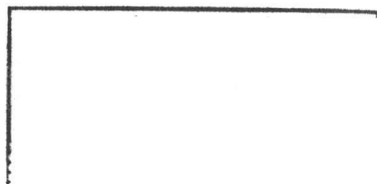




LIBR-00317

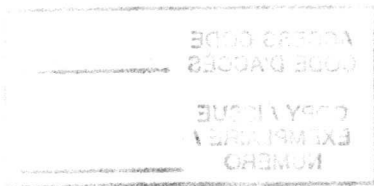


*L'État, la société et
l'évolution du fédéralisme canadien*



Volume 71 des études commandées dans le cadre du programme de recherche de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.

Les opinions exprimées dans ce volume n'engagent que les auteurs.



RICHARD SIMEON et IAN ROBINSON

L'État, la société et l'évolution du fédéralisme canadien





L'État, la société et l'évolution du fédéralisme canadien

RICHARD SIMEON
et
IAN ROBINSON

Commission royale sur l'union économique
et les perspectives de développement du Canada

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

Imprimé au Canada
ISBN 0-660-91564-2
ISSN 0827-1011
No de cat. Z1-1983/1-41-71F

En vente au Canada par l'entremise
des Librairies associées
et autres librairies
ou par la poste auprès du :

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnement et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

au Canada : 22,95 \$
à l'étranger : 27,55 \$

Prix sujet à changement sans préavis

DONNÉES DE CATALOGAGE AVANT PUBLICATION (CANADA)

Simeon, Richard, 1943-
L'État, la société et l'évolution du fédéralisme canadien

(Les Études / Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada,

ISSN 0827-1011 ; 71)

Publ. aussi en anglais sous le titre : *State, society, and the development of Canadian federalism.*
Comprend des références bibliographiques.

ISBN 0-660-91564-2

Cat. MAS no Z1-1983/1-41/71F

1. Fédéralisme — Canada. 2. Relations fédérales-provinciales (Canada). 3. Canada — Politique et gouvernement — 1867- . 4. Canada — Politique — économique. 5. Canada — Conditions économiques — 1867- . 6. Canada — Politique sociale. 7. Canada — Conditions sociales — 1867- . I. Robinson, Ian, 1956- II. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada III. Titre. IV. Collection : Études (Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada) ; 71.

JL27.S5514 1990

320.971

C90-090313-9

COORDONNATEUR DE L'ÉDITION : Ampersand Communications Services Inc.

CONCEPTION DE LA PAGE COUVERTURE : Will Rueter

MAQUETTE : Brant Cowie/Artplus Limited

TABLE DES MATIÈRES



| | |
|----------------------|-------------|
| AVANT-PROPOS | <i>ix</i> |
| INTRODUCTION | <i>xi</i> |
| NOTE COMPLÉMENTAIRES | <i>xv</i> |
| PRÉFACE | <i>xvii</i> |
| REMERCIEMENTS | <i>xix</i> |

PARTIE I

Introduction 1

CHAPITRE 1

Vue d'ensemble 3

Structure 6

CHAPITRE 2

L'action collective, les différences sociales et les théories du fédéralisme canadien 9

PARTIE II

Le fédéralisme classique: ses origines et sa dynamique 19

CHAPITRE 3

Le pacte fédératif 21

L'impératif de l'édification de la nation 23

L'impératif du développement économique 30

Conclusions 31

CHAPITRE 4

Le triomphe du fédéralisme classique 33

La société fédérale 34

Clivages ethniques 38

Clivages entre régions et classes 45

L'État fédéral 49

Le fédéralisme classique et le rôle de l'État 50

Clivages sociaux, décentralisation et conflit fédéral-provincial 54

Conclusions 60

PARTIE III

Crise et transformation 63

CHAPITRE 5

La crise du fédéralisme classique, 1930-1938 65

La société fédérale 66

Le mouvement populiste des Prairies et les nouveaux partis politiques 68

La syndicalisation des travailleurs des grandes industries 70

L'étouffement du nationalisme réformiste québécois 73

Les élections fédérales de 1935 78

L'État fédéral 80

La crise financière 81

Les nouveaux ordres sociaux et l'impasse constitutionnelle 84

Conclusions 93

CHAPITRE 6

Solution de continuité: le fédéralisme des années de guerre, 1939-1946 95

La société fédérale 96

Nouvelle percée du mouvement ouvrier 98

Situation politique particulière de l'agriculture 101

Les limistes du nationalisme québécois 105

Les élections fédérales de 1945 110

L'État fédéral 111

Les accords fiscaux de la période de guerre 112

Le fédéralisme moderne prend forme 115

Conclusions 121

PARTIE IV

L'évolution du fédéralisme moderne 125

CHAPITRE 7

Introduction : le fédéralisme et la modernisation 127

CHAPITRE 8

L'édification du fédéralisme moderne, 1947-1957 139

La société fédérale 140

L'étouffement des conflits de classes 141

L'atténuation des conflits entre les régions 144

La consécration du nationalisme québécois conservateur 148

L'État fédéral 151

Les limites politiques de la réforme constitutionnelle 151

La défense des cultures nationales 153

Les accords fiscaux, substituts de la réforme constitutionnelle 157

Les accords de perception fiscale : les origines de l'«abattement d'impôt» et de la «péréquation» 157

Les programmes cofinancés 159

Les mécanismes intergouvernementaux 162

Conclusions 164

CHAPITRE 9

L'ère du fédéralisme exécutif, 1958-1973 167

La société fédérale 170

Les classes sociales et le rôle de l'État au Canada 172

Les régions 181

La montée du régionalisme et de la politique régionale 181

Deux aspects du régionalisme 187

La question linguistique : dialectique du nationalisme 190

Montée du nationalisme réformiste au Québec 190

Le Canada anglais face au Québec 201

L'État fédéral 206

L'expansion de l'État et le fédéralisme canadien 107

La montée du fédéralisme exécutif 109

Accords fiscaux : organiser la décentralisation 210

Les mécanismes intergouvernementaux 218

L'impasse constitutionnelle 220

Conclusions 225

CHAPITRE 10

La crise complexe de l'ordre d'après-guerre, 1974-1984 229

La société fédérale 231

Les classes sociales 234

Le régionalisme : l'affirmation des provinces et la bataille des recettes provenant des ressources 243

La toile de fond 244

La politique énergétique 255

La question linguistique : le PQ et le référendum 270

L'État fédéral 277

La réforme constitutionnelle 277

Les questions 279

Le processus 291

Les relations intergouvernementales : le fédéralisme coopératif et le fédéralisme de concurrence 308

Les années 70 : la coopération et le démêlement des responsabilités 309

Après 1980 : le Nouveau Fédéralisme 315

Conclusions 322

CHAPITRE 11

La relance du fédéralisme de concertation, 1984-1987 327

La société fédérale 330

Le contexte économique 330

Le régionalisme 334

La question linguistique : la fin du nationalisme au Québec 338

L'Accord du lac Meech 347

Les classes, les sexes et les autochtones 350

L'État fédéral 355

Conclusion 365

CHAPITRE 12

Conclusions 367

BIBLIOGRAPHIE 377



Lorsque la commission Rowell-Sirois a commencé ses travaux en 1937, on connaissait fort mal l'évolution de l'économie canadienne. Et le peu qu'on savait n'avait pas été passé au crible par les rares spécialistes des sciences sociales de l'époque.

Quand, pour notre part, nous nous sommes mis à la tâche près de cinquante ans plus tard, nous jouissions d'un avantage considérable sur nos prédécesseurs : nous disposions d'une foule de renseignements. Des universitaires, partout au Canada, et des spécialistes à l'emploi d'instituts de recherche privés ou d'organismes publics, comme le Conseil économique de l'Ontario et le Conseil économique du Canada, s'étaient déjà penchés sur le fonctionnement de l'économie canadienne. Malgré les nombreuses lacunes, notre problème n'était pas le manque d'information; il nous fallait plutôt relier, intégrer — synthétiser — les conclusions de la plupart des recherches déjà faites.

La Commission a reçu un mandat exceptionnellement vaste, qui couvre plusieurs des grandes questions d'orientation que les citoyens et les gouvernements du Canada devront vraisemblablement se poser au cours des prochaines décennies. Ce mandat fixait l'objet de la plupart des recherches de même que la portée de notre enquête; nous savions qu'il faudrait nous appliquer à faire le lien entre les différentes disciplines. Notre Programme de recherche se distingue donc à trois points de vue : outre des études originales, il propose aux lecteurs des synthèses de recherches effectuées dans des domaines spécialisés; il ne fait pas double emploi car il ne reprend pas de travaux qui, de l'avis des chercheurs canadiens, avaient déjà été très bien faits; enfin, il s'agit de l'examen le plus complet des systèmes économique, politique et juridique canadiens jamais entrepris par un organisme indépendant.

Trois éminents universitaires canadiens ont assuré conjointement la direction du Programme de recherche de la Commission. Ce sont Ivan Bernier (Droit et Constitution), Alan Cairns (Politique et institutions de l'État) et David C. Smith (Économie).

Ivan Bernier est doyen de la Faculté de droit de l'Université Laval. Alan Cairns, ancien directeur du département de sciences politiques de l'Université de la Colombie-Britannique, a été titulaire de la chaire William Lyon MacKenzie King d'études canadiennes, à l'Université Harvard. David Smith, ancien directeur du département d'économique de l'Université Queen's, à Kingston, est maintenant recteur de cette université. Lorsqu'il a assumé ses nouvelles fonctions à l'Université Queen's en septembre 1984, David Smith a été remplacé à la Commission par Kenneth Norrie, de l'Université de l'Alberta, et John Sargent, du ministère fédéral des Finances, qui ont assuré conjointement la direction du Programme de recherche sur l'économie pour la dernière phase des travaux.

Je suis convaincu que les études publiées ici et dans les autres volumes, grâce au travail des auteurs ainsi que des directeurs et des coordonnateurs de recherche, conserveront pendant longtemps une grande valeur pour les universitaires et les décideurs canadiens. J'espère en outre qu'elles rejoindront, dans les milieux universitaires, un public d'autant plus nombreux qu'elles sont publiées en français et en anglais.

Je profite de l'occasion pour remercier, en mon nom et en celui de mes collègues, les directeurs de recherche et tous ceux et celles qui ont collaboré avec eux. Je remercie également les membres des nombreux groupes consultatifs de recherche, dont les avis ont été pour nous si précieux.

DONALD S. MACDONALD



De façon très générale, la question qui a surtout retenu notre attention dans le cadre du Programme de recherche de la Commission est celle de savoir comment l'économie politique canadienne peut le mieux s'adapter aux changements. Si cette question a servi de point de départ à notre enquête, c'est que nous sommes convaincus que l'avenir nous prendra toujours un peu par surprise. Nos institutions politiques, juridiques et économiques doivent donc être suffisamment souples pour s'adapter aux surprises, et assez stables pour nous permettre de réaliser les objectifs que nous nous serons fixés. Ce thème de l'adaptation nous a amenés à explorer les liens d'interdépendance entre les systèmes politique, juridique et économique du Canada et à situer nos travaux dans une optique interdisciplinaire.

L'ampleur de la tâche (plus de 280 études publiées en 72 volumes) de même que la pluralité des disciplines et les divergences idéologiques nous ont amenés à conclure que l'intégration complète n'était ni possible ni souhaitable. Néanmoins, les collaborateurs ont étudié des problèmes courants sous des angles différents et en appliquant diverses méthodes. Nous prions donc les lecteurs de bien vouloir regarder au-delà de leur propre domaine d'intérêt et d'adopter, eux aussi, une perspective interdisciplinaire.

Les trois programmes de recherche, *Le droit et la Constitution* (sous la direction d'Ivan Bernier), *La politique et les institutions de l'État* (sous la direction d'Alan Cairns) et *L'économie* (sous la direction de David C. Smith et, pour la dernière phase des travaux, sous la direction conjointe de Kenneth Norrie et John Sargent), ont eux-mêmes été divisés en 19 modules, confiés à des coordonnateurs de recherche.

Dans le cadre du *Programme de recherche sur le droit et la Constitution*, cinq modules ont été créés et confiés aux coordonnateurs de recherche suivants :

- Le droit, la société et l'économie – *Ivan Bernier et Andrée Lajoie*;
- Le milieu juridique international – *John J. Quinn*;

- L'union économique canadienne – *Mark Krasnick*;
- L'harmonisation du droit au Canada – *Ronald C.C. Cuming*;
- Les accords institutionnels et constitutionnels – *Clare F. Beckton et A. Wayne MacKay*.

Le droit étant, dans ses nombreuses manifestations, le moyen le plus fondamental dont l'État dispose pour mettre en œuvre sa politique, nous avons dû nous demander quand et comment on pouvait y recourir pour régler les problèmes que le mandat de la Commission soulevait. Nous avons donc étudié le système juridique canadien du double point de vue de l'évolution du droit par suite des transformations sociales, économiques et politiques, et, inversement, de l'incidence du droit sur l'évolution sociale, économique et politique.

Les travaux du *Programme de recherche sur la politique et les institutions de l'État* ont été classés sous sept rubriques :

- Le Canada et l'économie politique internationale – *Denis Stairs et Gilbert R. Winham*;
- L'État et la société dans le monde moderne – *Keith Banting*;
- Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société – *Alan Cairns et Cynthia Williams*;
- La dynamique politique du fédéralisme canadien – *Richard Simeon*;
- Les institutions de représentation – *Peter Aucoin*;
- Les dimensions politiques de la politique économique – *G. Bruce Doern*;
- La politique industrielle – *André Blais*.

Les collaborateurs ont étudié un certain nombre d'événements qui ont amené les Canadiens à s'interroger sur leur capacité de se gouverner avec sagesse et efficacité. Dans plusieurs cas, ces événements ne sont pas survenus qu'au Canada; c'est pourquoi on trouve des études comparatives sur la façon dont les autres pays ont abordé les problèmes que nous connaissons. Tenant compte de la tradition parlementaire du Canada, de son système fédéral de gouvernement, de son économie mixte et du fait qu'il constitue une société bilingue et multiculturelle, les collaborateurs ont également exploré des moyens de réaménager les rapports de pouvoir et d'influence entre les institutions afin de rétablir les principes démocratiques fondamentaux de représentativité, de réceptivité et de responsabilité.

Le *Programme de recherche sur l'économie*, enfin, a été organisé suivant sept modules :

- La macro-économie – *John Sargent*;
- Le fédéralisme et l'union économique – *Kenneth Norrie*;
- La structure industrielle – *Donald G. McFetridge*;
- Le commerce international – *John Whalley*;
- La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada – *François Vaillancourt*;

- Le marché du travail et les relations de travail – *Craig Riddell*;
- La pensée économique et les questions sociales – *David Laidler*.

La recherche relative à l'économie a porté sur l'affectation des ressources, humaines et autres, sur l'incidence des institutions et des politiques sur l'affectation de ces ressources, et sur la répartition des gains résultant de la mise en valeur de ces ressources. Elle a aussi eu pour objet la nature du développement économique, les éléments qui façonnent la structure régionale et industrielle du Canada, et la dépendance économique réciproque entre le Canada et les autres pays. Cette recherche visait à nous faire mieux comprendre ce qui détermine notre potentiel économique et comment les instruments de politique économique peuvent servir les objectifs que nous nous fixerons.

Trois modules de recherche – soit un de chaque programme – ont été fusionnés; ce sont les modules sur l'union économique canadienne, sur la dynamique politique du fédéralisme canadien, et sur le fédéralisme et l'union économique. Par conséquent, les volumes sur le fédéralisme et l'union économique, tout comme le volume sur le Nord, sont le fruit d'un travail interdisciplinaire. Nous sommes particulièrement redevables aux coordonnateurs et coordonnatrices de recherche, qui ont non seulement organisé le travail, rassemblé et analysé les nombreuses études, et regroupé leurs principales constatations dans des aperçus, mais aussi contribué de manière substantielle au *Rapport* de la Commission. Nous les remercions de ce travail, souvent accompli dans des conditions difficiles.

Malheureusement, l'espace ne nous permet pas de remercier chacun des membres du personnel de la Commission. Nous aimerions toutefois exprimer notre reconnaissance au président de la Commission, Donald S. Macdonald, au directeur exécutif, Gerald Godsøe, et au directeur de l'élaboration des politiques, Alan Nymark, qui ont suivi de près le déroulement de nos travaux et joué un rôle central dans la prise en considération des recherches pour la préparation du *Rapport*. Nous voulons également remercier le conseiller administratif de la Commission, Harry Stewart, pour ses conseils et son aide, de même que le directeur des publications, Ed Matheson, chargé de la publication des volumes de recherche. Un merci tout spécial à Jamie Benedickson, coordonnateur des politiques et adjoint spécial du président, qui a assuré la liaison entre le personnel de recherche, d'une part, et le président et les commissaires, d'autre part. Nous sommes également redevables à l'auxiliaire administrative du Programme de recherche, Donna Stebbing, et au personnel de secrétariat, Monique Carpentier, Barbara Cowtan, Tina De Luca, Françoise Guilbault et Marilyn Sheldon.

Enfin, un merci bien mérité à nos plus proches collaborateurs et collaboratrices, les attachés de direction Jacques J.M. Shore (*Droit et Constitution*), Cynthia Williams, et Karen Jackson qui lui a succédé (*Politique et institutions de l'État*), et I. Lilla Connidis (*Économie*). Leur contribution tant aux trois

programmes de recherche qu'à l'ensemble des travaux de la Commission
mérite d'être soulignée.

Ivan Bernier
Alan Cairns
David C. Smith



Si la publication du présent volume, le numéro 71 des études commandées par la Commission, a été retardée, c'est que Richard Simeon, l'auteur principal, était accablé de travail pendant toute la durée des travaux de la Commission, d'où l'impossibilité de terminer le manuscrit dans les délais impartis. Lorsque la Commission a officiellement mis fin à ses travaux, les auteurs sont retournés à leurs tâches absorbantes.

Au fur et à mesure que se déroulaient les recherches nécessaires au présent volume et la rédaction elle-même, l'ampleur des travaux n'a cessé de croître puisqu'on a entrepris de remonter jusqu'à la confédération et d'englober des événements ultérieurs à la publication du *Rapport* de la Commission. Cette publication tardive est donc heureuse puisqu'elle a permis d'ajouter à la richesse et à la subtilité de l'analyse.

Dans la préparation du présent volume, nous sommes largement redevables au Bureau du Conseil privé, dont l'intérêt et l'appui de cet ouvrage ne se sont jamais démentis, ainsi qu'à Ed Matheson, directeur de la publication des études de la Commission, et à Eunice Thorne, tous deux de la maison Ampersand Communications Services, d'avoir bien voulu mettre leurs compétences au service de la publication de ce dernier ouvrage.

En qualité de directeur de recherche le plus directement intéressé, je tiens à remercier Richard Simeon et Ian Robinson de leur ténacité ainsi que de la finesse et de la rigueur de leur analyse. Ils nous ont permis de percer davantage plus d'un siècle d'évolution de la fédération canadienne.

Alain Cairns
Vancouver
Le 14 août 1989



Le présent volume est la dernière des études effectuées pour le compte de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.

Au tout début de leur mandat, les commissaires ont pris conscience – à l'instar de leur homologues de la Commission Rowell-Sirois – du fait que, pour comprendre le présent et façonner l'avenir, il faut bien saisir le passé. Aussi ont-ils commandé, dans le cadre des études de la Commission, une analyse historique du fédéralisme canadien moderne. Cependant, lorsque la Commission a mis fin à ses travaux, en 1986, la présente étude était toujours sur le métier.

Dès le début, nous étions à la recherche d'un cadre théorique global qui saurait fondre et intégrer les rôles des forces économiques et sociales, des institutions politiques et de la culture politique. Dans notre esprit, l'orientation du fédéralisme canadien se distinguait nettement de l'expérience fédérale d'autres pays très industrialisés; aussi avons-nous jugé essentiel de remonter aux origines, et tout particulièrement de relever les faits et gestes survenus durant la Grande Dépression, qui a vu naître les tensions entre les nouveaux rôles de l'État et les formes classiques du fédéralisme. Au fil de nos travaux, nous avons vu la nécessité d'analyser des événements plus récents, notamment le passage remarquable de ce sentiment général de conflit et de désarroi, qui a marqué les années 1974 à 1984, au «fédéralisme de concertation» plus harmonieux de l'ère Mulroney, auquel succédait, au moment d'aller sous presse, une nouvelle montée des tensions linguistiques et régionales qui entouraient le débat touchant l'Accord du lac Meech.

Nous avons donc débordé la portée initialement prévue pour notre étude. Néanmoins, nous croyons être demeurés fidèles au mandat premier de la Commission.

C'est sous l'angle des sciences politiques, et non de l'histoire, que nous avons exécuté la présente étude. Nous n'avons pas cherché à retracer la vie de grands personnages, hommes ou femmes, ni à commenter des notes tirées d'archives. Nous fondant largement sur des sources secondaires, nous avons axé nos travaux sur le rôle des forces socio-économiques, les contraintes institutionnelles, les idées et les intervenants collectifs qui ont façonné le fédéralisme contemporain. Les résultats des analyses et les conclusions qui en sont tirées sont nôtres – tout comme les erreurs de fait et d'interprétation.

Richard Simeon

Ian Robinson

Kingston

Le 1^{er} septembre 1989

REMERCIEMENTS



Nous sommes redevables à un grand nombre de personnes, et en premier lieu, à Alan Cairns pour la finesse, la perspicacité et la patience dont il a fait preuve tout au long de notre fructueuse collaboration, ainsi que pour sa conviction inébranlable de voir ces travaux menés à bonne fin.

Je voudrais également souligner l'immense contribution de nos collègues de la Commission, des membres du personnel, des autres chercheurs et des experts dont l'apport nous a été fort précieux. Nous sommes tout particulièrement reconnaissants aux membres du personnel des programmes de recherche «économie, droit et Constitution», qui nous ont épaulés dans nos travaux sur le fédéralisme.

Nous tenons en outre à remercier Donald V. Smiley dont le concours à l'étude du fédéralisme canadien a été pour nous une source constante d'inspiration.

R.S. et I.R.

PARTIE I



Introduction



Vue d'ensemble

En juin 1987, les chefs des gouvernements fédéral et provinciaux du Canada se réunissent dans un pavillon situé au bord d'un lac pour mettre au point l'« Accord du lac Meech ». Deux semaines plus tard, au cours d'une séance de nuit tenue dans un immeuble victorien à bureaux érigé au pied de la Colline du Parlement, ils signent l'Accord constitutionnel de 1987. Les images du Canada qui y sont symbolisées et qui se reflètent dans les débats subséquents illustrent les dilemmes politiques de longue date qui se trouvent au cœur même du fédéralisme canadien.

Comment représentons-nous les rapports entre les deux grands groupes linguistiques dans nos institutions politiques? Quel équilibre établissons-nous entre la loyauté et les intérêts des régions et ceux de la nation? Comment concilions-nous les valeurs parfois concurrentes ancrées dans le régime parlementaire, la Charte canadienne des droits et libertés et le fédéralisme? Quels rôles doivent jouer le gouvernement fédéral et les provinces, et comment devons-nous mener les relations entre eux? Dans quelle mesure les principes fédéraux doivent-ils se refléter non seulement dans les relations intergouvernementales mais également au sein du gouvernement central lui-même? Le fédéralisme observable aujourd'hui au Canada sert-il vraiment les valeurs démocratiques et permet-il d'élaborer efficacement des décisions dans un environnement complexe et parfois menaçant?

Toutes ces questions ont été vivement débattues tout au long de l'histoire de la fédération. Pour comprendre ces enjeux et la langue dans laquelle ils sont exprimés, nous devons d'abord cerner les forces qui ont façonné le fédéralisme canadien depuis sa naissance. Tel est le but de la présente étude.

