alternatives to the Nation-State in Canada and Europe*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques.
- Cameron, David (1977). " Whither Canadian Federalism? The Challenge of Regional Diversity and Maturity " dans J. Peter Meekison, éd., *Canadian Federalism: Myth or Reality*, 3e édition, Toronto, Methuen.
- Canada West Foundation (1973). *A Report on the Western Economic Opportunities Conference*, Calgary, Canada West Foundation.
- Chi, Keon S. (1996). " Interstate Cooperation: Resurgence of Multistate Regionalism ", *The Journal of State Government*, vol. 63, no 3.
- Conseil des premiers ministres de l'Atlantique (2002). *Rapport annuel 2000-2001*.
- Conseil des premiers ministres de l'Atlantique (2001). *Travailler ensemble pour le Canada atlantique – Plan d'action pour la coopération régionale (2001-2003)*.
- Conseil économique des provinces de l'Atlantique (1997). *Advancing Economic Cooperation in Atlantic Canada: A Survey of Business and Other Regional Leaders*.
- Conseil économique des provinces de l'Atlantique (1987). *Atlantic Canada Today*, Halifax, Formac Publishing Limited.
- Conseil économique des provinces de l'Atlantique (1982). " Arguments for Maritime Union " dans Paul W. Fox, éd., *Politics: Canada*, 5e édition, Toronto, McGraw-Hill Ryerson.
- Conseil économique du Canada (1977). *Vivre ensemble : une étude des disparités régionales*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada.
- Conway, J. F. (1994). *The West: The History of a Region in Confederation*, 2e édition, Toronto, James Lorimer and Company.
- Courchene, Thomas J. et Colin R. Telmer (1998). *From Heartland to North American Region State: The Social, Fiscal and Federal Evolution of Ontario*, Toronto, Université de Toronto.
- de Boer, Stephen (2002). " Canadian Provinces, US States and North American Integration: Bench Warmers or Key Players? ", *Choices*, vol 8, no 4.
- Deutsch, John et autres (1971). " Report on Maritime Union " dans J. Peter Meekison, éd., *Canadian Federalism: Myth or Reality*, 2e édition, Toronto, Methuen.
- Dufour, André (2002). " Beaucoup de bruit pour rien ", *Opinion Canada*, vol 4, no 28.
- Duncan, Stuart A. et E. Thomas Penner (1989). *Time for Action: Reducing Interprovincial Barriers to Trade*, Calgary, Canada West Foundation.
- Duncan, Stuart A. (1988). *Free Trade and the Western Canadian Consumer*, Calgary, Canada West Foundation.
- Elton, David (1991). " Western Grievances – A Long History " dans Paul W. Fox et Graham White, éd., *Politics Canada*, 7e édition, Toronto, McGraw-Hill Ryerson.
- Elton, David (1988). " Federalism and the Canadian West " dans R. D. Olling et M.W. Westmacott, éd., *Perspectives on Canadian Federalism*, Scarborough, Prentice-Hall.
- Elton, David, éd. (1970). " One Prairie Province? A Question for Canada " (compte rendu de conférence et documents choisis), Lethbridge, *Lethbridge Herald*.
- Florestano, Patricia S. et Laura Wilson-Gentry (1994). " The Acceptability of Regionalism in Solving State and Local Problems ", *Spectrum*, numéro d'été.
- Fox, Lisa et Robert Roach (2003). *Un bon voisinage : tour d'horizon de la coopération interprovinciale dans l'Ouest canadien, de 1990 à 2002*, Calgary, Canada West Foundation.
- Friesen, Gerald (1999). *The West: Regional Ambitions, National Debates*, Global Age, Toronto, Penguin/McGill Institute Book.
- Fujita, Masahisa, Paul Krugman et Anthony J. Venables, éd. (1999). *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*, Cambridge, MIT Press.
- Garreau, Joel (1984). *Les neuf nations d'Amérique du Nord*, Ottawa, Edicompo.
- Geddes, Gary, éd. (1977). *Divided We Stand*, Toronto, Peter Martin Associates Limited.
- Gertler, L. O. (1972). *Regional Planning in Canada: A Planner's Testament*, Montréal, Harvest House Ltd.
- Gibbins, Roger (2001). *Bâtir l'Ouest de demain – un plan pour la prospérité économique régionale*, Calgary, Canada West Foundation.
- Gibbins, Roger et Sonia Arrison (1995). *Western Visions: Perspectives on the West in Canada*, Peterborough, Broadview Press.
- Gibbins, Roger (1982). *Regionalism: Territorial Politics in Canada and the United States*, Toronto, Butterworth.
- Gibbins, Roger (1980). *Prairie Politics and Society: Regionalism in Decline*, Scarborough, Butterworth.
- Gouvernements de l'Alberta, de la C.-B., du Manitoba, des T.N.O., de la Saskatchewan et du Yukon (1993). *Working Together: An Inventory of Intergovernmental Cooperation in Western Canada 1980-1993*.