Premièrement, nous étudierons la relation dynamique qui existe entre une société fédérale, caractérisée par des particularismes et des intérêts territoriaux et linguistiques profondément enracinés, et un État fédéral qui se distingue par la répartition des pouvoirs politiques entre deux ordres de gouvernement autonomes et pourtant indépendants. Cette relation sera ensuite examinée à la lumière de la position que le Canada occupe au sein de l'économie politique nord-américaine et mondiale et aussi sous le jour de l'évolution du rôle de l'État, surtout depuis la Seconde Guerre mondiale.

La présente étude est essentiellement axée sur les relations intergouvernementales dans le sens le plus large du terme. Quels sont les rôles du gouvernement fédéral et des provinces? Comment l'équilibre relatif des forces évolue-t-il entre eux? Qu'est-ce qui détermine l'équilibre entre la coopération et la concurrence, entre le conflit et l'harmonie? Qu'est-ce qui façonne les tendances sur le plan des relations intergouvernementales?

Les réponses à ces questions se trouvent en partie dans les actions des élites politiques fédérales et provinciales qui déploient les ressources dont elles disposent aux termes de la Constitution afin de promouvoir leurs propres intérêts. Toutefois, l'argument central de cette étude est que, pour bien comprendre les relations intergouvernementales, nous devons examiner les cadres économiques, sociaux et politiques dans lesquels se déroulent les relations intergouvernementales. Sans négliger le rôle des institutions fédérales, qui est de maintenir et de renforcer la dimension fédérale et territoriale de la société canadienne, nous donnons davantage de poids aux rapports de cause à effet entre la société fédérale et l'État fédéral. C'est principalement l'interaction réciproque des forces sociales et des formes institutionnelles qui est à l'origine de l'évolution de la répartition des pouvoirs, des fluctuations quant à la nature et à l'intensité des conflits intergouvernementaux et du caractère changeant de l'État canadien. Dans cette étude, nous insistons donc tout particulièrement sur l'organisation, la mobilisation et les activités des intérêts et des particularismes collectifs ainsi que sur les partis politiques, les groupes d'intérêt et les gouvernements qui les façonnent et les expriment. L'importance relative de ces intérêts opposés, la langue dans laquelle ils s'expriment et les enjeux autour desquels ils cristallisent sont vitaux dans cette analyse.

Ces forces sociales sont de deux ordres. Tout d'abord, il y a celles dont la structure épouse essentiellement les limites territoriales ou fédérales – la langue, la région, la province. Ce sont là des divisions qui ont rendu le fédéralisme nécessaire à l'origine et qui demeurent fondamentales pour la compréhension du fédéralisme canadien. Viennent ensuite les divisions qui, à des degrés divers, débordent ou transcendent les limites territoriales, notamment

la classe et, plus récemment, le sexe. Dans une certaine mesure, ces divisions remettent en question la préoccupation de la politique canadienne à l'égard des anciennes divisions et battent en brèche le système politique qui les a fait siennes. Comme nous le verrons, le système fédéral réagit à l'émergence de ces nouvelles forces sociales et, à son tour, les façonne et les canalise.

Nous ne concevons pas l'histoire du fédéralisme canadien comme une progression naturelle allant des clivages «traditionnels» aux «modernes», ou de la décentralisation à la centralisation des pouvoirs politiques. Les nouveaux particularismes et idéologies ne supplantent pas les anciens; au contraire, nous soutenons que les anciens particularismes et les nouveaux s'intègrent dans des synthèses plus ou moins dynamiques, au sein desquelles des compromis à la fois territoriaux et non territoriaux prennent forme, disparaissent et reparaissent continuellement. L'impulsion de cette évolution vient à la fois des forces externes – surtout économiques – qui s'exercent au Canada et des changements sociaux et économiques sous-jacents qui se produisent au pays. Ces derniers font ressortir certaines divisions et en estompent d'autres. Ils laissent entrevoir de nouvelles orientations auxquelles doivent réagir divers groupes et ils insufflent de nouvelles valeurs dans les débats politiques qui s'engagent sur la scène canadienne.

Dans les années qui suivent la Seconde Guerre mondiale, au Canada comme partout ailleurs, le changement social et économique est associé à l'accroissement massif de la taille de l'administration publique et à l'élargissement de ses rôles et responsabilités. L'une de nos principales tâches est donc d'expliquer l'incidence de ces nouveaux facteurs sur le fédéralisme. Pour certains, la leçon est claire : le fédéralisme est dépassé, incapable de répondre aux nouveaux besoins et attentes. Le remède est la centralisation. Mais celle-ci ne pourra se réaliser à cause de l'ensemble des forces qui prendront forme dès les premières années de la confédération. C'est plutôt l'«État-providence keynésien» qui verra le jour dans le cadre pour ainsi dire inchangé de la Constitution fédérale adoptée en 1867. Les deux ordres de gouvernement réagissent à cette nouvelle orientation, ce qui accroît considérablement leur interdépendance et les possibilités de conflit mutuel. Là encore, on ne peut comprendre cette tendance typiquement canadienne – dont l'analyse occupe la majeure partie de la présente étude – si l'on ne saisit pas les assises jetées antérieurement.

Tout au long de cette étude, nous considérons le fédéralisme à la fois comme une variable dépendante et une variable indépendante. Dans le premier cas, nous nous intéressons surtout aux forces qui expliquent le schéma des rapports intergouvernementaux. Dans le second, le fédéralisme en général et les formes précises qu'il prendra au Canada exercent une profonde influence sur la façon dont les intérêts sont organisés, sur les stratégies à adopter, sur les questions qui seront débattues et sur les solutions politiques qui seront choisies. À l'instar d'autres pays, le Canada adopte l'État-providence keynésien, mais la forme

et le moment choisi pour le faire sont fortement influencés par le fédéralisme. C'est pourquoi nous consacrons la majeure partie de cette étude à l'évolution des grandes orientations au sein du système fédéral.

Dans les pages qui suivent, nous cherchons donc à répondre à deux questions fondamentales. Premièrement, quelle est la cause première du fédéralisme canadien et comment pouvons-nous expliquer son évolution? Deuxièmement, quel est l'apport particulier du fédéralisme pour les Canadiens au fur et à mesure qu'ils explorent de nouvelles orientations et qu'ils doivent s'adapter à une société en évolution et à de nouvelles valeurs?

Structure

Le chapitre 2 présente plus en détail les éléments théoriques sur lesquels se fonde cette étude, les reliant aux divers modèles qui ont inspiré l'analyse du fédéralisme au Canada.

Au chapitre 3, nous exposons le «pacte fédératif», en montrant que nombre des ambiguïtés et des dilemmes que nous connaissons toujours – dans le débat sur l'Accord du lac Meech par exemple – découlent de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique même. Au chapitre 4, nous abordons les événements de façon chronologique, en examinant les forces qui font passer la fédération du modèle centralisé, quasi fédéral, dont Sir John A. Macdonald se fait le champion, au modèle davantage axé sur les provinces, préconisé par Wilfrid Laurier.

La Grande Dépression et la Seconde Guerre mondiale provoquent la crise et la transformation de l'économie politique canadienne que nous abordons aux chapitres 5 et 6. La Grande Dépression soulève deux questions fondamentales: premièrement, le capitalisme démocratique peut-il survivre à ses contradictions économiques et sociales et les institutions fédérales canadiennes peuvent-elles effectivement entreprendre la réforme? Les années de guerre montrent que le gouvernement fédéral peut répondre de façon rapide et efficace à des exigences nouvelles extraordinaires et qu'il arrive à rallier la majorité de la population à ses objectifs nationaux et internationaux; mais elles montrent aussi que ces périodes où domine le fédéral sont temporaires et conditionnelles.

Au chapitre 7 est exposé le fondement théorique de notre analyse de l'ère moderne. Nous présentons et critiquons les idées de ceux qui soutiennent que la modernisation et la centralisation vont de pair, remplaçant les divisions territoriales par les divisions de classe au niveau de la société et centralisant le pouvoir et l'initiative au niveau de l'État. Nous affirmons, au contraire, que la modernisation s'accompagne toujours d'un accroissement de la diversité et du pluralisme dans la société, le pouvoir de l'État étant fortement décentralisé. Au chapitre 8, nous passons en revue la période de reconstruction de 1947 à 1957, en examinant les raisons pour lesquelles il est possible d'appliquer la nouvelle économie politique grâce à la collaboration intergouvernementale

sous la direction du gouvernement fédéral sans avoir à entreprendre de réforme constitutionnelle en profondeur. Toutefois, l'expansion de l'État entraîne la rupture de l'accommodement linguistique et le dépassement du fédéralisme classique qui a cours depuis Laurier. Au chapitre 9, nous examinons comment ces faits nouveaux, conjugués à la Révolution tranquille au Québec, présentent pour le système fédéral un défi fondamental. Presque du jour au lendemain, la coalition dominante dans cette province – qui était conservatrice et anti-étatiste – devient la plus radicale et la plus interventionniste dans la fédération. Elle embrasse le nouveau programme politique, mais cherche à le mettre en œuvre par l'entremise d'un État provincial, ce qui provoque de fortes pressions décentralisatrices.

Le chapitre 10 qui couvre les années 1974 à 1984, illustre la « crise aggravée » du système fédéral. L'incapacité de renouveler l'accommodement linguistique entraîne l'élection du Parti québécois, voué à l'indépendance du Québec. Par ailleurs, les changements dans l'économie mondiale, notamment la crise de l'énergie et la stagflation, exacerbent les divisions régionales et mettent à rude épreuve les arrangements d'après-guerre intervenus entre les classes. Cette situation crée une profonde remise en question à la fois du rôle de l'État et de l'efficacité du fédéralisme.

Deux options s'offrent alors : abandonner le fédéralisme coopératif en faveur d'un modèle plus centralisé, plus unilatéral et plus compétitif, ou bien l'élargir en intensifiant la décentralisation et en institutionnalisant la collaboration fédérale-provinciale à titre de formule privilégiée d'élaboration des politiques au Canada. Après 1980, le premier ministre Trudeau, par son « nouveau fédéralisme », cherche, mais ne réussit qu'en partie, à réaliser la première option. Depuis son élection en 1984, le premier ministre Mulroney poursuit la seconde option, démarche couronnée par l'Accord du lac Meech.

Au chapitre 11, nous étudions l'optique de Mulroney à l'égard du fédéralisme, examinant ses contradictions comme nous l'avons fait pour le modèle de Trudeau au chapitre précédent.

Enfin, au chapitre 12, nous abordons les leçons de notre histoire et faisons un rapprochement avec l'avenir du fédéralisme canadien. Puis nous évaluons les liens qui existent entre le fédéralisme et les valeurs politiques fondamentales de la démocratie, de la collectivité et de l'efficacité politique devant les défis que le Canada doit relever par suite des mutations qui surviennent sur le plan de la société nationale et de l'économie politique internationale.



L'action collective, les différences sociales et les théories du fédéralisme canadien

Le fédéralisme canadien est façonné par deux genres de pressions. Mentionnons tout d'abord la pression exercée par l'évolution des conceptions courantes de la relation qui doit exister entre les communautés politiques nationale et infranationales. Cette pression entraîne une nouvelle répartition des ressources matérielles, des pouvoirs juridiques et des responsabilités politiques entre les deux ordres de gouvernement – c.-à-d. une variation du degré de centralisation. Vient ensuite la pression exercée par la transformation de l'idée qu'on se fait de la justice sociale. Certes, l'effet d'une pression de cette nature sur le fédéralisme se fait sentir de façon moins directe, mais il pèse lourdement sur l'évolution des points de vue touchant les rôles économiques et sociaux que doit jouer l'État. Cette évolution modifie fondamentalement le caractère du fédéralisme, marqué non plus par les «compartiments étanches» du fédéralisme classique, mais par la «concurrence de fait» du fédéralisme moderne et par une nouvelle logique des relations intergouvernementales.

Les conceptions de la communauté politique et de la justice sociale constituent des aspects idéologiques de principes politiques de plus grande envergure. En théorie, chacun peut avoir ses propres vues politiques et les faire valoir, mais, dans la pratique, la plupart des individus ne participent qu'accessoirement à la politique, votant une fois tous les quatre ans ou répondant

à l'occasion à des sondages. Leurs vues n'ont une incidence politique que s'ils arrivent à s'imposer en tant qu'«intervenants collectifs», par exemple, en tant que gouvernements, partis politiques, organismes religieux, entreprises privées ou syndicats (Olson, 1971).

Le fédéralisme canadien contemporain est façonné par les conflits entre ces collectivités qui se disputent la main mise – ou l'influence – sur l'État canadien. Chacune d'entre elles cherche à façonner l'État et la société selon la vision qu'elle a de la communauté politique et de la justice sociale. Mais ces visions ne sont nullement évidentes et ne peuvent être cernées simplement au terme de considérations «objectives» comme la langue première et la région de résidence des membres du collectif en cause, ou la classe à laquelle ils appartiennent (Levine, Wright & Sober, 1987, p. 67-84; Przeworski, 1985a). Elles sont plutôt le résultat de débats, de compromis et d'ententes – de conflits et de collaboration – entre les principaux intervenants collectifs et au sein de chacun d'eux (Moe, 1980, p. 73-113; Sabel, 1984, p. 127-132, 186-190).

Au fur et à mesure qu'évolue le pouvoir économique et politique relatif des intervenants collectifs, l'État canadien et la répartition des pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement changent. Vu le rôle central que jouent les intervenants collectifs dans la vie politique, il faut, pour expliquer tout changement sur le plan du fédéralisme canadien, répondre à trois questions : premièrement, quelles sont les conditions à remplir pour qu'un intervenant collectif occupe une place importante dans l'arène politique; deuxièmement, pourquoi les objectifs et valeurs que poursuivent ces intervenants changent-ils au fil des ans; troisièmement, pourquoi une coalition prévaut-elle seulement durant une certaine période?

Le conflit politique présuppose au moins deux intervenants collectifs, capables de mobiliser un grand nombre d'adeptes et d'autres ressources politiques. Si cette condition est remplie, il y a «clivage social» perceptible (Lipset et Rokkan, 1967). Dans le cas contraire, il y a concentration de pouvoir et exploitation souvent grave d'un côté, mais la mobilisation politique est limitée, voire inexistante (Gaventa, 1980, p. 1-32). Au Canada, par exemple, c'est seulement après l'établissement d'un groupe relativement homogène et bien organisé de céréaliculteurs dans les Prairies que les différences de classe acquièrent une importance politique comparable aux clivages entre régions et entre ethnies. Le même phénomène se produit dans le cas de la classe ouvrière urbaine au moment de l'industrialisation et de la formation des syndicats. L'émergence des conflits entre les sexes est étroitement liée à l'entrée massive des femmes sur le marché du travail, lesquelles deviennent financièrement plus indépendantes que jamais. Ainsi, l'intensification d'un conflit est souvent due à la réduction des inégalités dans la répartition des pouvoirs entre des intervenants concurrents.

Le pouvoir relatif d'une collectivité tient à deux facteurs : premièrement, les ressources économiques et politiques dont elle dispose et, deuxièmement,

la solidarité de ses membres, notamment leur engagement à protéger et à promouvoir les intérêts de leur collectivité (McAdam, 1982, p. 1-65; Moe, 1980, p. 1-9, 113-144). Les ressources matérielles à la disposition d'une collectivité dépendent, avant tout, de sa position par rapport aux deux sièges de pouvoir les plus importants dans les démocraties industrielles capitalistes : les moyens de production économique et l'État. En effet, les gestionnaires qui sont propriétaires des principaux moyens de production ont à leur disposition plus de ressources que leurs homologues non propriétaires. Par ailleurs, le pouvoir économique des gouvernements varie en fonction de leur capacité de régler les intervenants économiques dans le secteur privé, de la part que représentent les intérêts gouvernementaux et de leur capacité de lever des impôts (Lindblom, 1977, p. 170-200).

La capacité de contrôler le pouvoir de l'État dépend du nombre d'adeptes d'un intervenant collectif et de l'aptitude de ses dirigeants à les amener à participer au processus démocratique. La nature des institutions politiques a ici son importance : si l'action politique suppose la « mobilisation d'opinions », les institutions politiques influencent la logique de la mobilisation (Schattschneider, 1960). Le fédéralisme, avec ses gouvernements provinciaux, suppose que les groupes dont les membres sont concentrés dans une même région jouissent plus facilement d'un certain pouvoir politique. C'est cette caractéristique des systèmes fédéraux qui amènera les habitants des Maritimes et les francophones (sachant qu'ils deviendront minoritaires dans la nouvelle nation) à exiger ces institutions en 1867. La structure fédérale de l'État canadien a un effet durable : celui de faciliter l'organisation et la mobilisation des collectivités territorialement concentrées. C'est l'une des raisons pour lesquelles les différences ethniques et autres, qui sont polarisées dans une région donnée, ont une plus grande importance au Canada que les différences de classe.

Un mouvement populaire naissant, faute de n'avoir pas les ressources matérielles nécessaires pour offrir des « stimulants sélectifs » à ses membres, réels ou éventuels, doit compter davantage sur des ressources « non matérielles », telles que le sens de l'outrage à la moralité ou la soif de justice pour les amener à s'engager dans une action collective (Moe, 1980, p. 113-144). Ces motifs d'ordre « éthique » ne servent de fondement viable à l'action collective que si les individus ont un sens poussé de l'identité collective, du respect de soi et de la dignité.

Une personne doit, par exemple, d'abord se considérer comme francophone avant de se rallier à la cause d'un organisme qui prétend défendre les intérêts des francophones d'une menace éventuelle. Une identité collective permet de distinguer les membres des non-membres et de décrire le particularisme et l'importance de la collectivité ainsi définie (See, 1986, p. 1-32). Elle permet de « nous » définir par rapport aux « autres » et d'identifier l'ensemble des personnes qui partagent nos buts et intérêts. Historiquement, les piliers de l'iden-

tité collective au Canada sont l'ethnie – qui englobe la langue, la religion et la culture – la classe, prise dans son sens économique, et la région, délimitée par des frontières politiques, d'abord comme colonies de l'Amérique du Nord britannique, puis comme provinces et territoires du Canada.

Ces piliers de l'identité collective demeurent relativement constants tout au long de notre histoire, mais leur teneur varie considérablement. Par exemple, l'ethnie est à l'origine liée à l'appartenance religieuse. Aujourd'hui, la langue en est la principale expression.

Le rapport entre ces trois piliers évolue également. En 1867, la communauté des Canadiens français est considérée comme étant dispersée dans tout le Canada. En 1925, elle est effectivement confinée à la province de Québec, ce qui produit une nouvelle forme d'identité collective provinciale caractérisée aujourd'hui par le «nationalisme québécois».

Étant donné que la plupart des collectivités comptent sur le sens de l'obligation morale de leurs membres, il est logique qu'elles articulent leurs buts autour de la justice sociale. De là le fait que l'importance croissante des questions ayant trait à cette dernière à titre de prolongement de la démocratie encourage les mouvements populaires visant à mobiliser leurs adhérents en quête du pouvoir politique. Cette situation explique pourquoi une idéologie dont l'objet est de promouvoir la solidarité parmi ses membres et de les obliger à défendre la collectivité (comme c'est le cas du *nationalisme*, qui est fondé sur des considérations d'ordre ethnique et régional, et du *populisme*, qui repose sur les différences de classe) devient le principal thème remettant en question le *statu quo* de la politique canadienne depuis 1900. C'est seulement en faisant appel à de puissants idéaux normatifs que l'on peut compenser l'inaccessibilité des pouvoirs économiques et politiques et des stimulants matériels que ceux-ci peuvent offrir.

Il ressort également que les gouvernements qui cherchent à appliquer des politiques fondées sur ces idéologies ont plus de chance d'accéder au pouvoir au niveau provincial et que, une fois élus, ils essaient souvent d'accroître les pouvoirs des gouvernements provinciaux. Il est en effet plus facile de susciter un sentiment de solidarité parmi une population relativement homogène – du point de vue de la classe, de l'ethnie et de la région – que dans des sociétés hétérogènes. Ayant accru leur pouvoir au niveau provincial, ces intervenants collectifs cherchent à renforcer le pouvoir des gouvernements provinciaux à la fois pour mettre à exécution leur programme à ce niveau et, dans certains cas, pour préparer leur voie au niveau national. C'est cette logique qui inspire les initiatives d'édification provinciale propres au fédéralisme canadien aux diverses étapes de son évolution. Elle explique aussi pourquoi les gouvernements provinciaux deviennent les principaux représentants des valeurs communautaires et de la politique de solidarité au Canada, tandis que le gouvernement fédéral est davantage associé à des doctrines politiques universalistes et à la Charte des droits.

Toutefois, ces considérations n'expliquent pas certains bouleversements survenus entre 1939 et 1957, comme l'élargissement du pouvoir fédéral, sans entraîner de graves conflits régionaux. Elles ne justifient pas non plus la tendance à la décentralisation amorcée en 1960 ni l'escalade des conflits régionaux après 1973.

Ces exemples montrent que, même si la structure de la société canadienne et de ses institutions fédérales font que les divisions régionales et linguistiques sont à l'origine du conflit, les formes que prend ce dernier et son importance par rapport aux divisions de classe varient. Ces variations ont des conséquences importantes pour la politique du fédéralisme. Par exemple, un mouvement régionaliste peut insister sur la nécessité d'accroître sa capacité d'exercer une influence sur le gouvernement central et en tirer des avantages ou bien il peut exiger une plus grande autonomie et une plus grande liberté. Disposant de ressources limitées, les habitants des Maritimes optent pour la première solution, tandis que les Québécois penchent pour la seconde. Le régionalisme de l'Ouest revêt les deux formes. Le mouvement progressiste cherche à exercer une plus grande influence au centre, tandis que les édificateurs des provinces des années 70 veulent surtout avoir la liberté de gérer leurs propres ressources pour que leur province ait plus d'autonomie.

Par ailleurs, l'importance relative des trois principales lignes de démarcation exposées dans cet ouvrage varie. D'une part, il y a une tendance à long terme selon laquelle des intérêts de classe non territoriaux et autres prennent de l'importance. D'autre part, les circonstances économiques et le programme politique qui en résulte tendent à «stimuler» ou à canaliser des intérêts et des identités divergentes à divers moments. Ainsi, le conflit régional est relativement inexistant au cours de la période qui suit immédiatement la guerre. Par la suite, le consensus général favorable à l'édification de l'État-providence met en relief des considérations de classe. Il y a relativement peu de raisons pour que ces préoccupations dressent les habitants de la Colombie-Britannique contre les Ontariens ou les Terre-Neuviens. Toutefois, les conflits qui surgissent dans les années 70 au sujet de l'énergie sont directement alimentés par des intérêts régionaux divergents; ils dressent les travailleurs et les capitalistes de l'Alberta et de la Saskatchewan contre ceux des provinces consommatrices. L'une de nos tâches principales consiste donc à exposer les variations au niveau de l'intensité du conflit au-delà des trois lignes de division, de l'articulation de ces conflits par les intervenants politiques et des répercussions que cela entraîne pour le fédéralisme. Ainsi, les trois plans du clivage social – la langue, la région et la classe – et les intervenants collectifs qui les expriment – les gouvernements, les partis, les syndicats et les autres organismes – constituent les pivots de notre analyse. Nous examinons comment ces divisions évoluent en fonction des changements que subissent les forces extérieures et la société nationale et comment ces changements façonnent la trame politique du fédéralisme et des relations intergouvernementales.

Il est utile d'établir une comparaison entre la démarche que nous adoptons dans le présent ouvrage et celles qui ont caractérisé jusqu'à présent l'étude du fédéralisme canadien.

Le modèle du *choix public* explique la dynamique du fédéralisme sur le plan de la concurrence entre des gouvernements rivaux aux niveaux fédéral et provincial. Chaque gouvernement donne l'impression d'être motivé par le désir de maximiser son pouvoir (recettes, champ de compétence, etc.) aux dépens des autres, utilisant toutes les ressources dont il dispose, notamment l'appui du public, d'importants symboles et ses pouvoirs constitutionnels. La relation de cause à effet va de l'État à la société et des élites aux masses.

Selon certaines versions du modèle du choix public, les conséquences de la recherche du pouvoir par les élites sont mineures, car la concurrence en vue de s'approprier les richesses des marchés économiques, par exemple, est censée maximiser la satisfaction des consommateurs. Ainsi, la concurrence entre des gouvernements qui se disputent l'appui de l'électorat est censée maximiser leur réceptivité aux préférences des citoyens (Breton, 1985). Selon d'autres, le processus va dans le sens contraire : la concurrence en vue du pouvoir est si « imparfaite » que les élites de l'État ne sont pas tenues de la respecter, ce qui entraîne une escalade du conflit intergouvernemental et l'élargissement de l'écart entre les politiques du gouvernement et les préférences de la population (Cairns, 1977, 1979).

Nous adoptons certains éléments de ces variantes du modèle du choix public. Les gouvernements fédéral et provinciaux cherchent à renforcer leur pouvoir et leur appui politique. C'est ainsi que leur conception du fédéralisme reflète les intérêts de leurs institutions. Mais les intervenants politiques recherchent rarement le pouvoir uniquement pour eux. Ils ont des visées plus vastes, définies par leurs idéologies ou leur conception du bien et du possible, et ce sont ces considérations qui guident et limitent leur recherche du pouvoir. Il est donc partial et trompeur de limiter l'action politique à la seule recherche d'un pouvoir accru.

Même si tous les hommes politiques et bureaucrates cherchent à « maximiser leur pouvoir », une telle supposition n'aide pas tellement à expliquer le *changement* au sein du système fédéral. Si la recherche du pouvoir représente une constante, le changement doit provenir d'ailleurs et gagner l'environnement institutionnel, social et économique où œuvrent ces dirigeants. C'est l'environnement qui détermine les questions auxquelles ils doivent répondre, les instruments de négociation dont ils disposent, leur capacité de rallier l'appui populaire. C'est également lui qui définit les restrictions à leur liberté d'action. Notre méthode se concentre sur cet environnement; elle est axée sur le cadre social et économique où se déroulent les activités des élites. Nous passons ensuite des élites et des institutions à l'équilibre changeant des partis au sein des forces sociales sous-jacentes.

Selon la démarche – où plutôt les démarches – de l'*économie politique*, qui est axée directement sur les structures et les intervenants sociaux, ce sont les classes économiques et non les élites politiques qui constituent les principaux intervenants collectifs. D'après l'une des variantes de cette démarche, la dynamique du fédéralisme est considérée comme une lutte entre classes ou entre «sous-classes», chacune étant concentrée dans une région donnée et ayant un accès privilégié à un des gouvernements. Le conflit fédéral-provincial est donc perçu comme étant à l'origine d'une expression du conflit entre classes. Cette vue est bien illustrée dans l'ouvrage de Macpherson, intitulé *Democracy in Alberta*, où le provincialisme albertain est vu comme étant une expression du conflit qui oppose les intérêts des petits agriculteurs à ceux des milieux d'affaires, concentrés en Ontario.

Selon une seconde variante, propre à des auteurs comme Underhill (1937) et Porter (1965), le fédéralisme est un instrument servant à réduire et à bloquer l'émergence d'une politique fondée sur les classes. L'hypothèse fondamentale sur laquelle elle repose est que l'importance accordée au Canada aux divisions territoriales, au fédéralisme et à l'«unité nationale» est une mystification délibérée – ou, au mieux, découle d'une fascination atavique pour les catégories pré-industrielles – qui limite le rôle de l'État, entrave l'organisation du travail et empêche l'émergence d'une politique «créatrice», fondée sur les classes. Selon un troisième point de vue, les progrès économiques créent de «nouvelles couches au sein de la bourgeoisie», qui doivent leur existence aux industries naissantes et à l'ordre de gouvernement qui a autorité sur elles, quel qu'il soit (Pratt & Richards, 1979; Stevenson, 1977, 1979, 1981). Le conflit fédéral-provincial est donc surtout une lutte au sein de la classe des affaires.

Nous reconnaissons que la mobilisation politique des classes ouvrières ainsi que le rôle et la force des intervenants collectifs enracinés dans une identité collective – comme les syndicats et la CCF/NPD – sont les forces relativement négligées qui déterminent l'évolution du système fédéral. Ils suscitent des pressions visant à réorienter le fondement de la politique canadienne de l'aspect linguistique à un système de classes, et pour élargir les rôles du gouvernement, auxquels les institutions fédérales devront s'adapter. En revanche, les caractéristiques fédérales et régionales du régime politique du pays ont joué un rôle important dans l'évolution de la politique des classes au Canada (See, 1986, p. 29-32). C'est pourquoi, dans cette étude, nous nous intéressons de près non seulement à la région et à la langue, mais aussi à la classe.

Mais nous ne croyons pas que la politique fédérale-provinciale puisse s'expliquer simplement du point de vue de la classe. Celle-ci n'est pas le seul fondement important de l'identité collective et de la mobilisation au Canada. Nous ne croyons pas non plus qu'on puisse attribuer la persistance des identités régionales et linguistiques aux manipulations des élites économiques et de leurs serviteurs politiques. Nous reconnaissons une plus grande autonomie aux identités non fondées sur des classes et aux institutions d'État. Nous estimons donc

qu'il est inexact de réduire les complexités des conflits ethniques et régionaux au niveau d'un conflit déguisé ou confus entre classes, mais nous reconnaissons que ces luttes ont souvent un rapport avec les classes. Nous faisons nôtres les propos de Stanley-Ryerson :

«Les classes symbolisent les relations entre la propriété et le travail dans le cadre d'un mode de production. La communauté à l'échelle nationale représente des rapports d'un autre ordre. Par conséquent, même si la communauté nationale est historiquement indissociable des structures de classe et des modes de production, elle n'en est pas qu'un simple aspect. La raison en est que la communauté nationale symbolise une identité, linguistique et culturelle, qui n'est pas simplement un «effet» de la classe, si étroit que soit le rapport entre son évolution et celle des relations et des luttes entre classes.

(In Teeple, 1972, p. 224; cité dans See, 1986, p. 16)

Nous sommes aussi d'accord avec la démarche de l'économie politique, selon laquelle l'allure que prennent les conflits interrégionaux dépend en grande partie de l'évolution de la situation internationale. Notre analyse porte en grande partie sur l'incidence de l'évolution des marchés mondiaux sur le bien-être relatif des régions au Canada. L'évolution des conditions commerciales mondiales influe aussi sur les conditions commerciales – et par conséquent sur les sources de conflit politique – au sein du système fédéral canadien. La crise énergétique, par exemple, précipitée par la hausse et la baisse des cours mondiaux du pétrole, oppose les travailleurs et les capitalistes d'une région à ceux d'autres régions.

Selon la démarche de la *culture politique*, comme celle que nous adoptons, la dynamique fondamentale du fédéralisme réside dans les valeurs et les identités collectives des citoyens ainsi que dans la perception qu'ils ont de leurs intérêts et ce sont les autres concepts de la collectivité politique et de la justice qui nous permettent de comprendre les conflits qui animent le fédéralisme canadien (Bell & Tepperman, 1979; Simeon & Elkins, 1980).

Mais cette démarche présente deux lacunes importantes. Premièrement, si les théories du choix public écartent la société de l'équation, les partisans de la culture politique ne tiennent généralement pas compte des intervenants gouvernementaux, qui, à leur avis, ne font que réagir à des pressions sous-jacentes. Nous constatons l'existence d'une relation dialectique entre la culture et les institutions. Deuxièmement, tout comme la démarche du choix public, celle de la culture politique est essentiellement statique. Par définition, les «cultures» changent relativement lentement, englobant des identités durables définies d'après l'ethnie, la région et la classe. Mais la nature de chacune de ces identités, les questions autour desquelles cristallisent leurs différences, la façon dont elles sont exprimées, les ressources que chacune peut mobiliser ainsi que la force relative de chacune par rapport aux autres identités au sein de la société canadienne sont toutes des *variables* qu'il faut expliquer. Pour ce faire, nous

devons examiner les activités de mobilisation des intervenants collectifs et les changements survenus au plan des circonstances objectives, dont parlent les économistes politiques.

Selon la démarche *juridico-institutionnelle*, il ne s'agit pas de savoir ce qui façonne ou modifie la nature des institutions fédérales, mais quels effets celles-ci ont sur la société, sur la politique publique et sur d'autres éléments du même ordre. Le fait qu'au Canada le fédéralisme greffe la dimension territoriale de la politique directement sur notre cadre institutionnel favorise et renforce les identités provinciales et défavorise et affaiblit d'autres fondements de l'identité. Il explique aussi certains aspects de la politique publique canadienne, comme l'éclosion relativement tardive de l'État-providence et la voie de la décentralisation qu'il a prise (Simeon, 1972; Banting, 1987).

Nous reconnaissons que le fédéralisme inclut effectivement les questions territoriales dans la politique canadienne et en exclut d'autres. Les règles constitutionnelles fournissent à coup sûr des ressources à certains intervenants dans certains cas; c'est précisément pourquoi elles sont si vigoureusement contestées. Toutefois, comme la théorie du choix public, la démarche institutionnelle n'explique pas les bouleversements sur lesquels nous nous concentrons. Ces derniers découlent non pas de la logique interne des institutions, mais de leur interaction avec la société qui les soutient. En fait, avant l'adoption de la Charte des droits, ce qui frappe surtout au sujet des institutions du fédéralisme canadien, c'est le peu de changement à survenir sur le plan officiel ou constitutionnel, alors que la politique, subit de profondes mutations.

C'est ainsi que nous cherchons à éviter les extrêmes: un modèle uniquement axé sur la société ou sur l'État. Nous puisons à toutes les démarches mentionnées ci-dessus. Nous reconnaissons que notre analyse n'offre pas l'élégance et le dynamisme d'un modèle fondé sur un «seul facteur», mais nous estimons qu'elle rend bien une réalité complexe sans trop la déformer.



Le fédéralisme classique: ses origines et sa dynamique

Les forces déclenchées par la Dépression et la Seconde Guerre mondiale changent la société canadienne et créent de nouveaux rôles pour l'État. Ces mutations, à leur tour, modifient les institutions et les usages du fédéralisme canadien. L'État et la société ainsi transformés ont déjà cinquante ans: les divisions linguistiques et régionales se sont ancrées, les clivages des classes s'accroissent et les institutions fédérales se sont fortement enracinées. C'est ce legs qui a façonné l'émergence du fédéralisme moderne.



Le pacte fédératif

Les artisans de la Constitution, réunis à Québec et à Charlottetown, savent dans les grandes lignes ce qu'ils veulent réaliser : une nouvelle nation, d'envergure continentale, capable d'édifier de nouvelles assises pour la prospérité économique maintenant que l'ère du mercantilisme britannique touche à sa fin. Les questions difficiles auxquelles ils sont confrontés sont de deux ordres. Comment vont-ils aplanir les profondes différences linguistiques et religieuses qui ont anéanti l'expérience de 1840? Et comment cet arrangement ethnique pourra-t-il être institutionnalisé sous une forme applicable? Ces deux questions, distinctes du point de vue analytique, sont inextricablement liées en pratique : toute solution politique, fondée sur des principes, quels qu'ils soient, si elle est inapplicable dans le cadre des institutions, est peu convaincante et ne permet donc pas de régler véritablement le problème. Le choix des institutions dépend des valeurs, des intérêts et de l'expérience des hommes politiques, coloniaux ainsi que de ceux des collectivités et des classes qu'ils représentent. Peu sont des visionnaires; les institutions bien connues sont tout simplement assujetties à de nouvelles fins. La Grande-Bretagne offre le modèle de gouvernement parlementaire qui a inspiré le principe démocratique du gouvernement par la majorité (quelles que soient les limites de ce concept au milieu du XIX^e siècle), le combinant avec un pouvoir exécutif puissant et les pouvoirs résiduels de

la Couronne toujours aussi importants. Le Canada aurait une constitution « semblable en principe » à celle du Royaume-Uni.

Mais les principes du gouvernement par la majorité, du gouvernement responsable et de la centralisation des pouvoirs ne permettent pas de résoudre le problème de fond consistant à concilier les différences linguistiques et culturelles profondément enracinées. Aussi les Pères de la Confédération se tournent-ils vers le modèle américain, selon lequel on attribue certains pouvoirs à un gouvernement central et d'autres, considérés comme étant d'une importance cruciale pour les collectivités infranationales, aux États. Pour les artisans de la Constitution du Canada, cet arrangement offre la perspective de réduire le conflit et la paralysie par le désengagement. Le fédéralisme peut servir à garantir que les aspirations d'une collectivité ne seront plus anéanties ou rejetées par l'autre. Toutefois, la guerre civile américaine étant encore fraîche dans leur mémoire, ils craignent que le fédéralisme ne favorise les tendances à la fragmentation et à la dissolution. Le fédéralisme canadien, selon la majorité de ses concepteurs, doit être plus centralisé que l'ingouvernable modèle américain dont il s'inspire.

La fédération aux États-Unis fait également partie intégrante du projet de limiter le pouvoir du gouvernement, qui est étroitement lié au système d'équilibre des pouvoirs où l'« ambition » s'oppose à l'« ambition » (Ostrom, 1987, p. 80 et chap. 6). Les fondateurs canadiens, imprégnés de la tradition britannique et loyaliste, ne sont pas guidés par cette vision libérale et ne sont pas des démocrates libéraux. Et, ayant un pays à bâtir dans un territoire géographiquement rébarbatif, ils ne sont pas non plus enclins à créer un État faible.

La troisième composante de la synthèse institutionnelle est le maintien de la relation coloniale avec le gouvernement de Grande-Bretagne. Elle a donné lieu à d'étranges omissions dans l'AANB : en particulier, il n'existe aucune formule de modification propre au Canada, aucune autorité officielle pour conclure et faire appliquer des traités et aucun tribunal de dernière instance national pour régler les litiges fédéraux-provinciaux. Chacune de ces omissions va hanter les Canadiens au cours de leur deuxième siècle d'existence.

Les vestiges du modèle colonial aident aussi à expliquer certains aspects quasi coloniaux des relations entre le nouveau gouvernement fédéral et les provinces : le pouvoir fédéral d'annuler les lois provinciales et l'idée que le lieutenant-gouverneur est un mandataire du gouvernement central et qu'il a le droit de soumettre les lois provinciales à l'assentiment du gouverneur général donnent à penser qu'à certains égards les provinces sont pour Ottawa ce qu'Ottawa est pour Londres.

Ce sont là les éléments institutionnels sur lesquels repose le nouvel État canadien. Chacun de ces éléments a ses propres principes de fonctionnement et ses propres sources de légitimation, et il existe une forte tension entre eux. Si l'on veut les souder ensemble, il faut trouver pour concilier ces conflits des moyens empêchant le progrès et laissant une certaine marge de manœuvre.

Les critères doivent émaner des objectifs globaux de la nouvelle fédération.

Les Pères de la Confédération se fixent deux objectifs fondamentaux : créer une nouvelle nation en Amérique du Nord britannique et susciter une nouvelle identité politique collective capable d'inspirer la loyauté à l'égard de ses institutions politiques. Ils reconnaissent aussi la nécessité de créer une union économique correspondante, qui s'étende sur tout le continent et qui, à l'instar de son pendant américain, soit suffisamment grande pour favoriser la prospérité, même si, selon toute vraisemblance, il faut bientôt éliminer tout traitement préférentiel à l'égard du Royaume-Uni.

L'impératif de l'édification de la nation

S'il y a unanimité au sujet des objectifs du nouvel État, son caractère et l'identité collective sur laquelle il doit reposer restent mal définis et controversés. À un extrême, Sir John A. Macdonald espère édifier une communauté politique nationale fondée sur la tolérance et jouissant d'une profonde loyauté de la part de ses citoyens. Il espère que ceux-ci finiront à la longue par privilégier cette loyauté au lieu de s'identifier aux communautés politiques provinciales. Le cas échéant, Macdonald s'attend à voir disparaître la légitimité que détiennent les gouvernements provinciaux en 1867 en tant que défenseurs des valeurs et des intérêts provinciaux et communautaires. Les gouvernements provinciaux seraient finalement réduits au rôle d'exécutants administratifs du gouvernement fédéral et seraient relégués au rang d'administrations municipales. Dans une lettre écrite à un ami en 1867, voici ce que prédit Macdonald : « Si la Confédération dure, vous assisterez, si vous vivez assez longtemps, à l'absorption des parlements et administrations locaux par le pouvoir général. C'est tellement évident que c'est comme si c'était déjà fait. » (Swainson, *in* Francis & Smith, 1982, p. 53).

À l'autre extrême se trouvent ceux qui ne partagent pas les vues de Macdonald. Ceux-ci voient les provinces comme étant d'importantes communautés politiques. Ils ne veulent pas que les gouvernements provinciaux perdent la gestion autonome d'importants pouvoirs et ressources. À cet égard, la Confédération est essentiellement un instrument de préservation et de développement des collectivités qui la constituent – qu'elles soient sociologiquement définies comme étant des groupes linguistiques et religieux ou politiquement définies comme étant les colonies d'origine. Elle est liée en ce sens à la conception selon laquelle l'AANB est un « traité » entre les colonies nord-américaines qui se regroupent pour former le nouveau gouvernement fédéral. Comme le fait observer E. R. Black, les débats sur la Confédération « regorgent d'exemples où il est question de traité dans les résolutions »; à Charlottetown et à Londres, toutes les provinces ont voix égale au chapitre (1975,

p. 150-151). Donc, même si l'AANB est officiellement une loi du Parlement britannique, le point de vue que la Confédération est un pacte entre des «races» et des provinces est largement reconnu. Ce point de vue est solidement ancré chez les Canadiens français, mais il est également répandu dans les colonies maritimes auparavant séparées. (En fait, c'est un premier ministre de l'Ontario qui, le premier, a clairement exposé la «théorie du pacte».) L'île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve ne se sont pas jointes à la fédération dès le début; la Nouvelle-Écosse s'est vu pour ainsi dire forcer la main par le Colonial Office britannique et, peu après 1867, a repris son statut de province séparée.

Malgré ses aspirations à long terme, Macdonald reconnaît lui-même la force de ces identités et loyautés antérieures :

J'ai toujours soutenu que, si nous pouvions nous entendre pour avoir un seul gouvernement et un seul parlement, légiférant pour l'ensemble de ces peuples, ce serait le système de gouvernement le meilleur, le moins cher, le plus vigoureux et le plus fort que nous puissions adopter. Mais, en examinant la question à la Conférence [de Québec] et en discutant franchement du sujet, comme nous l'avons fait, nous avons constaté qu'un tel système était inapplicable.

Premièrement, les habitants du Bas-Canada ne l'accepteraient pas, parce qu'ils pensaient que, dans leur situation particulière – étant une minorité de langue, de nationalité et de religion différentes de celles de la majorité – en cas d'alliance avec les autres provinces, leurs institutions et leurs lois pourraient être en péril, et leurs associations ancestrales, dont ils étaient fiers, feraient l'objet d'attaques et en souffriraient; nous avons conclu que toute proposition supposant l'absorption de l'individualité du Bas-Canada – permettez-moi l'expression – ne serait pas bien accueillie par ses habitants.

Nous avons aussi constaté que les provinces Maritimes, bien que leurs habitants parlent la même langue et jouissent du même système juridique, inspiré de la *common law* anglaise, que les habitants du Haut-Canada, étaient tout aussi peu disposées que le Bas-Canada lui-même à perdre leur individualité en tant qu'organisation politique distincte.

(Bliss, 1966, p. 120).

Ainsi, dès le début, la majorité des fondateurs reconnaissent que la diversité linguistique et culturelle constitue une caractéristique fondamentale du nouveau pays et de tout genre d'identité nationale qu'il pourra développer. Georges-Étienne Cartier, le principal allié québécois francophone de Macdonald, tiendra les propos suivants au cours des débats sur la Confédération :

... Le plan à l'étude a soulevé des objections à cause du terme «nouvelle nationalité». Maintenant, étant donné que nous sommes unis, si nous parvenions à constituer une union, nous formerions une nationalité politique où il ne serait ni question de l'origine nationale ni de la religion de l'individu. Certains ont déploré cette diversité de races et ont exprimé l'espoir que ce trait distinctif disparaisse. L'idée d'unité de races était utopique – c'était impossible ... Dans notre propre fédération, nous devons avoir des catholiques et des protestants, des Anglais, des Français, des Irlandais et des Écossais, et chacun d'entre eux, par

ses efforts et ses réussites, accroîtrait la prospérité et la gloire de la nouvelle Confédération ... Nous ne pouvons pas supprimer la distinction des races. Nous ne pouvons pas légiférer pour que les Canadiens français disparaissent du sol américain, mais les Canadiens britanniques et les Canadiens français pourraient comprendre leur position les uns par rapport aux autres ... La diversité raciale représentait plutôt un avantage pour nous.

(Bliss, 1966, p. 112-113).

Le fédéralisme au Canada est donc justifié et débattu surtout du point de vue de la préservation et du développement des provinces en tant que collectivités et a trait aux rapports que celles-ci entretiennent avec la communauté nationale. Cette question importante est examinée également dans les débats sur la Constitution américaine. Mais la guerre civile permet dans une grande mesure de régler cette question, du moins ailleurs que dans le Sud. Le fédéralisme américain se fonde en grande partie sur la valeur du pouvoir décentralisé. Quant au modèle canadien, il continue à se concentrer essentiellement, mais pas entièrement, sur d'autres conceptions de la collectivité.

Malgré leur divergence apparente, les deux visions de la nouvelle nation comportent un important élément commun qui dépasse la simple reconnaissance qu'il serait souhaitable de créer un genre de nouvelle nation, comme le fait observer Ramsay Cook :

Donc, s'il est vrai qu'en 1867 les chefs politiques du Canada exercent une activité caractéristique du dix-neuvième siècle, en construisant un État national, d'autre part il reste vrai et très significatif qu'ils excluent ce phénomène également caractéristique du dix-neuvième siècle, l'État nationaliste. Ils conçoivent le Canada sous la forme d'une communauté fondée sur l'unité politique et juridique, mais aussi sur la dualité culturelle et religieuse. La clef de cette unité dans la dualité, c'est le refus opposé à l'idéologie nationaliste, intolérante et conformiste qui à l'époque ébranle les fondements de l'Europe et excite les forces qui aboutiront à la guerre de Sécession, à la destruction de la Confédération sudiste par les États du Nord.

(1966: p. 173-174).

Cet élément commun permet de conclure une entente politique qui est toutefois loin de représenter une vision partagée du bien commun et des objectifs correspondants de l'État. Sans une entente plus étendue sur les objectifs de la nouvelle nation, il est impossible de régler entièrement des questions détaillées touchant la structure des institutions. Il en résulte un document constitutionnel extrêmement ambigu quant à la priorité relative des communautés politiques nationales et infranationales en cas de conflit d'intérêts. Voici la description qu'en donne John Whyte :

Même si les articles sur la répartition des pouvoirs renferment des idées cohérentes, ils révèlent une concurrence entre des thèmes et des idées qui se chevauchent. Cela n'est pas dû à une piètre rédaction ou à une mauvaise présentation

des dispositions arrêtées. Le fait que la Constitution témoigne d'objectifs politiques divergents reflète plutôt les tensions irrésolues qui accompagnent la création d'un État fédéral ... Chaque attribution de pouvoir traduit une certaine idée du Canada ou une vision de l'organisation politique (donc économique et sociale) de la nouvelle nation, mais ces visions s'entrechoquent avec force. Il se trouve que l'idée de la confédération n'est pas simplement un concept, mais plutôt l'expression de l'espoir que d'une façon ou d'une autre une nation verra le jour, se développera et verra ses éléments politiques et économiques devenir inextricablement liés.

(Whyte, 1984, p. 2).