- Hettne, Bjorn et Fredrik Soderbaum (2000). " Theorising the Rise of Regionness ", *New Political Economy*, vol. 5, no 3.
- Hodgetts, J. E. (1977). " Regional Interests and Policy in a Federal Structure " dans J. Peter Meekison, éd., *Canadian Federalism: Myth or Reality*, 3e édition, Toronto, Metheun.
- Institut économique de Montréal (2001). *Pour un libre-échange Canadien*, Montréal.
- Katzenstein, Peter J. (2000). " Regionalism and Asia ", *New Political Economy*, vol. 5, no 3.
- Kilgour, David (1990). *Inside Outer Canada*, Edmonton, Lone Pine.
- Leslie, Peter (1987). *Federal State, National Economy*, Toronto, University of Toronto Press.
- Macmillan, Katie (1985). *The Canadian Common Market: Interprovincial Trade and International Competitiveness*, Calgary, Canada West Foundation.
- Markusen, Ann (1987). *Regions: The Economics and Politics of Territory*, Totowa (New Jersey), Rowman and Littlefield.
- McAllister, Ian (1982). *Regional Development and the European Community: A Canadian Perspective*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques.
- McCann, Larry et Angus Gunn, éd. (1998). *Heartland and Hinterland: A Regional Geography of Canada*, Scarborough, Prentice-Hall Canada Inc.
- McCormick, John (1999). *Understanding the European Union: A Concise Introduction*, New York, St. Martin's Press.
- McCormick, Peter (1991). " The Different Dimensions of Regionalism in Canada " dans Paul W. Fox et Graham White, éd., *Politics Canada*, 7e édition, Toronto, McGraw-Hill Ryerson.
- McCormick, Peter, Ernest C. Manning et Gordon Gibson (1981). *Regional Representation: The Canadian Partnership*, Calgary, Canada West Foundation.
- McMillan, Charles (2001). *Cap sur l'avenir : la nouvelle révolution de l'Atlantique*, Halifax, Scotia Glenayr, Inc.
- Melnik, George (1993). *Beyond Alienation: Political Essays on the West*, Calgary, Detselig Enterprises Ltd.
- Norrie, Kenneth, éd. (1986). *Les disparités et les adaptations interrégionales*, Ottawa, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.
- Olling, R. D. et W. Westmacott, éd. (1988). *Perspectives on Canadian Federalism*, Scarborough, Prentice-Hall.
- Parkin, Michael et Robin Bade (1997). *Economics: Canada in the Global Environment*, 3e édition, Don Mills, Addison-Wesley Publishers.
- Parsons, Graham (1994). *Western Canada Economic Destiny Project: Towards a New Vision*, Calgary, Canada West Foundation.
- Parsons, Graham (1993). *A Western Economic Cooperation Agenda: Strengthening the Economic Union Within Western Canada*, Calgary, Canada West Foundation.
- Phillips, Nicola (2000). " Governance after Financial Crisis: South American Perspectives on the Reformulation of Regionalism ", *New Political Economy*, vol. 5, no 3.
- Rawlyk, George A., Bruce W. Hodgins et Richard P. Bowles (1979). *Regionalism in Canada: Flexible Federalism or Fractured Nation?*, Scarborough, Prentice-Hall.
- Reardon, James et autres (2002). " The Formation of Regional Trading Blocs: A Theoretical Perspective Using Game Theory ", *American Business Review*, numéro de janvier.