Des ambiguïtés se retrouvent à deux niveaux. Premièrement, et c'est le plus important, on ne sait pas si les rédacteurs ont opté pour un modèle centralisé mais classique du fédéralisme ou pour un modèle quasi fédéral. Selon le premier modèle, chaque ordre de gouvernement est souverain et égal dans son champ de compétence, tandis que selon le second, les gouvernements provinciaux sont subordonnés au gouvernement fédéral, ne pouvant légiférer, en fait, que si le gouvernement supérieur se tait. Deuxièmement, même si l'on accepte le modèle classique, la portée des pouvoirs fédéraux et provinciaux qui peuvent se chevaucher est mal délimitée : par exemple, où le pouvoir fédéral en matière de commerce s'arrête-t-il et où celui des provinces commence-t-il pour ce qui est de la propriété et des droits civils ?

À l'appui du premier point de vue, nous pouvons citer le préambule de l'AANB, où l'on précise dès le début que « les provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick ont exprimé le désir de s'unir en une fédération ayant statut de dominion » et le fait que dans les articles 91 et 92 sont mentionnés des pouvoirs « exclusivement attribués aux législatures des provinces ». D'autre part, à l'appui du point de vue en faveur du modèle quasi fédéral, nous pouvons citer plusieurs passages de l'AANB. Les articles 55 et 90 reconnaissent au gouverneur général, qui dans la plupart des cas signifie en fait le gouvernement fédéral, le pouvoir de « désavouer » ou de « déférer » les lois provinciales, pouvoir dont s'est beaucoup servi Macdonald lorsqu'il était premier ministre (Rowell/Sirois, p. 62). Plus symboliquement, peut-être, le gouverneur général a aussi le pouvoir de nommer les lieutenants-gouverneurs provinciaux, ce qui laisse entendre qu'ils sont les mandataires du gouvernement du Dominion (Creighton, 1979, p. 83). Enfin, l'alinéa 92.10c) autorise le gouvernement fédéral à déclarer « les ouvrages..., bien qu'entièrement situés dans la province,... d'intérêt général pour le pays ou d'intérêt multiprovincial », obtenant ainsi le droit de légiférer sur des projets qui autrement seraient de compétence provinciale exclusive.

L'AANB est aussi ambigu sur la question de la portée des pouvoirs généraux conférés à chaque ordre de gouvernement en vertu des articles 91 et 92. Le « pouvoir résiduel », c'est-à-dire le pouvoir de « légiférer, pour la paix et l'ordre au Canada ainsi que pour son bon gouvernement, en toute matière non com-

prise dans les domaines exclusivement attribués par la présente aux législatures des provinces», est dévolu au gouvernement fédéral en vertu de l'article 91. Mais la portée et la signification véritables de ce pouvoir dépendent de l'interprétation des deux catégories générales de pouvoirs conférés aux législatures provinciales en vertu de l'article 92: «la propriété et les droits civils dans la province» et «d'une façon générale, toutes les matières à caractère purement local ou privé dans la province».

Les pouvoirs précisés dans l'article 92 donnent une certaine idée de la portée et des objectifs des pouvoirs généraux dont disposent les provinces: «la célébration du mariage» et «l'administration de la justice dans la province, y compris la constitution, le fonctionnement et l'organisation de tribunaux provinciaux de compétence tant civile que criminelle, ainsi que la procédure civile devant ces tribunaux». De plus, l'article 93 confère aux gouvernements provinciaux le pouvoir exclusif de faire des lois en matière d'éducation, sous réserve d'une série de restrictions dont l'objet est de protéger les droits des écoles confessionnelles séparées qui existaient lors de l'Union. Investis de ces pouvoirs, les gouvernements provinciaux, et surtout la province de Québec, peuvent empêcher la majorité nationale de fouler aux pieds les coutumes des collectivités en matière de langue, de religion, d'éducation, de droit civil et de bien-être public. Enfin, la responsabilité de la politique sociale – le bien-être public et les municipalités qui s'en occupent, à condition que ce secteur ne soit pas confié aux Églises et à des œuvres de bienfaisance – est attribuée aux gouvernements provinciaux (Rowell/Sirois, p. 51-52).

Cela donne à penser que la préservation et le développement des communautés et identités infranationales sont considérés comme étant importants et comme relevant principalement des gouvernements provinciaux. Mais on ne peut guère y trouver de moyens de concilier la nécessité pour le gouvernement fédéral d'édifier une nation et celle pour les provinces de préserver leurs collectivités. On n'y prévoit pas non plus le cas des individus ou des collectivités minoritaires qui, au sein des provinces, peuvent être tyrannisés par la majorité.

L'une des façons de répondre au premier genre de problème est de compléter la répartition des pouvoirs par des mécanismes prévoyant des représentants provinciaux dans l'État fédéral. Cette stratégie – appelée «fédéralisme intraétatique» un siècle plus tard (Cairns et Black, 1965) – vise à représenter la société fédérale au sein des institutions nationales. Pour ce faire, il faut soit garantir aux gouvernements provinciaux un rôle dans ces institutions, soit représenter les populations provinciales dans les corps législatifs, en tempérant le gouvernement par la majorité simple au moyen d'une représentation provinciale égale ou de quelque chose du genre. Les artisans de la Constitution canadienne disposent du modèle américain de fédéralisme intraétatique pour ce qui est du Sénat et de la Cour suprême. En 1867, les sénateurs américains sont nommés par les législatures des États, qui y ont chacune une représentation égale (deux sénateurs) dans un sénat doté de pouvoirs équivalant à ceux de

la Chambre des représentants. L'appareil judiciaire s'inspire du même principe, car la nomination des juges de la Cour suprême des États-Unis doit être approuvée par le Sénat.

Sur les 14 jours que dure la Conférence de Québec en 1864, plus de six sont consacrés au débat sur le Sénat, en particulier sur le mode de représentation et de nomination. Mais, en fin de compte, selon le modèle parlementaire adopté (influencé en partie par le désir d'avoir une seconde chambre analogue à la Chambre des lords en Grande-Bretagne), les membres du Sénat sont nommés en tenant compte de la représentation régionale, les gouvernements provinciaux ou les citoyens n'ayant cependant pas leur mot à dire au sujet de la sélection des membres destinés à représenter les régions.

La sélection des juges de la Cour suprême a moins d'importance au Canada qu'aux États-Unis étant donné que la dernière instance, le Comité judiciaire du Conseil privé, demeure en Grande-Bretagne (jusqu'en 1949). Cela explique en partie pourquoi la Cour suprême du Canada ne voit le jour qu'en 1875, bien que sa création soit prévue dans l'AANB. Cependant, comme pour le Sénat canadien, le gouvernement fédéral effectue seul toutes les nominations, sans que les gouvernements provinciaux aient un rôle officiel à jouer, mais la Loi sur la Cour suprême dispose dès le début que deux juges, et plus tard trois, doivent venir du Québec; de plus, il y a des normes officieuses touchant d'autres éléments de la représentation régionale (Hogg, 1985, p. 162).

À Charlottetown, on accorde aussi une grande attention à l'idée de la représentation régionale au sein du Cabinet fédéral et des conventions officieuses ne tardant pas à s'enraciner profondément à cet égard. Mais là encore, l'adoption de critères régionaux relativement à un processus de sélection exclusivement fédéral est très différente de l'intégration de représentants provinciaux dans le gouvernement fédéral et son système judiciaire. La version canadienne du fédéralisme intraétatique qui se dégage de l'AANB est donc plus atténuée et moins officielle que son pendant américain.

On aurait pu régler la question de l'éventuelle tyrannie des majorités fédérales et provinciales en accordant des droits religieux et linguistiques aux individus et en laissant aux tribunaux le soin de les faire respecter. C'est le modèle que choisissent les États-Unis en adoptant le Charte des droits. Mais là encore, les choix qui s'offrent au Canada sont très différents. Si la version canadienne du fédéralisme intraétatique est plus centralisée que le modèle américain, celle des droits religieux et linguistiques est, par contre, beaucoup plus décentralisée. Ce sont essentiellement les gouvernements provinciaux qui sont chargés de ce secteur, le gouvernement fédéral, et non les tribunaux, ayant la responsabilité de protéger certaines minorités dans les provinces. Aux termes des paragraphes 93(1) et (4), dans tous les cas où une loi provinciale porte atteinte «aux droits ou privilèges appartenant de droit dans la province lors de l'union à une catégorie de personnes relativement aux écoles confessionnelles», il est possible d'interjeter appel au gouvernement fédéral qui a le pouvoir de

«prendre par voie législative toute mesure de redressement qui s'impose à cet égard». Toujours en vertu de ces dispositions, les droits dont jouissent les minorités du Haut-Canada lors de l'Union sont étendus «aux écoles dissidentes des sujets protestants ou catholiques romains de la Reine au Québec». L'article 133, quant à lui, oblige le gouvernement du fédéral à reconnaître l'usage du français et de l'anglais devant les tribunaux et dans les chambres du Parlement du Canada, et à publier toutes les lois et tous les registres, procès-verbaux et journaux dans ces deux langues. Le gouvernement du Québec se trouve dans la même obligation.

Ainsi, le gouvernement fédéral a la responsabilité de protéger de l'éventuelle tyrannie des majorités provinciales les droits des minorités religieuses à l'éducation, et d'assurer, sinon de promouvoir activement, l'utilisation des deux langues dans ses institutions et activités. C'est un rôle important, mais il est loin d'être aussi étendu qu'il aurait pu l'être. Voici ce qu'a écrit Donald Creighton à ce sujet :

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne renferme aucune déclaration générale de principe selon laquelle le Canada doit être une nation bilingue et biculturelle – ou même qu'il doit conserver sa «pluralité raciale». Les Pères de la Confédération étaient tout aussi peu disposés à édicter une loi sur l'objectif culturel et l'avenir de leur nouvelle nation qu'à faire une déclaration générale sur la nature et la destinée probable de l'humanité ... La langue française n'a donc... aucun statut officiel dans les tribunaux d'aucune province, à l'exception du Québec; et, plus important encore peut-être, elle ne jouit d'aucune protection dans aucune école du pays.

(1970, p. 12).

Les Canadiens ne se contentent pas de copier le modèle américain : en fait, c'est un exemple aussi positif que négatif. La fédération canadienne est, au début, plus collectiviste, plus centralisée et moins axée sur la représentation des provinces au centre. Le Canada comprend peu de provinces, chacune étant caractérisée par un exécutif et un parlement forts. Aux États-Unis, par contre, il existe un plus grand nombre d'États, chacun (ainsi que le gouvernement fédéral) étant caractérisé par un équilibre des pouvoirs incarné par le Congrès. Toutes ces différences ont des répercussions cruciales sur l'évolution future des deux systèmes. Elles aident à expliquer dans quelle mesure les collectivités canadiennes sont définies et exprimées par leurs gouvernements et pourquoi les rapports entre elles se fondent surtout, mais pas entièrement, sur les relations intergouvernementales.

Les ambiguïtés de l'AANB font que les institutions et les processus qui existent au Canada ne sont pas coulés dans le béton. Par ailleurs, les différences religieuses, linguistiques et régionales ne devront pas inévitablement demeurer prépondérantes. En fait, le fédéralisme sera déclaré «désuet» plusieurs fois au cours des 120 prochaines années – dans les années 30 et 50 et de nouveau

dans les années 80. Nous devons nous tourner vers la dynamique de l'État et de la société pour expliquer pourquoi ces affirmations ont toujours été, du moins jusqu'à présent, démenties.

L'impératif du développement économique

L'objectif qui consiste à créer une économie de marché nationale viable – une union économique d'envergure continentale – provoque beaucoup moins de divergences de vues que l'impératif de l'édification de la nation. Il est généralement reconnu, semble-t-il, que l'État doit jouer un rôle prépondérant dans le développement de l'économie. En Grande-Bretagne, on assiste déjà à l'avènement de l'État du *laissez-faire* (Mallory, 1954, p. 30-31); dans une société excentrique comme le Canada, il n'est pas vraiment possible de compter uniquement sur l'entreprise privée et les marchés pour assurer le développement économique. Il faut d'abord bâtir l'économie nationale avant d'envisager de la laisser fonctionner d'elle-même. Comme le fait observer Aitken : « Tout bilan historique montre que les politiques et les décisions gouvernementales sont des facteurs clés. » La création d'une économie nationale au Canada – et plus précisément, d'une économie transcontinentale – constitue un exploit tant politique qu'économique (1981).

Dans la première phase du processus de développement, l'État a deux buts principaux : l'acquisition des terres occidentales appartenant à la Compagnie de la baie d'Hudson et l'élimination des obstacles au commerce entre les colonies de l'Amérique du Nord britannique. L'article 91 confère au gouvernement fédéral le pouvoir exclusif de légiférer pour toutes les questions concernant la défense, les Indiens et les terres réservées à leur intention, ainsi que la naturalisation et les aubains. L'article 146 autorise le gouvernement fédéral à admettre la Terre de Rupert et le territoire du Nord-Ouest dans l'Union aux termes et conditions qu'il jugera convenables. L'admission des colonies de Terre-Neuve, de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Colombie-Britannique est également prévue, selon les modalités convenues par le gouvernement fédéral et les gouvernements coloniaux compétents. L'article 95 reconnaît à la fois au gouvernement fédéral et aux provinces le droit de faire des lois concernant l'immigration et l'agriculture, du fait que la colonisation agricole de l'Ouest dépend essentiellement des immigrants venus de l'extérieur du Canada. En ce qui concerne l'union économique, l'article 121 garantit que « Tous les produits – naturels, transformés ou manufacturés – issus d'une province sont, à compter de l'union, admis en franchise dans chacune des autres provinces. »

Les artisans de la Constitution présument que l'État doit remplir, outre ces tâches préliminaires, deux obligations importantes en matière de développement économique : assurer, dans tout le pays, un réseau de transport et de communication et d'autres genres d'infrastructure et réglementer les activités de

mise en valeur des ressources par le secteur privé. Ces obligations sont considérées comme des éléments du cadre essentiel dans lequel les activités d'investissement et de développement du secteur privé stimuleront la croissance économique. De toute évidence, c'est seulement en confiant ces tâches au gouvernement central et en lui permettant de mettre en commun les ressources et de coordonner les efforts que l'on peut espérer réussir. Les provinces auraient un rôle à jouer dans le développement de l'infrastructure, mais uniquement dans le cas des projets qui ne sont pas de nature provinciale ou internationale. En ce qui concerne la mise en valeur des ressources naturelles, les quatre provinces assument le rôle principal sur leurs territoires, le gouvernement fédéral se chargeant de la colonisation du territoire du Nord-Ouest et de l'exploitation de ses ressources.

L'article 91, où sont énumérés 29 domaines de compétence fédérale exclusive, attribue à Ottawa le pouvoir de réglementer les échanges et le commerce et lui confie notamment les secteurs suivants : le service postal, la navigation et les expéditions par eau, le cours monétaire et le monnayage, les banques et l'émission du papier-monnaie, les poids et mesures, la faillite et l'insolvabilité, les brevets d'invention et les droits d'auteur. Le paragraphe 92.10 exclut explicitement du champ de compétence des provinces «les ouvrages situés ou les entreprises établies dans la province» liés aux importants systèmes interprovinciaux et internationaux de transport et de communication – navires, chemins de fer, canaux, télégraphes – que le gouvernement fédéral aura à mettre sur pied pour s'acquitter de son mandat. Le gouvernement fédéral est aussi investi du «pouvoir déclaratoire», qui, conformément à l'alinéa c) du paragraphe 92.10, lui permet de déclarer tout ouvrage ou entreprise être d'intérêt général pour le pays et donc de le placer sous sa compétence. Enfin, l'article 145 dispose que le gouvernement fédéral est tenu de «prendre les dispositions nécessaires à la mise en chantier, dans les six mois suivant l'union, d'un chemin de fer reliant le Saint-Laurent à Halifax, en Nouvelle-Écosse, à la poursuite ininterrompue des travaux et à leur achèvement dans les meilleurs délais». Au cours de cette période, ces politiques de développement de l'infrastructure absorbent de loin la plus grande partie du budget de l'État.

Conclusions

Les rédacteurs de la Constitution de 1867 sont divisés entre deux visions divergentes de la nouvelle nation et à propos de la forme que doivent revêtir les nouvelles institutions fédérales. Au moment de la rédaction de l'AANB, ils évitent délibérément ces différences fondamentales afin de protéger l'entente limitée qu'ils ont réussi à réaliser (voir Waite, 1962).

C'est grâce à ces échappatoires que de nombreux marchés difficiles sont conclus, chaque partie réalisant ses objectifs les plus urgents et les plus immé-

diats et espérant que, lorsque le problème ressurgira, l'interprétation qui sera faite sera en sa faveur. En mettant ces questions fondamentales de côté, les rédacteurs réussissent à se convaincre eux-mêmes, ainsi que leur législature, du fait que l'union fédérale est souhaitable. Mais c'est une tactique dont il faut payer le prix. Des conflits latents sont incorporés dans le texte de l'AANB. C'est le domaine du développement économique qui fait l'unanimité la plus complète et qui recèle le moins d'ambiguïtés, car les champs de compétence peuvent être attribués essentiellement d'après les buts immédiats que se fixe la fédération en se fondant sur les notions qui ont cours à cette époque-là au sujet du rôle économique et social que doit jouer l'État. Mais au fur et à mesure de l'élargissement des buts et du rôle des gouvernements fédéral et provinciaux, la délimitation des pouvoirs entre gouvernements devient moins évidente. De plus, la répartition des pouvoirs d'imposition devient plus complexe, de sorte qu'il faudra rajuster fréquemment les accords fiscaux.

Comme bon nombre d'hypothèses empiriques et normatives sur lesquelles se fonde la répartition des pouvoirs économiques ne tiennent plus par suite de l'évolution de l'économie politique et, en particulier, du rôle économique de l'État, les pressions se font de plus en plus fortes afin d'inciter les autorités à redéfinir et à préciser ces pouvoirs. Les États-Unis, soumis à la même logique, connaissent les mêmes pressions politiques. Bien que leur constitution soit fondée sur le modèle classique de fédéralisme décentralisé, leur réaction est d'adopter un modèle plus centralisé après la guerre civile et de nouveau dans les années 30. Paradoxalement, le fédéralisme canadien prend la direction opposée au cours de la même période, s'orientant vers la décentralisation après le premier ministre de Macdonald, tendance interrompue seulement par la Première Guerre mondiale. Cette divergence entre les deux systèmes fédéraux, comme nous le verrons, s'explique par le fait qu'il existe au Canada une constellation très différente de communautés et d'intervenants collectifs.



Le triomphe du fédéralisme classique

L'AABN établit le cadre fondamental dans lequel évoluera le fédéralisme au cours des 50 premières années d'existence du Canada. Ses ambiguïtés mêmes laissent suffisamment de latitude pour permettre des variations dans l'équilibre des pouvoirs détenus par chaque ordre de gouvernement sans qu'il faille modifier officiellement la Constitution. Dans le présent chapitre, nous verrons quelle est l'évolution des forces sociales qui traceront la voie décentralisatrice qu'empruntera le fédéralisme canadien au cours des ces années.

Cette évolution peut se diviser en quatre périodes. Les premières années sont dominées par Macdonald et durent jusqu'à l'élection du gouvernement libéral de Wilfrid Laurier, en 1896. La période suivante, dominée par Laurier, va jusqu'à la Première Guerre mondiale. Au cours de ces années, il semble que les attentes économiques suscitées par la politique nationale et la Confédération sont comblées, mais les divisions religieuses et linguistiques empêchent l'émergence d'un solide sentiment d'appartenance à une nation. La brève période de centralisation que l'on connaît pendant et immédiatement après la Première Guerre mondiale laisse prévoir un plus grand interventionnisme de la part de l'État sous le leadership du gouvernement fédéral. Mais la quatrième période, c'est-à-dire la décennie des années 20, est marquée par le rapide calcul du gouvernement fédéral, qui perd sa prédominance. L'initiative politique passe aux provinces, devant l'émergence du Mouvement

des droits des Maritimes, du nationalisme québécois conservateur et du radicalisme agraire. Cette décennie marque l'apogée du fédéralisme classique.

La société fédérale

Les cinq premières années d'existence de la nouvelle fédération sont caractérisées par une expansion économique rapide, alimentée par la croissance dans le reste de l'Amérique du Nord et en Europe et par l'intensification du commerce mondial (Hughes, 1970, p. 144). Puis, en 1873, l'économie internationale plonge dans ce que l'on appellera au XIX^e siècle «la Grande Dépression». Celle-ci dure, à l'exception de brefs répit mineurs, jusqu'en 1896. Ses répercussions sur l'économie canadienne sont immédiates et profondes. Les capitaux étrangers deviennent plus difficiles et plus chers à obtenir. Les compagnies de chemin de fer, qui ont connu une grande expansion pendant la période fébrile de construction des années 1850 et 1860, se retrouvent au bord de la faillite. La construction du chemin de fer intercolonial, que le gouvernement fédéral s'est engagé à entreprendre en vertu de l'article 145 de l'AANB, se heurte à de graves difficultés financières. Lorsque le scandale du Pacifique provoque la chute du gouvernement de Macdonald en 1873, son successeur libéral cherche à économiser en décidant de soumettre aux possibilités du budget la construction d'autres tronçons du chemin de fer du Pacifique, ce qui met fin pour ainsi dire aux travaux. Les habitants de la Colombie-Britannique menacent de faire sécession si le chemin de fer n'est pas terminé comme promis. D'autres éléments des politiques économiques du gouvernement fédéral libéral se révèlent tout aussi inefficaces, et les tensions montent au sein de la fédération (Lower, 1973, p. 126-30).

Ainsi, même si le gouvernement fédéral atteint rapidement les buts d'ordre territorial qu'on lui avait fixés, il semble incapable de faire d'importants progrès économiques au cours des quinze premières années d'existence de la fédération. Le gouvernement libéral de Mackenzie doit faire les frais du mécontentement qu'a soulevé cet échec, et les Conservateurs de Macdonald reprennent le pouvoir aux élections de 1878.

Pendant sa campagne, Macdonald insiste sur la nécessité d'une nouvelle stratégie économique – «la politique nationale» – qui comprend trois composantes étroitement liées entre elles. Premièrement, le chemin de fer devant relier la Colombie-Britannique sera terminé au plus tôt. Deuxièmement, les tarifs douaniers du Canada seront augmentés, ce qui fera grossir les recettes d'Ottawa et lui permettra de jouer, dans la promotion du chemin de fer intercontinental, le rôle élargi préconisé dans la politique. Le Canada pourra également protéger ainsi son industrie manufacturière naissante de la compétition des importations. Troisièmement, le gouvernement ne ménagera aucun effort pour encourager des immigrants à s'établir comme fermiers dans les

provinces de l'Ouest et les territoires, que le nouveau chemin de fer rendra accessibles. Cette colonisation créera un plus grand marché protégé pour les manufactures de l'est du Canada et permettra d'augmenter la production et les exportations de blé canadien. Le transport dans les deux sens de ces produits augmentera considérablement le chiffre d'affaires de la société ferroviaire (Brown, p. 22-28, mais voir aussi Dales, p. 29-43, tous deux *in* Francis & Smith, 1982).

Le chemin de fer est achevé avec une remarquable célérité, la dernière cheville étant enfoncée à Craigellachie en 1885, seulement quatre ans après que le Canadien Pacifique a reçu sa charte et quatre ans avant la date limite de 1891. Le tarif douanier général passe de 17,5 à 20 p. 100 et les tarifs frappant les produits entièrement manufacturés varient entre 25 p. 100 (la moyenne) et 30 p. 100 (Lower, 1973, p. 130-131).

Cependant, en dépit de ces efforts, la politique nationale ne réussit pas à restaurer la croissance économique; d'ailleurs, la vague d'immigration et de colonisation qui devait déferler dans l'Ouest après la construction du chemin de fer ne se concrétise pas. Bon nombre des nouveaux venus au cours de cette période ne restent pas longtemps: entre 1871 et 1891, on enregistre quelque 1 256 000 arrivées au Canada et environ 1 546 000 départs. La croissance totale de la population n'est que de 1 150 000 au cours de ces deux décennies et se concentre surtout au Québec et en Ontario (*Statistiques chronologiques*, A2-14). La population des Maritimes demeure pour ainsi dire stagnante; celle du Manitoba et des Territoires du Nord-Ouest en 1891 ne représente encore qu'à peu près 5 p. 100 de la population totale du Canada (4 833 000) (Creighton, 1970, p. 76).

Après 1896, on observe une reprise de l'économie canadienne par suite du relèvement mondial. Comme le mentionnent Easterbrook et Aitken, «après trente années d'attente et d'espairs déçus, c'est enfin au tour du Canada de se retrouver dans le réseau mondial du commerce et de l'investissement» (1981 p. 483). La relance de l'économie nationale est surtout attribuable à l'accroissement de la production et des exportations de blé, qui ont été grandement stimulées par la montée des prix de cette denrée, la baisse des frais de transport et l'adoption de nouvelles techniques (Easterbrook & Aitken, 1981, p. 477-478). Grâce au succès de l'économie du blé, les espoirs qui ont inspiré la politique nationale de 1879 se réalisent (Mackintosh, 1964, p. 40-45).

La croissance économique rapide attire des vagues d'immigrants, ce que la politique nationale de Macdonald n'avait pas réussi à faire à elle toute seule. Deux millions d'immigrants arrivent au Canada entre 1896 et 1911 (Lower, 1973, p. 142). En 1872, la région des Prairies compte environ 73 000 habitants, y compris les Métis et les Indiens (Conway, 1982, p. 21). Entre 1896 et 1913, plus d'un million de personnes s'y établissent, contribuant à septupler la superficie des terres occupées et à plus que décupler la production de blé (Conway, 1982, p. 27-28). Au cours de la première décennie du nouveau

siècle, la valeur nette de la farine et des produits dérivés du blé quintuple, augmentant presque deux fois plus vite que celle des produits industriels comme les textiles et l'acier. Les exportations de blé, qui constituent 4 p. 100 de la valeur des exportations totales du Canada en 1901, représentent 16 p. 100 en 1911 (Easterbrook & Aitken, 1981, p. 483-485). En 1913, la valeur des exportations de blé et de farine, à elle seule, dépasse celle de toutes les exportations en 1896 (Conway, 1982, p. 27-28).

La colonisation de l'Ouest par des agriculteurs immigrants, sous un régime protectionniste, est le principal stimulant de la croissance des secteurs primaire et secondaire au Canada. La production d'énergie hydro-électrique connaît son premier essor important au cours de cette période, tout comme l'industrie de l'automobile. L'industrie chimique fait plus que tripler. Toutefois, la sidérurgie enregistre une croissance encore plus forte du point de vue de la valeur totale, à la suite de la relance du secteur ferroviaire et du développement rapide de l'industrie des pâtes et papiers et de l'industrie minière. Seules les provinces Maritimes connaissent, au cours de cette période, un ralentissement économique et une dépopulation (Mackintosh, 1964, p. 50-51).

La Première Guerre mondiale donne un nouvel élan à la fois à l'agriculture de l'Ouest et à l'industrie manufacturière du Canada central. Elle tire rapidement le Canada de la récession, commencée en 1912, en lui permettant presque d'atteindre le plein emploi. Les montants astronomiques consacrés par le fédéral au matériel de guerre donnent un tel essor aux secteurs primaire et secondaire qu'à la fin de la guerre la production industrielle du Canada dépasse sa production agricole (Lower, 1973, p. 154). Entre 1910 et 1923, la fabrication de produits de caoutchouc décuple presque, pendant que la production d'automobiles augmente de plus de douze fois, celle d'énergie électrique, de plus de cinq fois et celle de produits chimiques, de plus de quatre fois (Mackintosh, 1964, p. 51).

La guerre fait augmenter les prix du blé, la production européenne étant en baisse. De ce fait, la superficie consacrée au blé et à d'autres cultures vivrières au Canada progresse à un rythme sans précédent. Entre 1913 et 1919, l'aire des emblavures s'accroît de 80 p. 100, ce qui représente une progression égale à celle observée au cours des vingt années précédentes marquées par le succès des exportations de blé. La population de l'Ouest s'agrandit rapidement: entre 1911 et 1921, elle s'accroît de plus de 600 000 pour atteindre près de 2 millions d'habitants (Easterbrook & Aitken, 1981, p. 487-488).

C'est également grâce à la guerre que les Maritimes connaissent un regain de prospérité. Le commerce maritime de l'Atlantique nord donne une vigoureuse impulsion à l'industrie navale des ports de Halifax et de St. John, et aux industries auxiliaires sidérurgiques et houillères de la région. Pendant un certain temps, la Nouvelle-Écosse «et, dans une moindre mesure, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard, retrouvent les avantages du commerce

et du transport maritime des exportations qu'ils avaient perdus entre 1880 et 1900» (Mackintosh, 1964, p. 72).

Ce rapide essor s'accompagne de pressions croissantes sur le peu de ressources humaines et de matières premières dont on dispose. En 1916, l'inflation ronge le revenu de la plupart des travailleurs, et la pénurie de matières vitales pour les fabricants de matériel de guerre commence à poser de sérieux problèmes. Pour essayer de juguler l'inflation et de maintenir les approvisionnements de guerre, le gouvernement fédéral est amené à réglementer des secteurs de plus en plus étendus de l'économie canadienne (Rowell/Sirois, p. 120-123).

L'armistice de novembre 1918 est suivi par une brève mais intense période de prospérité économique, qui dure jusqu'en 1920. Puis, la structure de prix et de crédit au Canada s'effondre, atteignant son point le plus bas en 1922. Certains produits sont particulièrement touchés – le prix du blé chute de près de 60 p. 100 entre 1920 et 1922; celui de la morue séchée baisse de plus de la moitié entre 1918 et 1923 – de même que les économies régionales spécialisées dans leur production. Le chômage pose de graves problèmes depuis 1918, à cause de la démobilisation massive des soldats et des mises à pied survenues par suite de la conversion de l'industrie qui, à la fin de la guerre, passe de la production de guerre à la production civile.

En 1924, la relance économique s'amorce, mais lentement et à un rythme inégal entre les régions. Elle est forte en Ontario, au Québec et en Colombie-Britannique, plus atténuée dans les Prairies et encore plus faible dans les Maritimes. La part que représente l'agriculture dans la production nationale nette diminue, mais avec une grande variation d'une année à l'autre, alors que l'industrie manufacturière connaît une croissance rapide, sa part passant de 33 p. 100 en 1920 à 40 p. 100 en 1929. L'industrie des pâtes et papiers devient la plus importante, représentant plus du double de la valeur de la fonte de métaux non ferreux, activité qui vient en deuxième position mais qui enregistre la plus rapide expansion de tous les secteurs industriels. D'autres secteurs affichent aussi un essor rapide: l'automobile et l'hydro-électricité (Mackintosh, 1964, p. 71-72, 77, 79-82).

Toutefois, malgré les apparences dues à la rapide croissance observée entre 1925 et 1929, les fondements du nouvel ordre économique international – et la nouvelle prospérité du Canada – sont terriblement fragiles. Le krach que connaît le marché boursier de New York en 1929 est le premier d'une série d'événements qui, au cours des deux années suivantes, plongent le Canada dans la pire dépression de son histoire.

Les identités canadiennes infranationales acquièrent une telle force que, même si un certain sentiment d'appartenance à la nation canadienne commence à poindre, les Canadiens considèrent encore la nation comme un regroupement de petites collectivités qui font front commun pour diverses raisons pratiques. Par conséquent, la légitimité des vastes pouvoirs fédéraux dépend de la capacité du gouvernement fédéral de justifier sa prétention à ces pouvoirs, indiquant

qu'il a besoin de vastes pouvoirs juridiques et fiscaux pour réaliser ces objectifs et qu'il peut effectivement les réaliser. Mais la longue récession qui sévit dans le monde entier semble démontrer qu'il y a peu de choses que même un gouvernement fédéral hautement centralisé puisse faire pour promouvoir le développement économique intérieur si la situation internationale n'est pas favorable. Vu les circonstances, la principale justification du gouvernement fédéral devient moins plausible, tandis que le croissant conflit ethnique crée de fortes pressions en faveur de la décentralisation :

Les gouvernements provinciaux manquaient de ressources financières, tandis que le Dominion n'arrivait pas à éveiller un esprit de loyauté nationale. Il n'était donc pas du tout clair, à la fin de la période [vers 1896], qu'on pourrait atteindre l'équilibre nécessaire pour parvenir à un fédéralisme qui soit applicable. Il n'était pas évident que les provinces avaient suffisamment de latitude pour donner libre cours à leurs aspirations sans priver le Dominion de la confiance et de la loyauté dont il avait besoin pour faire avancer des causes nationales.

(Rowell/Sirois, p. 89-90).

Le succès des exportations de blé aurait pu renforcer la légitimité fédérale et, de ce fait, les idéaux quasi fédéraux de Macdonald. Mais, sous Laurier, la fédération s'oriente vers le modèle classique, essayant d'éteindre les flammes du conflit ethnique que Macdonald a aidé à attiser. Ainsi, la principale leçon qu'il faut tirer est que la décentralisation politique et la croissance économique sont compatibles, tandis que la centralisation ne garantit rien d'autre que les conflits ethniques. Nous allons maintenant examiner la dynamique des différences entre ethnies et classes qui fait que la réalisation du modèle fédéral classique prévu dans l'AANB est devenue une nécessité politique.

Clivages ethniques

La langue, la religion et la culture – c'est-à-dire «la race», selon le langage de l'époque – représentent ensemble la principale ligne de démarcation sur la scène politique canadienne tout au cours de cette période. Voici comment André Siegfried, que Frank Underhill appelle «le Tocqueville du Canada», décrit la politique canadienne en 1906 :

...c'est comme un terrain instable où ont cours de vives rivalités. Une lutte immémoriale persiste entre Français et Anglais, catholiques et protestants, alors que, tout près d'eux, grandit une influence qui un jour peut devenir dominante : celle des États-Unis. Dans ce combat complexe ... tout l'avenir du Canada est en jeu ... Le problème canadien ... est ... très complexe. D'où sa difficulté. D'où son profond intérêt.

(Siegfried, 1966, p. 14)

Comme les populations de part et d'autre de cette ligne de clivage sont régionalement concentrées, chacune peut constituer une majorité dans au moins une province, tandis qu'au niveau fédéral chacune peut rallier suffisamment de forces pour faire échouer les objectifs de l'autre, sauf dans des cas vraiment exceptionnels. Cela explique qu'il soit plus facile pour les gouvernements provinciaux que pour le gouvernement fédéral de prendre des positions intransigeantes. Et, ce qui est plus important, à cause de l'exacerbation des divisions linguistiques, l'espoir de créer une communauté politique nationale où les deux éléments se sentiraient enfin à l'aise ne demeure qu'un simple espoir, nourri par une minorité et toujours aussi lointain. Le Canada ne pourra pas, dans un avenir prévisible, acquérir une culture nationale homogène dont tous les adeptes seraient bilingues et œcuméniques.

Le conflit linguistico-religieux se livre principalement non pas au Québec, mais en Ontario et dans l'Ouest. La rapide croissance démographique des Prairies, surtout du Manitoba, modifie complètement l'équilibre ethnique, religieux et linguistique dans la région. Au Manitoba, le nombre de Métis, qui sont surtout francophones et catholiques, dépasse celui des colons blancs installés dans la vallée de la rivière Rouge dans une proportion de 6 contre 1 en 1871; en 1891, cette proportion est inversée, les protestants anglais venant de l'Ontario constituant une majorité écrasante (Conway, 1983, p. 15, 21, 36).

Ces bouleversements sont à l'origine de la seconde révolte de Riel – dernière protestation contre la fin d'un mode de vie traditionnel. Mais les conditions géopolitiques qui ont donné à Riel et à ses partisans un véritable pouvoir de négociation avec Ottawa en 1870 n'existent plus en 1885. La répression de la rébellion est largement appuyée dans toutes les provinces, y compris au Québec (Wade, 1956, p. 422-423). C'est la condamnation de Riel pour trahison par un jury anglophone – et non l'acquittement de son co-conspirateur, Henry Jackson – et le refus calculé de Macdonald de faire preuve de clémence, qui indignent les Canadiens français. Même Laurier, normalement modéré, déclare en public qu'à la place de Riel il aurait aussi pris les armes. Au même rassemblement, Honoré Mercier réclame la création d'un parti politique uniquement composé de Canadiens francophones. Laurier s'oppose à cette idée, mais l'aile extrémiste de la presse ontarienne l'exploite à fond, préconisant le «renversement» de la fédération et la «reconquête» du Québec. Dans cette atmosphère de rhétorique polarisante, le Parti national de Mercier obtient la majorité des voix aux élections provinciales de 1886.

L'ascension de Laurier dans les rangs du Parti libéral commence avec la débâcle de Riel – il devient chef du parti en 1887 – de même en est-il de l'appui croissant dont jouit le Parti au Québec. Elle marque aussi le début du déclin du Parti conservateur dans cette province, ce qui fera dire au sénateur Lowell Murray que ce parti «attend une réalisation comme celle-ci (l'Accord du lac

Meech) depuis le jour de la pendaison de Louis Riel» (*Maclean's*, 15 juin 1987, p. 17).

Entre temps, les conflits ethniques s'intensifient. En 1887, le gouvernement de Mercier essaie de régler un vieux contentieux québécois touchant la Loi sur les biens des jésuites, mais il se heurte à une vive opposition de la part de la faction protestante orangiste des tories fédéraux. Deux ans plus tard, n'ayant pas réussi à faire annuler la loi du Québec, treize membres de cette faction – appelés «The Noble Thirteen» ou «The Devil's Dozen» – mènent une campagne pour faire abroger les articles de la Loi de 1870 sur le Manitoba prévoyant deux langues officielles et protégeant le droit des catholiques à l'aide publique pour leurs écoles confessionnelles (Creighton, 1970, p. 19; Wade, 1956, p. 393-405). Ils s'en prennent aussi au gouvernement libéral de Mowat, en Ontario, qui a autorisé l'usage du français dans les écoles de la province. Enfin, en 1890, ils présentent au Parlement un projet de loi proposant l'abolition du français dans l'administration et dans les écoles des territoires du Nord-Ouest (Wade, 1956, p. 435).

En 1890, l'assemblée législative du Manitoba abolit les services gouvernementaux bilingues et le financement public des écoles séparées. En Ontario, les écoles séparées françaises sont d'abord tenues d'enseigner l'anglais en 1885; puis, en 1890, vient s'ajouter un règlement obligeant les écoles (maintenant) bilingues à adopter le même programme d'études que les écoles anglaises unilingues, et à utiliser des manuels anglais (Symons *in* Burns, 1971, p. 172). Après la mort de Macdonald, en 1891, la faction orangiste du gouvernement fédéral conservateur réussit à faire adopter deux décrets privant les territoires du Nord-Ouest de services gouvernementaux en français et abolissant l'usage de cette langue dans la plupart des écoles (Wade, 1968, p. 539-545; Joy, 1972, p. 127).

En 1893, la faction orangiste a perdu l'initiative, mais les tories fédéraux ne peuvent s'entendre pour annuler les mesures prises par le gouvernement manitobain. Ils essaient plutôt de gagner du temps en renvoyant devant les tribunaux la question de la constitutionnalité de la loi manitobaine – et de toute loi «réparatrice» que le gouvernement fédéral pourrait adopter en vertu de l'article 93 de l'AANB. Lorsque le Conseil privé déclare que le gouvernement fédéral a le pouvoir d'agir, il n'est plus possible de faire traîner les choses. Les conservateurs fédéraux présentent un projet de loi réparateur, mais les libéraux le bloquent. La question demeure irrésolue lorsque les élections fédérales sont déclenchées en 1896 (Creighton, 1970, p. 80-81).

Pendant toute la durée du conflit des écoles au Manitoba, les Libéraux de Laurier préconisent que le gouvernement fédéral ne devrait pas user de ses pouvoirs pour annuler la loi manitobaine. Cette attitude traduit en partie l'engagement du Parti libéral à défendre les «droits provinciaux» et en partie les propres convictions de Laurier à propos des rapports qui doivent exister entre l'Église et l'État. Laurier s'oppose aux doctrines ultramontaines qui ont cours

dans l'Église catholique du Québec et soutient que l'annulation de la loi manitobaine serait interprétée par bon nombre comme une concession faite à l'Église, qui réclame sans cesse l'intervention du fédéral (Wade, 1956, p. 364-369). La position de Laurier sur la question lui vaut d'être dénoncé par la hiérarchie catholique: le vicaire général déclare que c'est commettre un péché mortel que de voter libéral aux élections (Wade, 1956, p. 437).

Malgré les attaques provenant des ailes extrémistes des deux camps séparés sur le plan linguistique, Laurier trouve un solide terrain d'entente dans son programme de tolérance, de droits provinciaux et de continuité avec les politiques économiques protectionnistes des Conservateurs. En 1896, les Libéraux remportent au Québec 49 sièges sur 65, alors qu'ils en ont obtenu 37 aux élections de 1891. Dans les Maritimes et dans l'Ouest, ils gagnent beaucoup de terrain, sauf dans l'Île-du-Prince-Édouard. Les Libéraux se partagent l'Ontario avec les Conservateurs – malgré la réaction antifrançaise et les soupçons suscités par l'appui des Libéraux au libre-échange – chaque parti obtenant 43 sièges. Laurier se voit garantir la majorité au Parlement avec 118 sièges, contre 88 pour les Conservateurs (Beck, 1968, p. 86). En 1897, Laurier conclut, avec le premier ministre Greenwood du Manitoba, une entente « autorisant l'enseignement bilingue, en français ou dans une autre langue et en anglais, l'instruction par un enseignant de la même foi que celle des élèves, et l'instruction religieuse selon des conditions prescrites et limitées » (Morton, 1963, p. 391).

Grâce à sa politique concernant le Manitoba, Laurier réussit à désamorcer cette source de conflit, mais la propagation de l'ardeur impérialiste dans le Canada anglais – qui se traduit par la formation de l'Imperial Federation League en 1884 et de la British Empire League en 1896 – rouvre aussitôt les divisions ethniques, soulevant de nouveau des questions sur le caractère de la nationalité politique canadienne.

Les impérialistes canadiens ne sont pas uniformément antifrançais ou anticatholiques. Certains de leurs membres éminents, comme le recteur Grant de l'Université Queen's, appuient la position de Laurier sur la question des écoles au Manitoba (Berger, 1970, p. 136-137). Pourtant, D'Alton McCarthy, qui est à la tête de la croisade orangiste au Manitoba, est aussi étroitement lié à la British Empire League. Ces affiliations donnent lieu à la devise suivante de la ligue: « Une race, un drapeau, un trône », ce qui est un mauvais présage pour les Canadiens français (Berger, 1970, p. 4-5).

Laurier cherche à endiguer la propagation des idées impérialistes dans le Canada anglais en faisant appel au patriotisme canadien et en accroissant l'autonomie politique du Canada face à la Grande-Bretagne. Cette tactique nationaliste trouve de nombreux appuis chez la majorité des Canadiens français, mais elle est accueillie beaucoup moins favorablement dans le Canada anglais, où ont cours des sentiments impérialistes. De ce fait, les questions de politique impériale polarisent tellement l'opinion publique, tant du côté anglais que du côté français, qu'il est de plus en plus difficile d'essayer de trouver, dans le

cadre de la politique d'identité nationale, un moyen terme pour ce qui est du nationalisme canadien. L'envoi de fournitures et de troupes canadiennes en Afrique du Sud lors de la guerre des Boers pousse Tardival à demander la fondation «à l'heure marquée par la providence divine ... (d'une) nation canadienne française». Voici ce qu'écrit Henri Bourassa dans une réponse publique:

Notre propre nationalisme est un nationalisme canadien fondé sur la dualité des races et sur les traditions particulières que comporte cette dualité. Nous travaillons au développement d'un patriotisme canadien qui est à nos yeux la meilleure garantie de l'existence des deux races et du respect mutuel qu'elles se doivent ... Les Canadiens anglais ne sont pas des étrangers, et nous considérons comme nos alliés tous ceux d'entre eux qui nous respectent et qui désirent, comme nous, le maintien de l'autonomie canadienne.

(Wade, 1956, p. 534-535).

En 1914, le nationalisme de cette nature est plus que jamais l'apanage du Canada français. C'est seulement après la Grande Guerre, qui discrédite considérablement l'idéologie de l'empire et affaiblit les liens économiques du Canada avec la Grande-Bretagne, que l'autonomie nationale trouve un plus grand appui chez les Canadiens anglais.

D'autres questions polarisent davantage l'opinion publique. Lorsque la Saskatchewan et l'Alberta accèdent au rang de province en 1905, Laurier essaie de rétablir les droits à l'instruction dans la langue de la minorité qui existaient dans les territoires avant 1891, mais il est forcé d'abandonner par suite de l'opposition anglaise dirigée par Clifford Sifton, ministre responsable de l'immigration et de la colonisation de l'Ouest. C'est en partie le conflit entourant le projet de loi sur le service naval et les obligations militaires du Canada à l'égard de la Grande-Bretagne qui entraîne la défaite de Laurier aux élections de 1911. Une caricature politique en vogue à l'époque montre Laurier en écuyer, à califourchon sur deux chevaux qui galopent dans des directions différentes. Lui-même décrit sa situation en ces termes: «Au Québec, on me taxe de patriote fanatique et en Ontario, de séparatiste. Au Québec, on m'accuse d'être impérialiste et en Ontario, d'être anti-impérialiste. Je ne suis ni l'un ni l'autre. Je suis canadien.» (Beck, 1968, p. 132).

La question de l'impérialisme et celle des écoles demeurent entières. Les tentatives de Borden pour régler l'épineux problème de l'obligation du Canada à l'égard de la Marine britannique sont contrecarrées par le Sénat qui se compose surtout de Libéraux; aucune solution à cette impasse ne peut être trouvée avant le déclenchement de la guerre (Lower, 1973, p. 152-153). En ce qui concerne les écoles, le gouvernement de l'Ontario approuve en 1912 le règlement 17, empêchant effectivement l'instruction dans la langue française après la première année et limitant l'étude du français à une heure par jour. Borden refuse de contester le règlement, rejetant les arguments de Bourassa et de

Laurier selon lesquels une politique fédérale de non-intervention ne peut plus donner l'espoir que l'unité nationale sera préservée et ne peut que discréditer le gouvernement fédéral aux yeux des Canadiens français (Symons, 1971, p. 174).

En 1916, les tribunaux ayant confirmé le règlement 17, contesté par les Franco-Ontariens aux termes de la Constitution, le gouvernement provincial édicte des lois encore plus restrictives. Là encore, le gouvernement Borden refuse d'agir; la discipline du parti se désintègre lorsque Lapointe présente une motion de censure contre le gouvernement de l'Ontario: les Conservateurs du Québec de tendance nationaliste votent avec les Libéraux de Laurier en faveur de la motion; les Libéraux de l'Ouest se désolidarisent de leur parti et votent avec les Conservateurs contre la motion (Rowell/Sirois, p. 114-115). La querelle au sujet des écoles reprend de plus belle lorsque, plus tard au cours de la même année, le gouvernement du Manitoba refuse de reconnaître l'entente Laurier-Greenwood de 1897. Par contre, l'assemblée législative de la province fait de l'anglais la seule langue d'instruction dans les écoles publiques, dont la fréquentation devient obligatoire. Une fois de plus, Borden refuse d'agir (Wade, 1956, p. 440, p. 546-552).

Bien que les Canadiens français soient au début en faveur de la participation du Canada à la Grande Guerre – Bourassa, dans *Le Devoir*, parle du «devoir national du Canada à cet égard» – les hostilités accumulées à propos de l'éducation et de l'impérialisme ne tardent pas à saper le consensus. Les Canadiens anglais accusent les Canadiens français de ne pas être nombreux à s'enrôler et de ne pas faire leur part pour appuyer l'effort de guerre. En 1917, Borden s'engage à établir la conscription, mais les Canadiens français et les agriculteurs manifestent une si forte opposition que le premier ministre cherche à obtenir un nouveau mandat électoral et un «gouvernement d'unité nationale» non partisan pour s'en acquitter.