- Roach, Robert (2002). *Au-delà de nos frontières : Exportations de l'Ouest canadien sur le marché mondial*, Calgary, Canada West Foundation.
- Roach, Robert et Loleen Berdahl (2001). *State of the West: Western Canadian Demographic and Economic Trends*, Calgary, Canada West Foundation.
- Rosamond, Ben (2002). " Imagining the European Economy: 'Competitiveness' and the Social Construction of 'Europe' as an Economic Space ", *New Political Economy*, vol. 7, no 2.
- Rosamond, Ben (2000). *Theories of European Integration*, New York, Palgrave Macmillan.
- Ross, Michael L. (1994). " Interstate Regionalism: The I-81 QUADCO Example ", *Economic Development Review*, numéro d'hiver.
- Schwartz, Mildred A. (1974). *Politics and Territory: The Sociology of Regional Persistence in Canada*, Montréal, McGill-Queen's University Press.
- Scott, Allen (2001). *Les régions et l'économie mondiale : la nouvelle géopolitique globale de la production et de la compétition économique*, Paris, L'Harmattan.
- Scott, James Wesley (1999). " European and North American Contexts for Cross-Border Regionalism ", *Regional Studies*, vol. 33, no 7.
- Shaw, Timothy M. (2000). " New Regionalisms in Africa in the New Millennium: Comparative Perspectives on Renaissance, Realisms and/or Regressions ", *New Political Economy*, vol. 5, no 3.
- Simeon, Richard (1977). " Regionalism and Canadian Political Institutions " dans J. Peter Meekison, éd., *Canadian Federalism: Myth or Reality*, 3e édition, Toronto, Metheun.
- Storper, Michael (1997). *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, New York, The Guilford Press.
- Strom, Harry E. (1971). " A Case for the West " dans J. Peter Meekison, éd., *Canadian Federalism: Myth or Reality*, 2e édition, Toronto, Metheun.
- Taras, David et Beverly Rasporich, éd. (1997). *A Passion for Identity: An Introduction to Canadian Studies*, 3e édition, Toronto, International Thomson Publishing.
- Tomblin, Stephen G. (1995). *Ottawa and the Outer Provinces: The Challenge of Regional Integration in Canada*, Toronto, James Lorimer & Company.
- Wallace, Helen (2000). " Europeanisation and Globalisation: Complementary or Contradictory Trends? ", *New Political Economy*, vol. 5, no 3.
- Wallace, Iain (2002). *A Geography of the Canadian Economy*, Don Mills, Oxford University Press.
- Westfall, William, éd. (1983). *Perspectives sur les régions et le régionalisme au Canada*, Ottawa, Association d'études canadiennes.
- Westmacott, M. et P. Dore (1977). " Intergovernmental Cooperation in Western Canada: The Western Economic Opportunities Conference " dans J. Peter Meekison, éd., *Canadian Federalism: Myth or Reality*, 3e édition, Toronto, Metheun.
- Woodcock, George (1977). " The Sweet Gift of Governing Oneself, or True Versus False Federalism " dans Garry Geddes, éd., *Divided We Stand*, Toronto, Peter Martin Associates Limited.

CANADA WEST FOUNDATION

P.O. BOX 6572, Station D

Calgary, Alberta T2P 2E4

Ph: 403.264.9535

Fax: 403.269.4776

www.cwf.ca