Aux élections de décembre 1917, dont le principal enjeu est la conscription, les Libéraux de langue anglaise désertent Laurier pour se présenter avec les Conservateurs de Borden comme candidats du gouvernement unioniste. Les nationalistes canadiens francophones abandonnent leurs alliés conservateurs de jadis pour appuyer Laurier. Les résultats des élections traduisent cette polarisation: «le gouvernement de coalition balaie le Canada anglais, tandis que Sir Wilfrid Laurier, qui est contre la conscription, jouit d'un solide appui au Québec. Sur les 143 candidats présentés sous la bannière de la coalition, tous, sauf trois, sont élus dans le Canada anglais; sur les 77 candidats appuyés par Sir Wilfrid Laurier, 60 sont élus au Québec.» (Rowell/Sirois, p. 117).

L'expérience de la coercition exercée directement par le gouvernement fédéral devant l'opposition des Canadiens français résolus et unis – les craintes que l'exécution de Riel ont soulevées de façon symbolique – renforce les convictions des Canadiens français que les droits provinciaux constituent le seul bastion important contre une majorité anglophone qui, selon toute vraisem-

blance, a la haute main sur le gouvernement fédéral dans les cas où des identités et des intérêts « raciaux » sont fondamentalement opposés. Le rêve de voir la religion catholique et la langue française s'épanouir dans toutes les régions du Canada à la faveur d'une culture nationale dualiste semble irréalisable à bon nombre de dirigeants canadiens français de la nouvelle génération; il est rendu impossible du fait de l'immigration, de la tendance de la colonisation et des actions des gouvernements provinciaux (voir Joy, 1972). Cette perception favorise la régionalisation des divisions linguistiques: le Québec est de plus en plus considéré comme la seule patrie et le seul protecteur véritables des Canadiens français au Canada. On assiste pour la première fois à l'émergence d'un important nationalisme ethnique concentré au Québec.

La définition de la communauté politique provinciale engendrée par le nationalisme québécois est en profond désaccord avec la vision de la nationalité canadienne épousée par Cartier, Laurier et Bourassa. Selon cette définition, la race, ou le peuple, est essentielle et reçoit une mission et une destinée particulières de Dieu et de l'histoire (Wade, 1956, p. 887-888). L'abbé Groulx, enseignant religieux, historien en vogue au Québec et porte-parole des nationalistes québécois dans les années 20 et 30, décrit les objectifs de sa politique en ces termes:

Travailler pour la survie d'un grand Canada — auquel, après tout, nous ne renonçons pas — c'est travailler pour la croissance et la solidité d'une entité politique et économique; en bref, pour une grandeur matérielle. « Le Canada n'existe que pour des raisons politiques », a récemment écrit Siegfried. Mais si l'on admet qu'un peuple et un pays catholiques représentent une valeur d'un ordre plus élevé et si, malgré nos lacunes et nos difficultés dues à des facteurs historiques, il arrive que nous symbolisons, ici sur notre terre, la spiritualité et la vitalité catholiques comme aucun autre peuple ne peut le faire, dans ce cas, que veut dire travailler à la création d'un État français, à l'établissement d'un climat de liberté où la personnalité humaine et la civilisation chrétienne peuvent s'épanouir, si ce n'est, en résumé, consacrer son travail et sa vie à une cause incomparable: la survie d'une des plus hautes réalités spirituelles sur ce continent?

(In Forbes, 1985, p. 268-269).

Ce nationalisme québécois a d'importantes répercussions sur les politiques sociales et économiques de la province. La récession d'après-guerre provoque de nombreux débats sur le degré de dépendance de l'économie face aux investissements américains et sur la main-mise qu'exercent sur elle Américains et Canadiens anglais. En 1920, l'abbé Groulx présente l'argument suivant: « Nous avons à choisir ou de redevenir les maîtres chez nous ou de nous résigner à jamais aux destinées d'un peuple de serfs » (Hamelin, 1977, p. 438). Avec la reprise économique, les critiques de nature économique lancées contre les administrations provinciales libérales qui se suivent perdent beaucoup de leur appui populaire, mais elles reprennent de la vigueur avec le marasme économique qui commence en 1930 (Hamelin, 1977, p. 438-439; Wade,

1956, p. 897). De même en est-il de l'expression «maîtres chez nous» et des préoccupations qu'elle exprime.

Le profond conservatisme politique et social que représente ce point de vue signifie aussi l'élargissement de l'écart entre le Québec et le reste du Canada au sujet du caractère et de l'objectif de l'État. C'est cet écart, plus que tout autre facteur, qui explique l'incapacité du gouvernement fédéral de poursuivre de nouvelles initiatives sociales et économiques dans les années 20.

Clivages entre régions et classes

Le succès de l'économie du blé et l'arrivée de nouveaux colons transforment radicalement la composition sociale des Prairies de l'Ouest. La nouvelle classe agraire devient l'une des principales forces de la politique canadienne aux niveaux national et provincial. L'agriculture des Prairies est axée sur un seul produit, à savoir le blé, dont le gros est vendu sur un marché international instable, ce qui donne aux intérêts économiques des fermiers de l'Ouest une homogénéité peu commune. Cette situation facilite le développement d'une identité collective qui fait ressortir les conflits d'intérêts économiques entre les agriculteurs de la région et le monde financier, commercial et industriel concentré dans le Canada central.

De nouveaux organismes agraires cherchent à modifier les conditions des échanges entre les fermiers et les divers secteurs avec lesquels ceux-ci traitent — les fabricants d'outillage agricole et d'autres produits, les marchands de grains, les financiers et les entreprises de transport — et à influencer les politiques fédérales concernant les droits de douane, les tarifs de transport des marchandises et la commercialisation des grains. Les «Patrons of Industry», mouvement agricole actif aux États-Unis et en Ontario depuis les années 1870, implantent leur première section dans l'Ouest en 1891. En 1896, ils ont établi un certain nombre de silos à céréales coopératifs et ont réussi à faire promettre à Laurier que les droits de douane sur les principaux produits agricoles seraient réduits. Cette promesse n'est pas tenue dans tous les cas, mais, en 1897, l'Accord du Nid-de-Corbeau réduit les frais de transport des agriculteurs et établit le principe de la réglementation du transport des marchandises par le gouvernement. En 1900, le gouvernement fédéral adopte l'Acte des grains du Manitoba, concrétisant d'autres réformes concernant l'expédition des grains (Conway, 1983, p. 46-48).

Au cours de la première décennie du nouveau siècle, une pléiade de nouveaux organismes agraires surgissent dans les Prairies; ils s'allient avec ceux de l'Ontario en 1909 pour constituer le Conseil canadien de l'agriculture (CCA). En 1910, une délégation d'agriculteurs des Prairies se rend à la Chambre des communes, exigeant que le gouvernement de Laurier revienne à la traditionnelle politique libérale de réciprocité avec les États-Unis. En 1911,

le CCA compte plus de 30 000 membres et élabore le premier des nombreux «programmes agricoles». Il exige surtout qu'on établisse le libre-échange et qu'on mette fin à la dépopulation rurale. C'est en partie en réponse à ces exigences que le Parti libéral préconise, aux élections de 1911, la réciprocité avec les États-Unis (Conway, 1983, p. 49-55; Lower, 1973, p. 150).

La mobilisation agraire se poursuit après la Première Guerre mondiale. Au niveau national, les progressistes exigent une «nouvelle politique nationale»; ils remportent 65 sièges aux élections de 1921. Mais en 1925 – par suite du déclin de leur popularité en Ontario, des divisions entre les ailes régionales du parti et de la bonne cooptation du premier ministre Mackenzie King – leur parti est réduit à 25 sièges, qui se trouvent presque tous dans les provinces de l'Ouest.

En même temps, les agriculteurs cherchent de nouvelles formes politiques au niveau provincial, des partis agraires étant élus en Ontario en 1919, en Alberta en 1921 et au Manitoba en 1922 (Friesen, 1984, p. 367). Les fermiers de l'Ontario sont aussitôt défaits, mais les Fermiers unis de l'Alberta restent au pouvoir pendant quatorze ans. La capacité d'intégration du système de parti national est remise en question à cause non seulement des divisions ethniques, mais aussi des divisions de classes; par ailleurs, ces deux formes de divisions sont devenues plus régionales, donc plus naturellement alignées avec les gouvernements provinciaux.

Dans les Maritimes – que menacent la stagnation démographique, la régression économique et la perte d'influence sur la scène politique nationale – prend naissance un genre très différent de mouvement au cours de ces années. Le Mouvement des droits des Maritimes, qui regroupe des tenants de toutes les classes qui ont quelque chose à revendiquer face au reste du pays, connaît un essor rapide après 1919. Voici ce que déclare Forbes :

Cela ne signifiait pas que les différentes classes n'avaient pas d'aspirations bien distinctes; au contraire, elles en étaient probablement plus conscientes en 1919 qu'à n'importe quelle autre période. Chacune rêvait d'une évolution progressive en faveur de ses propres intérêts collectifs ... Mais aucune de ces aspirations ne pouvait se réaliser avec la diminution continue du rôle économique et politique que jouaient les Maritimes au sein du Dominion. Tout comme l'électricité peut canaliser les énergies moléculaires habituellement divergentes d'une barre de fer pour produire une force magnétique, les politiques hostiles du gouvernement fédéral servaient à polariser celles des diverses «classes» dans les Maritimes pour produire une puissante force sociale: le régionalisme. C'est cette force qui, prenant la forme de diverses justifications complexes, a inspiré le Mouvement des droits des Maritimes dans les années 20

(Forbes, 1979, p. 385-386).

Dans les Maritimes, la vie politique se cristallise autour des identités régionales, et non de l'ethnie, comme au Québec, ni des classes, comme dans les Prairies. La force du Mouvement des droits des Maritimes se manifeste aux

élections provinciales et fédérale de 1925. Au niveau provincial, les Libéraux sortants sont délogés dans chaque province par les Conservateurs, qui ont embrassé la cause des droits des Maritimes. Au niveau fédéral, les Conservateurs remportent 11 sièges sur 14 en Nouvelle-Écosse, 10 sur 11 au Nouveau-Brunswick et 2 sur 4 dans l'Île-du-Prince-Édouard, démantelant dans chaque cas de fortes majorités libérales (Beck, 1968, p. 160-161, 174-175).

C'est surtout dans le secteur agricole que se manifestent les divisions de classes au cours de ces années. Les syndicats ouvriers existent à peine au Canada au début de la Confédération. Mais ils prennent de l'ampleur vers la fin du XIX^e siècle par suite de l'industrialisation croissante dans le Canada central et de la syndicalisation dans les industries du secteur primaire, telles que les industries forestière et minière. En 1872, ils sont soustraits aux principes contre les coalitions, de la *common law*. Entre 1880 et 1886, sept projets de loi destinés à réglementer les conditions de travail sont présentés au Parlement fédéral, mais aucun n'est adopté, en partie parce qu'il s'agit d'un secteur de compétence provinciale. Le Congrès des métiers et du travail du Canada (CMTC) est établi en 1886, rassemblant toutes les formes d'organisations ouvrières. En 1902, il existe au Canada 960 sections syndicales, mais au cours de la même année, le CMTC se scinde en corps de métier et en syndicats industriels. Malgré ce contretemps, le nombre de sections passe à 1 741 au cours des dix années suivantes (Easterbrook & Aitken, 1981, p. 560-563; Kumar, 1986, p. 108). En même temps, les syndicats ouvriers établissent d'étroites relations avec les mouvements de réforme urbaine et d'évangélisme social qui ont commencé à prendre rapidement de l'expansion dans les années 1890 (Rutherford, 1982, p. 303-320; Allen, 1982, p. 271-286).

Les gouvernements sont lents à réagir à l'organisation du travail. Aucune des recommandations en faveur des travailleurs de la Commission royale sur les relations entre le capital et le travail du Canada n'est appliquée. En 1900, le gouvernement libéral crée le ministère fédéral du Travail, dont le premier ministre est un jeune homme nommé Mackenzie King. C'est principalement à ce dernier que nous devons la Loi des enquêtes en matière de différends industriels, adoptée par le gouvernement fédéral en 1907. L'année suivante, à la suite des revendications des syndicats et d'autres groupes réformistes qui réclament un régime de pensions de vieillesse, Ottawa crée un régime fédéral de rentes. Les provinces réagissent aussi. L'Ontario adopte la première loi provinciale sur les usines en 1884. D'autres provinces emboîtent le pas au cours des vingt années suivantes. En 1909, le Québec passe la première loi provinciale sur l'indemnisation des accidentés du travail. La loi ontarienne de 1914 est saluée comme étant l'un des textes législatifs les plus avancés sur l'indemnisation en Amérique du Nord (Guest, 1980, p. 41-44).

La Première Guerre mondiale favorise la syndicalisation et le militantisme. Le nombre de syndiqués fait plus que doubler entre 1914 et 1918. L'inflation en temps de guerre ronge les revenus des classes ouvrières, alors que les

bénéfices excessifs des entreprises font la manchette des journaux. La population, qui fait des sacrifices au nom de la démocratie et du bien général, espère plus que jamais une importante réforme sociale pendant l'après-guerre. Trompée dans ses attentes, elle déclare la grève générale en 1919 à Winnipeg. La répression de cette manifestation par le gouvernement fédéral sape le mouvement One Big Union, qui a été formé par les syndicats plus radicaux expulsés du conservateur Congrès des métiers et du travail (CMT).

Cette division organisationnelle et idéologique entre le CMT et le mouvement One Big Union comporte une dimension régionale importante. Les membres du CMT se concentrent principalement dans les vieux secteurs manufacturiers du Canada central, tandis que One Big Union est plus solidement ancré dans l'Ouest, surtout en Colombie-Britannique, dans les industries extractrices qui connaissent un essor rapide. Par suite de la désintégration de One Big Union, ces industries de l'Ouest ne disposent d'aucun organisme représentatif central jusqu'à la création du Congrès pancanadien du travail en 1927. Entre temps, le CMT n'essaie pas vraiment de syndiquer les industries de l'automobile et du caoutchouc en pleine expansion dans le sud de l'Ontario, ni les florissantes industries forestière et minière du nord de l'Ontario et du Québec. Aussi, les secteurs les plus importants et les plus prospères de l'économie industrielle du Canada demeurent-ils largement non syndiqués au cours de cette période (Morton, 1984, p. 113-138).

Le mouvement syndicaliste est aussi marqué par des divisions ethniques. Celles-ci s'institutionnalisent avec la création de la Confédération des travailleurs catholiques du Canada (CTCC) en 1921, dont les membres sont recrutés surtout parmi les éléments dissidents du CMT (Abella, 1973, p. 2-3). En 1932, le CTCC représente environ 60 p. 100 des travailleurs syndiqués du Québec (Hamelin, 1977, p. 445). Cette fragmentation réduit considérablement la cohésion et l'influence politique du mouvement ouvrier pendant cette période.

Enfin, la compétence en matière de travail est également divisée après 1925. En 1867, les rédacteurs de la Constitution n'ont pas prévu que les syndicats ouvriers deviendront une importante force politique ou économique au Canada, et il n'est pas question d'attribution de compétence à ce sujet dans l'AANB. Cela n'empêche pas Mackenzie King de rédiger la Loi des enquêtes en matière de différends industriels, qui entre en vigueur en 1907. Les choses en restent là jusqu'à ce qu'éclate l'affaire *Snider* en 1925: Lord Haldane, du Comité judiciaire du Conseil privé, déclare que la plupart des questions ayant trait au travail relèvent de la compétence exclusive des provinces sous la rubrique «propriété et droits civils» (Morton, 1984, p. 138). Font exception les activités interprovinciales (transports ferroviaire, aérien, maritime et routier), les secteurs qui sont du ressort fédéral à cause de l'exercice du pouvoir déclaratoire (par exemple dans le cas des silos à céréales et celui de l'industrie de l'uranium), les banques et les fonctionnaires fédéraux (y compris les employés des sociétés d'État fédérales). Ces exceptions représentent entre 10 et 20 p. 100

de l'ensemble de la population active syndicable (Kumar, 1986, p. 104). Cette décision extraordinaire aura une profonde incidence sur l'évolution future du mouvement ouvrier au Canada.

L'État fédéral

Le caractère et l'intensité des différences sociales que nous venons de décrire influent sur l'évolution du fédéralisme canadien avant 1930 de trois façons fondamentales. Premièrement, la faiblesse des éléments sociaux qui insistent pour que le rôle de l'État soit élargi fait que l'accroissement de ce rôle est plutôt limité. Par conséquent, le chevauchement des compétences et l'interdépendance en matière de politiques entre les deux ordres de gouvernement ne se sont pas beaucoup accrus. Les cloisons «étanches» entre les fonctions et pouvoirs du fédéral et ceux des provinces demeurent largement intactes; il n'est donc pas tellement nécessaire d'élaborer de nouveaux mécanismes intergouvernementaux.

Deuxièmement, l'intensité de plus en plus grande des conflits entre les ethnies et les classes – et leur croissante régionalisation – donne un nouvel élan à une tendance décentralisatrice au sein des paramètres du fédéralisme classique, malgré les efforts concertés de Macdonald dans la direction opposée et les solides assises constitutionnelles sur lesquelles il se fonde. Cette tendance n'est contrecarrée que par la Première Guerre mondiale et par le leadership dont le gouvernement fédéral fait preuve dans l'opération de reconstruction immédiatement après la guerre. Autrement, ce sont généralement les gouvernements provinciaux qui prennent l'initiative des nouveaux programmes économiques et sociaux, la seule grande exception en temps de paix étant les pensions de vieillesse, établies par le fédéral. De ce fait, les provinces ont un besoin constant d'accroître leurs recettes, lequel est satisfait en partie grâce à de nouveaux transferts fédéraux et en partie par la levée de nouveaux impôts. À la fin de cette période, elles parviennent à un plus grand degré d'«autonomie financière» (part de leurs recettes ne provenant pas de transferts fédéraux) qu'auparavant.

Troisièmement, la portée et l'intensité du conflit fédéral-provincial varient largement en fonction de la décision du gouvernement fédéral de résister ou non aux pressions en faveur du fédéralisme classique et décentralisé. Macdonald résiste, mais de façon moins vigoureuse au cours de ses dernières années au pouvoir; Laurier accepte le processus, mais non sans chercher à le limiter. L'exception de la période de guerre appuie cette analyse. La seule fois où l'État s'écarte vraiment du rôle qu'on lui attribue au moment de la Confédération, c'est au moment où il subit les pressions externes de la guerre mondiale. Les pressions intérieures ne sont pas encore suffisamment fortes pour produire le même effet. Pourtant, comme les conflits extérieurs font

temporairement oublier les dissensions intestines, l'extraordinaire centralisation découlant de la Loi sur les mesures de guerre ne déclenche guère de conflit fédéral-provincial grave jusqu'au moment où la crise de la conscription vient accentuer les clivages entre les ethnies et les classes.

Le fédéralisme classique et le rôle de l'État

Au cours des premières années de la fédération, les rôles économique et social de l'État, selon les normes modernes, demeurent extrêmement limités. Les deux ordres de gouvernement ont pour principale fonction de stimuler la croissance économique en établissant une « infrastructure » – chemins de fer, canalisations et, plus tard, voirie et réseau électrique. Les administrations municipales sont aussi tenues d'augmenter rapidement leurs dépenses pour la prestation de services locaux. Les trois ordres d'administration accordent diverses subventions et autres largesses pour attirer et stimuler l'industrie.

La période de la guerre et les premières années qui suivent laissent entrevoir un élargissement du rôle de l'État. En essayant de poursuivre l'effort de guerre et de juguler l'inflation, le gouvernement fédéral est amené à réglementer de grands secteurs de l'économie nationale. La Loi sur les mesures de guerre, adoptée à l'unanimité lors d'une session spéciale en août 1914, accorde de vastes pouvoirs d'urgence au gouvernement fédéral. En raison de la façon dont l'économie de guerre est orchestrée, les arguments contre une intervention économique plus poussée ne tiennent pas. Voici ce que dit le rapport de la Commission Rowell-Sirois à cet égard :

Les gens voyaient comment les gouvernements pouvaient façonner leurs vies et les fonctionnaires ont appris à le faire. Des données statistiques et autres nécessaires à une intervention efficace dans les activités économiques étaient recueillies. De plus en plus de gens croyaient que les gouvernements pouvaient et devaient user de leurs pouvoirs pour améliorer les conditions sociales. L'expérience de la réglementation et de la direction des entreprises en temps de guerre constituait un facteur important de l'élargissement du contrôle gouvernemental ...

(Rowell/Sirois, p. 123)

Certains indices portent à croire que, comme dans bon nombre d'autres pays occidentaux, ce rôle interventionniste du gouvernement fédéral se projeterait dans l'après-guerre. Inspiré par son nouveau chef Mackenzie King, le Parti libéral, dans son programme de 1919, prend l'engagement suivant :

Tant que le permettra la situation financière du Canada, le gouvernement fédéral, avec la collaboration des gouvernements des provinces, instaurera un système approprié d'assurance sociale contre le chômage, la maladie, la dépendance des

personnes âgées et d'autres handicaps, comprenant les pensions de vieillesse, les pensions de veuve et les prestations de maternité.

(In Guest, 1980, p. 66)

Pourtant, il faudra attendre encore vingt-cinq ans pour que ce programme soit mis en œuvre. Ce délai montre bien les facteurs qui façonnent l'évolution du rôle de l'État au Canada. La Commission Rowell-Sirois soutient que, aux termes de la Constitution, la plupart des nouvelles politiques relèvent de la compétence exclusive des provinces. Cette explication est loin d'être satisfaisante. C'est un problème qui aurait pu être réglé par une modification de la Constitution s'il avait existé une volonté politique nationale. La véritable question est de savoir pourquoi celle-ci n'existe pas malgré les apparentes sympathies réformistes de King. Pour répondre à cette question, il faut se rappeler le jeu des forces sociales au Canada. L'inaction de King s'explique par sa crainte de se mettre à dos le Québec catholique et conservateur, opposé à l'intervention de l'État – et surtout du gouvernement fédéral – dans les nouveaux domaines des politiques sociales ou économiques. Seul un front uni, regroupant le secteur agricole syndiqué, les syndicats ouvriers et les autres intervenants collectifs favorables à la réforme, pourrait neutraliser cette crainte. Mais il faudra attendre la Seconde Guerre mondiale pour que ce front voie le jour.

La seule exception d'importance à ce manque d'initiative de la part du gouvernement fédéral – l'adoption de la Loi sur les pensions de vieillesse en 1927 – appuie cette analyse. Après les élections de 1925, King se trouve en situation minoritaire, disposant seulement de 99 sièges aux Communes. Sa survie politique dépend donc de l'appui des tiers partis, surtout des 24 progressistes qui restent. Ceux-ci veulent bien lui accorder leur soutien à condition qu'il prenne des dispositions pour améliorer le sort des personnes âgées et des chômeurs. Le premier ministre Taschereau du Québec proteste violemment contre ces dispositions, invoquant des motifs à la fois d'ordre constitutionnel et idéologique, mais, durant cette brève période, les conditions sociales qui deviendront permanentes à compter de 1944 existent «prématurément» à cause de la répartition des sièges au Parlement. King présente la Loi sur les pensions de vieillesse malgré l'opposition du Québec, mais il recourt à des subventions remboursables sous condition pour que le gouvernement de cette province ne soit pas forcé de participer (Guest, 1980, p. 74-77; Neatby, 1963, p. 109). L'action – et l'inaction – du gouvernement fédéral au cours de cette période peut s'expliquer en grande partie par le fait qu'il essaie d'atténuer le plus possible le conflit ethnique. En fait, c'est grâce à sa capacité de maintenir cet arrangement, qui devient son talent spécial, que le Parti libéral, sous Laurier et sous King, peut solidement s'implanter dans le Canada central et s'arroger le titre de parti naturel du gouvernement.

Selon la Commission Rowell-Sirois, le résultat est que, «en cherchant à réduire ses anciennes obligations et à en éviter de nouvelles, le Dominion

abandonne le gouvernail aux provinces» (p. 139). Par suite de l'inaction ou du retrait du fédéral, les gouvernements provinciaux orientent l'écho qui est fait aux exigences en matière de justice sociale, et cela, dans une optique parfois essentiellement régionale et parfois axée sur les régions et les classes. La Commission Rowell-Sirois fait astucieusement observer que la force relative du sentiment d'appartenance des citoyens aux collectivités provinciales et nationale et à leurs gouvernements dépend de cette division de fonctions entre les deux ordres d'administration :

Ces activités ont rapproché les gouvernements provinciaux du peuple. Par leur rapprochement avec les mouvements et les tendances de l'époque, les gouvernements provinciaux ont considérablement accru leur importance économique et sociale et, par conséquent, leur prestige et leur pouvoir politiques. Ceux qui pouvaient s'acquitter de leurs obligations manifestaient une nouvelle indépendance à l'égard du gouvernement fédéral et ceux qui ne le pouvaient pas devenaient plus importuns en insistant sur les protestations des régions dénonçant auprès du fédéral l'application des politiques nationales ... ce dernier, incapable de fléchir ces exigences par une politique vigoureuse, fit d'importantes concessions aux provinces. La montée du régionalisme a infléchi les relations entre le Dominion et les provinces.

(Rowell/Sirois, p. 139-140)

À la fin de la guerre, on assiste à une explosion des dépenses provinciales et municipales aux chapitres des routes, des services municipaux, des bâtiments publics et des services d'utilité publique, du logement et de l'aide aux agriculteurs. La répartition des dépenses portées au compte courant change également de façon spectaculaire, celles relatives au bien-être public ayant presque triplé entre 1918 et 1921. Cette augmentation est surtout due à l'adoption de nouveaux programmes concernant les allocations familiales et le bien-être des enfants, et à l'accroissement des dépenses pour les hôpitaux psychiatriques et l'éducation. Au cours de ces trois années, on assiste aussi à la mise sur pied des premiers programmes cofinancés par le fédéral et les provinces. Ces programmes ont divers objets : lutte contre les maladies vénériennes et création de centres de main-d'œuvre et de programmes d'enseignement technique et agricole, construction de routes et, en 1921, aide aux chômeurs (Rowell-Sirois, p. 130). Ce bref intervalle entre la guerre et la complète restauration d'une économie civile laisse prévoir l'expansion des politiques sociales – et la formule de cofinancement mise en œuvre à cette fin – dans les années qui suivent la Seconde Guerre mondiale.

En recourant aux subventions conditionnelles, le gouvernement fédéral montre qu'il continue à faire preuve de leadership pour régler les problèmes de rétablissement, de santé et d'emploi liés à la guerre. Toutefois, la répartition des responsabilités entre le fédéral et les provinces qui caractérise la décennie des années 20 est déjà manifeste. Les administrations provinciales et municipales sont chargées de la plupart des nouveaux services plutôt limités de

l'État-providence offerts au cours de ces années. La participation fédérale dans ces domaines est sporadique et se limite de plus en plus à une aide financière inconditionnelle. Les programmes cofinancés sont progressivement éliminés au cours de la décennie, le programme des pensions de vieillesse étant l'exception à la règle.

Dans ce contexte, le chevauchement des compétences et l'interdépendance politique sont minimaux. Malgré l'expansion considérable des rôles de l'État au niveau provincial, le modèle classique des «cloisons étanches» demeure intact du fait de l'inaction du gouvernement fédéral. Cela signifie que le complexe appareil intergouvernemental est inutile. Les relations fédérales-provinciales se limitent à des échanges occasionnels entre hommes politiques. Avant 1930, il y a eu seulement neuf réunions aujourd'hui appelées «conférences des premiers ministres» (CPM). Toutes celles qui ont lieu avant la Première Guerre mondiale sont des conférences interprovinciales, sans grande participation de la part du gouvernement fédéral. À l'exception de celle de 1887, les conférences d'avant-guerre portent principalement sur les revendications des provinces réclamant du fédéral qu'il augmente les paiements de transfert pour les aider à assumer leurs nouvelles responsabilités. Il ne s'agit pas de tribunes où se prennent des décisions nationales et, pour celles qui y sont prises, le gouvernement fédéral ne se sent guère obligé d'y donner suite. Selon l'analyse d'Armstrong, les conférences sont surtout symboliques, destinées à permettre aux premiers ministres provinciaux de s'affirmer et de démontrer leur stature (*in* Cartier & Ward, 1986, p. 112-152).

Cependant, vers la fin de la période, les CPM commencent à présenter des caractéristiques et des aspects plus contemporains. Le gouvernement de Borden souhaite que les provinces collaborent pour des questions telles que la démobilisation des soldats à leur retour du front. C'est ainsi que deux conférences fédérales-provinciales ont lieu en 1918. La première permet surtout à Ottawa d'annoncer ses plans, mais, à la seconde, les provinces exigent de meilleures subventions, la suppression de l'impôt fédéral sur le revenu, entré en vigueur en 1917, et le transfert, aux provinces de l'Ouest, de la compétence touchant les terres et les ressources. Puis, en 1927, et de nouveau en 1931, les premiers ministres fédéral et provinciaux débattent les questions concernant les procédures de rapatriement et de modification de la Constitution, qui sont soulevées à cause du rapport Balfour et du Statut de Westminster. À l'inverse du point de vue de Macdonald, les chefs des partis fédéraux n'affirment pas que le transfert de pouvoirs de la Grande-Bretagne au Canada signifie un transfert au gouvernement fédéral. Les deux partis politiques fédéraux sont «acquis à l'idée qu'il faut entreprendre des 'discussions' ou des 'consultations' avec les gouvernements provinciaux au sujet des modifications constitutionnelles». Cela suppose que la «conférence entre le Dominion et les provinces va probablement servir de tribune centrale pour des négociations de cette nature» (Armstrong, 1986, p. 126). Le premier ministre de l'Ontario fait valoir que toute modi-

fiction à la Constitution nécessite le consentement unanime; Ottawa cherche une formule plus souple, mais sans insister. Par suite de cette incapacité des Canadiens de parvenir à un consensus au sujet de la formule de modification, le Royaume-Uni conserve l'autorité suprême en matière de modification constitutionnelle (Verney, 1986, p. 141; Bothwell et autres, 1987, p. 242-243).

Clivages sociaux, décentralisation et conflit fédéral-provincial

Dès le début, les dirigeants du nouveau gouvernement fédéral essaient «de créer une communauté politique canadienne et de la maintenir» (Carty, 1986, p. 1). Mais, comme nous l'avons vu, il y a plus d'une vision de ce que doit être l'essence de ce sentiment d'appartenance à la communauté et du rôle que le gouvernement fédéral doit jouer pour le promouvoir. Les visions concurrentes sont bien représentées par les deux illustres premiers ministres qui sont les premiers à diriger le Canada.

Pour Macdonald, les identités régionales doivent occuper, dans la loyauté des citoyens, une place correspondant à celle qu'elles occupent sur le plan géographique. Macdonald sait qu'un État unitaire est hors d'atteinte, mais il estime que le gouvernement fédéral doit, dans la mesure du possible, faire comme s'il en était un. S'il parvenait à donner cette impression, les citoyens se considéreraient fondamentalement comme des Canadiens, définis principalement d'après les institutions politiques : la démocratie parlementaire, les droits des Anglais, la primauté du droit et les rapports privilégiés avec l'Empire britannique. Il se trouve simplement que ces Canadiens parlent anglais ou français, qu'ils sont protestants ou catholiques.

Laurier est tout aussi résolu à créer une identité nationale – en fait, il est beaucoup plus nationaliste que Macdonald en ce sens qu'il cherche à débarasser les Canadiens anglais des liens émotionnels qui les rattachent à l'Empire britannique – mais la substance de ce que cette nationalité doit être à son avis est très différente. Il admet que la langue et la religion constituent des éléments tellement importants de l'identité individuelle qu'ils doivent jouer un rôle primordial dans toute version imposée de l'identité nationale. Celle-ci doit donc faire de nécessité vertu, en tirant son caractère unique surtout de son dualisme. Par conséquent, être Canadien doit signifier fondamentalement que l'on peut se sentir à l'aise dans les deux langues, et donc dans toutes les régions d'un pays dualiste.

Mais les tendances démographiques et politiques vont dans la direction de la concentration régionale de cultures monolingues de plus en plus hostiles les unes envers les autres. Dans cette situation, les gouvernements provinciaux, relativement homogènes et n'ayant aucun motif électoral pour trouver un équilibre entre les deux éléments – ayant en fait de bonnes raisons de faire le contraire – peuvent compter sur une loyauté beaucoup plus forte de la part

des citoyens que le gouvernement fédéral. La seule solution à l'escalade du conflit fédéral-provincial, qui est perdu d'avance pour Ottawa, est donc de reconnaître que les gouvernements provinciaux doivent jouer un rôle beaucoup plus important dans la fonction de gouverner une nation divisée. Pour Laurier, c'est une retraite tactique – il espère que le gouvernement fédéral finira par rassembler suffisamment de force politique pour protéger les droits linguistiques et religieux des minorités, qu'Ottawa a le pouvoir et le devoir de faire respecter conformément à la Constitution – mais il reconnaît que l'attente risque d'être longue.

L'évolution de la politique canadienne pendant cette période montre à quel point il est difficile de réaliser l'une ou l'autre conception de l'identité nationale, et combien de citoyens canadiens sont enclins à définir la nation soit comme la projection de leurs propres identités ethniques (éliminant ainsi les autres de la carte et de leur esprit), soit comme un instrument servant à protéger les identités et communautés ethniques des forces hostiles intérieures et extérieures du pays.

Macdonald cherche farouchement à utiliser les vastes pouvoirs que détient le nouveau gouvernement, défendant le pouvoir fédéral par tous les moyens à sa disposition. Si l'orientation future du fédéralisme canadien est surtout fonction de la volonté politique, il est certain que Macdonald possède la volonté et les ressources constitutionnelles nécessaires pour réaliser le modèle quasi fédéral. Mais vers la fin des années 1880, Macdonald se heurte à la résistance croissante de nombreux milieux : le gouvernement national n'a ni la légitimité politique ni l'efficacité économique dont il a besoin pour faire triompher le modèle centraliste. Laurier en tire la leçon suivante : dans l'édification de la nation, il faut reconnaître la force des collectivités et des gouvernements provinciaux et en tenir compte. La victoire de Laurier en 1896 marque la fin de la poussée centralisatrice de Macdonald. Mais elle est due autant aux tendances décentralisatrices qui commencent déjà à s'imposer qu'aux propres vues de Laurier. L'un des indices en est la tendance des décisions judiciaires : celles-ci limitent progressivement l'ambiguïté, précisant le modèle de fédéralisme – quasi fédéral ou classique – qui s'imposera et l'étendue des pouvoirs généraux de chaque ordre de gouvernement.

La première étape consiste à reconnaître que les gouvernements provinciaux sont aussi souverains que le gouvernement fédéral dans leur sphère de compétence exclusive. Dans l'affaire *Hodge v. The Queen* (1883), le Conseil privé appuie le point de vue que les gouvernements provinciaux ne sont pas subordonnés au Dominion mais qu'ils fonctionnent harmonieusement avec lui : « l'assemblée législative est suprême et dispose du même pouvoir que celui dont disposerait le Parlement impérial ou le Parlement du Dominion dans les mêmes circonstances » pour déléguer des pouvoirs aux organismes qu'elle a créés (cité dans Rowell/Sirois, p. 75).

Ce principe étant établi, les définitions des pouvoirs exclusifs aux termes des articles 91 et 92 prennent beaucoup plus d'importance. D'autres procès commencent à réduire les pouvoirs généraux du gouvernement fédéral. Les premiers datent d'avant l'affaire *Hodge*. Dans l'affaire *Citizen's Insurance v. Parsons* (1881), le Conseil privé statue que le pouvoir fédéral de réglementer «les échanges et le commerce» ne porte pas sur tous les «aspects de la réglementation de tous les échanges» (Rowell/Sirois, p. 80). L'année d'après, toutefois, dans l'affaire *Russell v. The Queen* (1882), le Conseil privé confirme une loi fédérale sur la tempérance en donnant une interprétation large à la disposition concernant «la paix et l'ordre au Canada ainsi que son bon gouvernement». Ainsi, ayant déterminé que le Canada est, du point de vue des principes juridiques, un exemple du fédéralisme classique et non un nouvel hybride constitutionnel, les tribunaux ne savent pas dans quelle mesure le modèle canadien serait centralisé. La série de procès qui suit et dont le point culminant est l'affaire sur la *prohibition locale* de 1896 donne progressivement lieu à un gouvernement fédéral moins puissant que celui que Macdonald cherche à promouvoir. Dans cette affaire, Lord Watson déclare au nom du tribunal que les derniers mots de l'article 91 ne donnent pas au gouvernement fédéral «le pouvoir d'empiéter sur les catégories de sujets qui sont exclusivement assignés aux législatures des provinces à l'article 92». Tout en reconnaissant que la disposition concernant «la paix et l'ordre au Canada ainsi que son bon gouvernement» peut parfois justifier l'action fédérale dans des domaines d'«intérêt national», on doit agir avec une «grande prudence» (Hogg, 1985, p. 375).

Dans les affaires dites *Insurance Reference* (1916), *Board of Commerce* (1922) et *Snider* (1925), les tribunaux interprètent de façon encore plus restreinte la disposition sur «la paix et l'ordre au Canada et son bon gouvernement», la considérant comme une disposition d'urgence, justifiée uniquement dans «les cas où un péril extraordinaire, par exemple la guerre, menace la vie nationale du Canada» (*Snider*, cité dans Hogg, 1985, p. 304). Sous la direction de Haldane, d'autres procès ont pour effet de réduire l'étendue des pouvoirs fédéraux en droit pénal, dans le domaine des échanges et du commerce et dans l'application des traités. Ainsi, le Comité judiciaire du Conseil privé (CJCP) «élève les provinces au même rang que le Dominion» (Hogg, 1985, p. 89).

F.R. Scott (1951) affirme que le CJCP transforme presque à lui seul le fédéralisme canadien, trahissant les intentions centralistes des Pères fondateurs. C'est, pour reprendre l'expression d'Eugène Forsey, «le méchant beau-père de la Confédération» (cité dans Hogg, 1985, p. 89). Son analyse présente deux problèmes. Premièrement, comme nous l'avons soutenu, les deux conceptions du fédéralisme canadien sont reconnues dans l'AANB. Deuxièmement, les décisions du Conseil privé ne paralysent pas le gouvernement fédéral au point de rendre inévitable sur le plan constitutionnel le fédéralisme décentralisé qui émerge au cours de cette période. Le CJCP laisse intacts les vastes droits de

réserve et d'annulation et le pouvoir déclaratoire du gouvernement fédéral. Ce dernier conserve donc, de par la Constitution, le droit de passer outre, à sa discrétion, à la répartition normale des pouvoirs dans des circonstances très diverses. Il peut – et il le fait au cours des premières années – user abondamment de ces pouvoirs pour agir dans des domaines qui autrement relèvent de la compétence exclusive des provinces, en opposant son veto à des lois provinciales ou en s'appropriant certains champs de compétence. Cependant, au cours de la seconde partie de cette période, ces pouvoirs sont de moins en moins exercés : entre 1867 et 1876, le gouvernement fédéral annule 20 lois provinciales et en réserve 37, soit au total 57 interventions directes dans des secteurs de compétence provinciale; entre 1877 et 1886, on compte 32 cas d'annulation et 8 de réserve, soit un total de 40 interventions, les chiffres pour la période allant de 1887 à 1896 sont respectivement de 13 et 12, soit un total de 25 interventions (Urquhart & Buckley, 1965, p. 625-626).

Nous concluons, avec Alan Cairns, qu'il est « impossible de croire que quelques vieillards de Londres, statuant sur deux ou trois affaires constitutionnelles par an, puissent pousser le Canada à s'engager dans une voie fédéraliste qu'il n'emprunterait pas autrement (1971, p. 319). La décentralisation observée au cours des dernières années du XIX^e siècle s'explique plutôt par le fait qu'il n'existe simplement pas de mouvement politique organisé en faveur de la vision centraliste. Comme le mentionne la Commission Rowell-Sirois,

les anciennes collectivités n'avaient vraiment jamais transféré leur loyauté au nouveau Dominion créé à des fins communes urgentes. La réalisation de la Confédération et l'extraordinaire activité du gouvernement fédéral dans les premières années avaient simplement éclipsé ou, tout au plus, temporairement subordonné les intérêts séparés des régions et des collectivités distinctes.

(Rowell/Sirois, p. 70-71).

N'ayant pas un sens très poussé de la communauté nationale et ne se sentant pas engagés à son égard, la plupart des hommes politiques fédéraux, à leur arrivée à Ottawa, sont déterminés à protéger ou à étendre les valeurs et les intérêts de leurs propres collectivités politiques provinciales. Les différences linguistiques se creusent et marquent de plus en plus les partis fédéraux, les divisant si profondément qu'aucun gouvernement fédéral ne peut exercer de façon décisive même les pouvoirs constitutionnels qu'il détient sans équivoque. C'est ce qui se passe dans le cas des écoles du Manitoba et de l'Ontario et du pouvoir conféré au fédéral par l'article 93. La seule solution de rechange cohérente est celle de Laurier : la reconnaissance d'une sphère d'« autonomie provinciale » dans laquelle les gouvernements provinciaux peuvent exercer des pouvoirs considérables sans être soumis à l'intervention fédérale, sauf dans des cas exceptionnels ou des situations d'urgence.

C'est parce que Macdonald cherche à aller à l'encontre des particularismes provinciaux et régionaux dont il est question ci-dessus et de la logique politique

de décentralisation qu'ils entraînent que le conflit fédéral-provincial s'amplifie sous son mandat. Par contre, c'est parce que Laurier reconnaît et accepte cette logique politique – bien qu'il cherche à combattre le racisme et les préjugés qui alimentent le conflit ethnique – que le conflit fédéral-provincial se résorbe par la suite. Borden se montre moins conciliant, ce qui entraîne la paralysie du gouvernement fédéral entre 1911 et 1914 pour toutes les questions ayant une profonde incidence sur la division ethnique. Le déclenchement de la guerre permet d'échapper temporairement à cette paralysie, mais en 1917 la crise de la conscription déchire les deux partis nationaux suivant les divisions d'ethnies et de classes, ouvrant la voie au nationalisme québécois et au premier d'une longue série de tiers partis régionalement concentrés et fondés sur les classes, à savoir les Progressistes. Après 1921, Mackenzie King fait renaître les hypothèses de son mentor politique, Laurier, et le conflit fédéral-provincial – mais pas les conflits sociaux sous-jacents – diminue d'intensité.

Au cœur de l'affrontement de ces deux visions de la fédération, en 1887, le premier ministre du Québec, Honoré Mercier, convoque la première conférence interprovinciale depuis 1867, avec l'appui actif de son homologue de l'Ontario, Oliver Mowat. Macdonald refuse d'y participer, soutenant que la revendication d'une plus grande autonomie par les provinces n'est qu'un moyen déguisé par lequel les Libéraux provinciaux au pouvoir cherchent à mettre dans l'embarras le gouvernement fédéral conservateur. Les gouvernements provinciaux conservateurs de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Colombie-Britannique se rangent du côté de Macdonald. En fin de compte, cinq premiers ministres provinciaux participent à la conférence. Mercier explique dès le début la raison de la conférence en ces termes :

Les tendances centralisatrices, manifestées ces dernières années par le gouvernement fédéral et favorisées par l'obscurité – à certains égards – de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, ont suscité des craintes légitimes au sujet du maintien de nos institutions locales et font qu'il est indispensable que les gouvernements provinciaux s'entendent sur l'organisation d'un système commun de défense.

(Cité dans Armstrong, 1986, p. 115).

Les cinq premiers ministres provinciaux établissent une liste de revendications englobant les points suivants : davantage de subventions fédérales aux provinces, abolition du droit fédéral d'annulation, restriction du pouvoir déclaratoire fédéral en le soumettant à l'approbation des provinces, reconnaissance par le gouvernement fédéral que les lieutenants-gouverneurs sont les représentants du souverain et non du Dominion, et droit de nommer la moitié des sénateurs. La ressemblance entre les revendications découlant de cette conférence et celles de la période de confrontation fédérale-provinciale dans les années 1970 est frappante.

Macdonald ne cède à aucune de ces revendications. Pourtant, malgré ses tentatives, il ne peut pas les écarter à titre de machinations de ses ennemis, les Libéraux (Creighton, 1970, p. 66-67; Rowell-Sirois, p. 72). Avec l'arrivée au pouvoir de Laurier, les relations fédérales-provinciales deviennent plus harmonieuses, non pas parce que les intérêts des partis cessent d'influencer l'attitude des gouvernements dans leurs relations mutuelles, mais parce que le nouveau premier ministre reconnaît une sphère d'autonomie provinciale dans laquelle les provinces peuvent exercer des pouvoirs considérables sans être soumises à l'intervention fédérale. Dans ce contexte, l'initiative passe aux provinces. Celles-ci ne se préoccupent donc plus des modifications à apporter à la Constitution, mais des moyens de se procurer suffisamment de fonds pour assumer leurs nouvelles responsabilités.

Dès les débuts de la fédération, les accords fiscaux constituent le point de convergence des préoccupations et des négociations. Il est demandé presque immédiatement que la partie de l'AANB portant sur cette question soit révisée. Des subventions supplémentaires sont octroyées au Nouveau-Brunswick et à la Nouvelle-Écosse en 1869. Des conditions financières spéciales s'appliquent au Manitoba, à la Colombie-Britannique et à l'Île-du-Prince-Édouard dès leur entrée dans la fédération. À la conférence interprovinciale de 1887, toutes les provinces exigent d'importantes révisions. Mais le gouvernement fédéral, qui se trouve aussi dans une situation économique difficile, refuse de se plier à ces exigences. Toutefois, contrairement aux questions concernant la centralisation, ces perpétuels problèmes financiers s'estompent grâce à des compromis où l'on «coupe la poire en deux» et ne donnent pas lieu à une exacerbation des rancœurs entre les gouvernements. Les provinces lèvent plutôt de nouveaux impôts, dont les droits successoraux et les impôts sur les revenus des sociétés et des particuliers. Ainsi, si les subventions fédérales représentent 58 p. 100 des recettes provinciales en 1874, cette proportion tombe à 43 p. 100 en 1896 et à 28 p. 100 en 1914. Après 1896, les dépenses du fédéral et celles des provinces augmentent à peu près au même rythme, mais les recettes fédérales progressent beaucoup plus rapidement. En 1906 a lieu ce qu'on appelle alors la «révision définitive» des transferts fédéraux aux provinces, prévoyant à ce chapitre un accroissement du tiers et des augmentations automatiques en fonction de la croissance de la population, (Moore, Perry & Beach, 1966, p. 4).

Les recettes, les dépenses et la dette du gouvernement fédéral augmentent considérablement au cours de la Première Guerre mondiale, provoquant le gel des recettes provinciales à leur niveau d'avant-guerre. De plus, le gouvernement fédéral lève pour la première fois un impôt sur le revenu, occupant un domaine jusqu'alors réservé aux provinces. Celles-ci exigent en vain qu'Ottawa se retire de ce domaine à la fin de la guerre. Cependant, au fur et à mesure que le gouvernement fédéral réduit ses activités, les provinces augmentent les leurs, créant d'autres sources de recettes, par exemple la taxe sur l'essence,

les droits d'immatriculation des véhicules automobiles et la réglementation de la vente des alcools. Ainsi, à la veille de la Grande Dépression, les gouvernements provinciaux ont atteint leur niveau historique d'autonomie financière : en moyenne, seulement 13 p. 100 de leurs recettes proviennent des transferts fédéraux (Moore, Perry & Beach, 1966).

Conclusions

En 1929, une version décentralisée du modèle classique du fédéralisme est solidement implantée – sociologiquement, politiquement et constitutionnellement. Les identités canadiennes infranationales acquièrent une telle force que, même si un sentiment d'appartenance à la nation canadienne commence à poindre, les Canadiens ont tendance à considérer cette dernière comme étant le regroupement de petites collectivités qui font front commun pour diverses raisons. Par conséquent, la légitimité des vastes pouvoirs fédéraux dépend de la capacité du gouvernement fédéral de justifier sa prétention à ces pouvoirs, indiquant qu'il a besoin de vastes pouvoirs juridiques et fiscaux pour réaliser ses objectifs. Mais la longue récession mondiale laisse entrevoir qu'il y a peu de choses que même un gouvernement fédéral hautement centralisé puisse faire pour promouvoir le développement économique intérieur si la situation internationale n'est pas favorable. Ce concours de circonstances réduit donc la plausibilité de l'argument du gouvernement fédéral selon lequel il a besoin de pouvoirs étendus, alors que le conflit ethnique croissant suscite de fortes pressions en faveur de la décentralisation :

Les gouvernements provinciaux manquaient de ressources financières, tandis que le Dominion n'arrivait pas à éveiller un esprit de loyauté nationale. Il n'était donc pas du tout clair, à la fin de la période, qu'on puisse atteindre l'équilibre nécessaire pour parvenir à un fédéralisme qui soit applicable. Il n'était pas clair que les provinces puissent disposer de suffisamment de latitude pour donner libre cours à leurs aspirations sans priver le Dominion de la confiance et de la loyauté dont il avait besoin pour faire avancer des causes nationales.

(Rowell-Sirois, p. 89-90).

Il se peut que le succès des exportations de blé, qui correspond en gros à l'ère de Laurier, renforce la légitimité fédérale et, de ce fait, les idéaux centralisants quasi fédéraux de Macdonald. Mais sous Laurier, la fédération s'est déjà beaucoup décentralisée par suite des conflits ethniques que Macdonald a aidé à alimenter. Donc, la principale leçon est que la décentralisation politique et la croissance économique sont compatibles. En même temps, les omniprésentes questions de l'impérialisme et du libre-échange – qui exacerbent les différences entre ethnies, entre régions et entre classes – fragmentent tellement la société canadienne qu'aucun gouvernement fédéral ne peut trouver de posi-

tion susceptible de rallier la majorité nationale. Laurier est victime de cette fragmentation croissante aux élections de 1911. Au cours des trois années suivantes, sous Borden, le gouvernement fédéral est paralysé face aux quatre questions importantes qui provoquent un profond conflit correspondant à ces dissensions : la contribution du Canada à la marine impériale, l'enseignement du français dans les écoles publiques, le financement public des écoles séparées et la libéralisation des échanges avec les États-Unis.

La guerre donne enfin au gouvernement fédéral un objectif clair, mais le consensus qui le sous-tend est disparu en 1917 par suite des critiques des francophones, du milieu agricole et du monde ouvrier au sujet des engagements pris par le Canada à l'égard d'un conflit européen apparemment futile. Cependant, la guerre encourage l'urbanisation, l'industrialisation et d'autres transformations sociales qui, selon de nombreux théoriciens de la modernisation, vont fort probablement éveiller une conscience nationale ou même cosmopolite. Pour divers commentateurs canadiens, la Première Guerre mondiale suscite un sentiment plus vaste et plus profond d'identité nationale. Ainsi, Prang écrit que la guerre donne «une nouvelle vigueur à de nombreuses associations et [entraîne] la création d'un grand nombre d'autres qui recouvrent un vaste éventail de préoccupations d'ordre économique, religieux, éducatif, sportif et culturel» (*in* Carty and Ward, 1986, p. 56).

Toutefois, la question centrale n'est pas de savoir si le nationalisme canadien est favorisé par la Première Guerre mondiale, mais si cela entraîne l'érosion des identités provinciales. Il ne semble pas que ce soit le cas. Après la guerre, on assiste à une plus grande régionalisation des principaux clivages sociaux et des identités collectives sous-jacentes. Le mouvement de réforme agraire s'oriente surtout à l'origine vers la mobilisation de l'Ouest contre le Canada central; un puissant mouvement pour les droits des Maritimes apparaît dans l'Est. Les syndicats ouvriers restent régionalement divisés selon les lignes tracées par la grève générale de Winnipeg. C'est surtout la crise de la conscription qui transforme le nationalisme des Canadiens français en une version conservatrice du nationalisme québécois. Dans les années 1920, le gouvernement fédéral reconnaît symboliquement cette situation lorsque le ministre fédéral de la Justice, Ernest Lapointe, déclare qu'Ottawa accepte les hypothèses fondamentales de la théorie de l'association que Macdonald a combattue si énergiquement, à savoir que le Canada représente une entente entre les parties existantes; qu'aucun «changement important ne doit être apporté sans la consultation des parties au contrat»; et que «l'AANB est la charte des provinces, laquelle établit les pouvoirs et les répartit entre celles-ci et le Dominion» (*in* Armstrong, 1986, p. 123). Ce nouveau consensus sur la signification de la constitution fédérale ne survivra pas à la Grande Dépression.



Crise et transformation

Au Canada, le fédéralisme moderne se distingue de son ancêtre par la coupure très nette qu'il présente face au modèle classique à «cloisons étanches» créé à la fin du XIX^e siècle. Après la guerre, il se caractérise par un chevauchement beaucoup plus prononcé des compétences et une interdépendance sensiblement plus grande des politiques, ou, pour reprendre les mots d'Albert Breton, par une concomitance de fait de compétences. Cette transformation tient à deux causes: premièrement, l'élargissement phénoménal des rôles économique et social joués par l'État canadien et, deuxièmement, l'échec de toutes les tentatives en vue de mettre en place un nouvel État au moyen de réformes constitutionnelles centralisatrices. Le premier phénomène rend désuètes nombre d'anciennes catégories constitutionnelles qui ont présidé au partage des pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement. Dans le second cas, il est impossible d'éliminer la concomitance de fait par le transfert d'activités à la compétence fédérale ou par le retour au régime quasi fédéral prôné par Macdonald.

Les nouveaux rôles dévolus à l'État canadien remontent aux bouleversements économiques provoqués par la Grande Dépression. Un nombre sans cesse croissant de Canadiens sont amenés à croire que seule une économie politique radicalement transformée peut résoudre les crises socio-politiques et les empêcher de se reproduire. Beaucoup croient également que seul le

gouvernement fédéral a les pouvoirs, les ressources et les compétences pour orchestrer la transformation et remplir avec efficacité les nouveaux rôles attendus de l'État. Par conséquent, une idée assez répandue, du moins au Canada anglais, veut qu'une certaine forme de centralisation poussée, voire même la fin du fédéralisme, doive se faire. Tout en posant ces questions, la Dépression n'apporte pas de réponses généralement acceptées permettant de trouver un nouveau compromis politique propre à combler les grands fossés qui divisent la société canadienne.

L'expérience des années de guerre offre des réponses à ces deux questions. Elle prouve que le gouvernement fédéral, en stimulant la demande générale au moyen de ses dépenses de guerre, peut rapidement rétablir une économie nationale de plein emploi. Elle justifie donc le keynésianisme et donne aux fonctionnaires d'Ottawa la possibilité de passer de la théorie à la pratique. Elle modifie le pouvoir de négociation relatif entre le travail et le capital, provoquant certaines des pressions politiques qui ont obligé Mackenzie King à mettre en œuvre l'engagement pris en 1919 envers l'État-providence. Enfin, elle amène les Canadiens à appuyer le plan américain de rétablissement des économies de marché, dans le cadre d'une économie internationale ouverte, à titre de fondement de l'ordre économique d'après-guerre où domineront l'État-providence et un taux d'emploi élevé. C'est cet ensemble d'orientations imbriquées que nous appelons la politique internationale.

La guerre fournit également à Ottawa les moyens qui lui serviront à réunir les pouvoirs et les ressources nécessaires à l'exécution de ses nouveaux engagements. La crise de la conscription affaiblit les Libéraux plutôt réformistes de Godbout, qui doivent céder la place aux nationalistes conservateurs québécois de l'Union nationale de Duplessis. Ainsi s'évanouit toute possibilité de centraliser la fédération au moyen d'une modification constitutionnelle sans rupture fondamentale avec le Québec. L'impossibilité politique de semblables réformes, auxquelles s'ajoutent les impératifs d'une fédération plus centralisée, sonne le glas du fédéralisme classique au Canada.



La crise du fédéralisme classique, 1930-1938

Au Canada, les différences entre les groupes linguistiques et les classes se régionalisent davantage entre 1896 et 1929 en raison d'événements économiques, démographiques et politiques. La Grande Dépression détruit les fondements économiques traditionnels pour des centaines de milliers de personnes, de familles, de villes et de régions entières du Canada. Devant l'ébranlement des conceptions habituelles qu'ils ont d'eux-mêmes et de leur société, les Canadiens commencent à se poser de nouvelles questions au sujet des rôles économique et social qui conviennent à l'État, des droits que doivent détenir le capital privé et les syndicats, ainsi que de l'opportunité de la division économique des syndicats entre les régions, engendrée par la politique nationale (Mallory, 1976, p. 40).

Au cours de cette période, la prolifération des nouveaux partis politiques témoigne de la pluralité des réponses que proposent les Canadiens à ces questions. Ce n'est qu'en adoptant des programmes qu'ils auraient rejetés d'emblée au cours de la décennie précédente que les partis traditionnels peuvent écarter la menace représentée par ces nouveaux partis. Par conséquent, au cours des années 30 deviennent plus marquées les divisions qui, au sein des régions et des classes, ont vu le jour au cours des trente années antérieures. Cependant, le gouvernement fédéral n'adopte pas de réformes d'une ampleur équivalente à celle du nouvel ordre social (*New Deal*) de Roosevelt. Le fédéralisme

canadien ne subit pas non plus le même processus de centralisation. La nouvelle économie politique et le nouveau fédéralisme ne sont mis en œuvre au Canada qu'après la Seconde Guerre mondiale. Même alors, le fédéralisme canadien moderne diffère de celui des États-Unis, malgré les similitudes entre les nouveaux rôles que les gouvernements fédéraux respectifs seront appelés à jouer.

Le plus important et unique facteur qui distingue la politique canadienne de celle de nos voisins du Sud au cours de cette période est et demeure l'existence d'une majorité francophone au Québec. La crise économique amène certains changements profonds dans l'opinion de l'élite et du public de cette province au sujet de la prestation des programmes de bien-être social par l'État. Elle n'altère cependant pas la conviction selon laquelle, dans la mise en place éventuelle de nouveaux programmes, le gouvernement provincial doit conserver une emprise suffisante pour assurer leur compatibilité avec les caractéristiques religieuses et culturelles de la province. Dans cette optique, ce n'est pas la centralisation des pouvoirs constitutionnels qui est exigée, mais plutôt la décentralisation des compétences et de la fiscalité pour permettre au gouvernement du Québec de mettre en œuvre de tels programmes.

Cette position, défendue par un Québec monolithique, ne pouvait empêcher un mouvement important vers la centralisation si l'autre côté de la ligne de démarcation linguistique, formant la majorité nationale, ne partageait dans une égale unité la conviction que le rôle de l'État doit être élargi et que cet élargissement doit se faire au niveau fédéral. Cependant, les Canadiens anglais, dont les idées sont plus polarisées que jamais en ce qui a trait aux démarcations entre les classes et les régions, ne souscrivent pas du tout à ces vues. C'est pourquoi, seule l'urgence temporaire de la guerre créera une majorité nationale, transcendant ces trois lignes de démarcation en faveur d'un pouvoir central accru.

La société fédérale

Le krach boursier de 1929 à New York met à nu la fragilité du régime économique international, retapé après la Grande Guerre. Il accélère la chute vertigineuse des prix des denrées et de la disponibilité du crédit. Au fur et à mesure que s'accroît la concurrence à l'égard de marchés mondiaux de plus en plus restreints, le recours aux obstacles tarifaires devient la panacée. Au printemps de 1933, le volume du commerce international accuse une baisse de 28 p. 100 et sa valeur, de 65 p. 100, comparativement aux chiffres de 1929 (Mackintosh, 1964, p. 109-111). En 1929, environ le tiers du revenu national du Canada provient des exportations, surtout de blé et de matières premières. Par conséquent, la chute brusque du volume du commerce extérieur, à laquelle s'ajoute l'effondrement des prix du blé et des matières premières, a des répercussions très dévastatrices pour le Canada (Mackintosh, 1964, p. 111,

p. 113-115). En 1933, près de 25 p. 100 de la main-d'œuvre canadienne est au chômage et environ les deux tiers de ceux qui quittent l'école et qui s'appêtent à entrer sur le marché du travail ne peuvent trouver d'emploi (Guest, 1980, p. 83). La même année, le revenu des Canadiens, par personne (ajusté en fonction de la baisse du coût de la vie), s'élève à 74 p. 100 de ce qu'il était en 1926. En 1936, il atteint 89 p. 100, mais à cette époque un nouveau revirement dans l'économie américaine freine toute autre amélioration au Canada et aux États-Unis (Mackintosh, 1964, p. 137, 114). En 1937, le chiffre des exportations canadiennes est presque aussi élevé qu'en 1929 (Mackintosh, 1964, p. 119). De plus, jusqu'en 1939, les autorités sanitaires sont d'avis que le tiers des Canadiens ne peut s'offrir un régime alimentaire convenable sur le plan nutritif (Guest, 1981, p. 83) et le taux de chômage demeure à 11 p. 100 (Phillips & Watson, *in* Cross & Kealey, 1984, p. 22).

Les statistiques globales masquent l'inégalité des répercussions de la crise sur les divers secteurs. L'agriculture est de loin la plus touchée : en 1928, elle rapporte 18 p. 100 du revenu national ; en 1932, sa part n'est plus que 5 p. 100 d'un revenu fortement réduit (Mackintosh, 1964, p. 134). La reprise des exportations après 1934 vise principalement les industries des minerais non ferreux, des pâtes et papiers et du bois. L'agriculture ne connaît pas de reprise similaire (Mackintosh, 1964, p. 119). Par conséquent, la situation la plus difficile est vécue par ceux qui tirent leur subsistance de l'agriculture, de la construction et des industries du secteur primaire qui sont tributaires des exportations ; ont un meilleur lot ceux qui travaillent dans le secteur des services et des industries manufacturières du secteur secondaire, qui jouissent d'une protection tarifaire ; quant à ceux qui vivent de revenus de placement, ce sont eux qui sont dans la meilleure situation (Mackintosh, 1964, p. 123). Par conséquent, ce sont les agriculteurs et ceux qui travaillent en dehors du secteur manufacturier protégé qui « sillonnent les routes » à la recherche, en général infructueuse, d'un travail, qui font la queue aux soupes populaires et qui s'entassent dans les chantiers de travail du gouvernement.

Ces variations de taille entre les secteurs entraînent de graves disparités régionales. Les répercussions de la crise sont moins fortes là où le revenu provient surtout du secteur manufacturier protégé, du secteur des services et des investissements, soit dans le Canada central. Après 1934, la reprise la plus vigoureuse dans l'industrie de l'exploitation des richesses naturelles : en Colombie-Britannique, en Ontario et au Québec. Les provinces centrales du Canada, qui représentent plus de 60 p. 100 du revenu national en 1929, voient leur part s'accroître au cours de la décennie suivante. Les provinces Maritimes et la Colombie-Britannique conservent grosso modo une part à peu près constante, bien que celles-là continuent d'afficher le revenu moyen le plus faible au pays (Mackintosh, 1964, p. 134). La région la plus durement touchée est celle des Prairies. La baisse des prix du blé est aggravée par de piètres récoltes attribuables à la conjugaison inédite de la sécheresse et des sauterelles qui ne

laissent dans leur sillage que le terreau balayé par le vent, d'où l'image des «sales années 30». De 1929 à 1937, le revenu par personne connaît une chute de 72 p. 100 en Saskatchewan, de 61 p. 100 en Alberta et de près de 50 p. 100 au Manitoba. À eux seuls, les paiements d'intérêt absorbent jusqu'à la moitié de la valeur de la récolte de blé de 1935. En 1937, les deux tiers au moins de la population rurale de la Saskatchewan vivent toujours de l'assistance.

La crise a donc des effets sociaux variés. Ceux-ci expliquent en partie la diversité des politiques adoptées par les gouvernements provinciaux dans les circonstances, ainsi que l'ordre de gouvernement auquel les citoyens d'une région donnée s'associent le plus.

Le mouvement populiste des Prairies et les nouveaux partis politiques

La radicalisation de la classe agricole ne se limite pas aux Prairies – les agriculteurs de toutes les régions du pays, après avoir souffert énormément, réagissent positivement aux propositions de changement – mais le phénomène y est plus marqué que partout ailleurs. Non seulement les répercussions économiques de la crise se font-elles davantage sentir dans cette région, mais encore la majorité de la population des Prairies est agricole, ce qui n'est pas le cas dans les autres provinces. Les partis politiques se doivent d'accéder à ses demandes. Le mouvement de radicalisation des agriculteurs se manifeste principalement avec la montée de l'agitation politique dans les Prairies.

En 1932, William Aberhart, évangéliste charismatique de la radio, met sur pied le mouvement du Crédit social en Alberta, adaptant à la situation des agriculteurs les théories économiques et la critique sociale du major Douglas. Trois ans plus tard, le Crédit social remporte une victoire écrasante aux élections provinciales (Conway, 1983, p. 115-118). Le premier ministre Aberhart promet que le gouvernement de l'Alberta accordera à tous les citoyens un crédit de 25 \$ par mois afin que tous puissent acheter davantage de ces biens que l'économie est parfaitement capable de produire (Neatby, 1972, p. 152-154). Comme le fait remarquer Keynes dans son ouvrage intitulé *General Theory* (1936, p. 32, 370-371), les particularités de la doctrine du crédit social sont souvent trompeuses, mais elles renferment également une parcelle cruciale de vérité: le gouvernement peut faire échec aux récessions cycliques en accroissant la disponibilité du crédit. Le gouvernement fédéral, prétextant que lui seul détient le pouvoir d'adopter des politiques monétaires, ne cesse de s'en prendre avec succès aux programmes du Crédit social.

Au début des années 30, on assiste également à la montée d'un nouveau parti fédéral qui défend les intérêts de la classe agricole et trouve la plupart de ses appuis parmi les agriculteurs de l'Ouest; il s'agit de la Fédération du

Commonwealth coopératif (FCC). Dans le manifeste rendu public en 1933 à la conférence de fondation, à Regina, le parti déclare ce qui suit :

Notre but est de remplacer le régime capitaliste, avec son cortège d'injustices et son caractère inhumain, par un ordre social dont seraient éliminées la domination et l'exploitation d'une classe par une autre, dans lequel la planification économique remplacerait la concurrence et l'entreprise privée non réglementée et qui permettrait une autonomie démocratique véritable fondée sur l'égalité économique.

(In Beck, 1968, p. 208-209).

La CCF réclame la socialisation des banques et des sociétés de crédit et d'assurance, de même que celle des grandes industries liées à l'infrastructure telles les sociétés de transport, de communication et d'électricité. Une commission nationale du plan doit être mise sur pied afin «de coordonner les activités des industries socialisées et de prévoir la production, la distribution et l'échange de tous les biens et services nécessaires au fonctionnement efficace de l'économie». La propriété privée doit être conservée dans le secteur agricole et les gouvernements provinciaux doivent adopter des politiques d'aide et de réglementation visant à assurer la «sécurité d'occupation de l'exploitant». Un code national du travail doit être établi pour «garantir aux travailleurs un revenu et des loisirs maximums; une protection contre la maladie, les accidents, la vieillesse et le chômage; la liberté d'association et la participation réelle à la gestion de son industrie ou de sa profession». Enfin, «les services publics relatifs à la médecine, aux hôpitaux et à la santé» doivent être «au moins aussi facilement accessibles que le sont actuellement les services d'éducation» (in Bliss, 1966, p. 291-294).

À l'article 9 de son manifeste, où l'on mentionne expressément les conséquences du programme sur le régime fédéral, la CCF réclame :

La modification de la Constitution canadienne, sans empiétement sur les droits des minorités ethniques ou religieuses ni sur les aspirations légitimes des provinces à l'autonomie, de manière que le gouvernement fédéral ait des pouvoirs suffisants pour faire face aux problèmes économiques urgents d'envergure essentiellement nationale...

(In Bliss, 1966, p. 294-295)

Le programme de la CCF repose manifestement sur une centralisation poussée, mais on cherche à y dorer la pilule en faisant allusion au maintien de l'«autonomie provinciale». Cette réalité, ajoutée à l'opposition de l'Église catholique à toute forme de socialisme, prive la CCF d'un appui important au Québec. Mais cette situation ne l'empêche pas d'augmenter le soutien obtenu dans d'autres provinces où la classe agricole est importante, soit en Ontario et dans les Prairies.

La syndicalisation des travailleurs des grandes industries

Au début, la crise semble sonner le glas du mouvement syndical ouvrier au Canada. Par suite du chômage généralisé, les syndicats ouvriers perdent nettement le pouvoir économique de négocier au profit de ceux qui détiennent le capital. Les syndiqués sont mis à pied dans les industries en difficulté et les propriétaires refusent de reconnaître les syndicats qui tentent d'organiser les travailleurs des industries sans syndicat. En 1929, le nombre de syndiqués s'élève à 322 000, soit 7,9 p. 100 de la main-d'œuvre civile; à son point le plus bas, en 1935, ce chiffre passe à 281 000, soit 6,4 p. 100 (Kumar, 1986, p. 108).

Cet ébranlement des syndicats traditionnels prépare cependant l'arrivée des formes nouvelles d'un syndicalisme plus radical et, avec elles, d'innovations qui, dans la stratégie d'organisation, correspondent davantage à la politisation des travailleurs que la crise favorisera. On considère des mouvements plus vastes et mieux organisés comme essentiels non seulement pour la défense à court terme des salaires acquis, mais également pour la réforme politique à long terme de l'ordre social (Roberts & Bullen *in* Cross & Kealey, 1984, p. 106-123). De 1935 à 1937, le nombre de syndiqués canadiens s'accroît de 100 000 pour atteindre 383 000, soit 8,5 p. 100 de la main-d'œuvre civile, dépassant ainsi les sommets d'avant la crise (Kumar, 1986, p. 108).

Même au début des années 30, on peut percevoir certains indices de cette politisation croissante. Les dirigeants des ailes plus radicales du mouvement syndical ouvrier s'associent aux réformistes agricoles et universitaires pour créer la CCF. Ces années-là, tout comme à l'époque du mouvement syndical unique appelé One Big Union, c'est au sein des industries de l'exploitation des richesses naturelles, telles les mines et les forêts – où les travailleurs sont mal payés, exposés à des conditions dangereuses, concentrés dans des villes patronales et ignorés des syndicats ouvriers traditionnels – que se manifestent les plus hauts degrés de politisation. Même si l'on retrouve de telles industries dans toutes les parties du pays, elles constituent l'assise économique principale de la Colombie-Britannique qui devient le château fort de la Workers' Unity League (WUL), mouvement né en 1929. Celle-ci favorise la constitution de onze syndicats industriels et revendique la responsabilité des trois quarts des grèves survenues au Canada en 1933. À elle seule, elle mobilise les chômeurs et crée le Syndicat des travailleurs des camps de secours qui, en 1935, mène la «marche sur Ottawa» (Roberts & Bullen, p. 107-110).

En Colombie-Britannique, ce genre de conflit de classes, qui exerce sur le quotidien d'une grande partie de la population une influence beaucoup plus forte que tout autre aspect de l'identité, suscite la politique la plus fortement axée sur les classes au Canada. C'est dans cette province que le syndicalisme connaît ses gains électoraux les plus éclatants. En 1933, la CCF y forme l'op-

position officielle, obligeant le gouvernement libéral de la province à un virage à gauche marqué (Cook, 1963, p. 202). Par la suite, ce n'est que par l'action conjuguée des partis à tendance capitaliste, ligués contre elle, qu'elle est exclue de l'arène provinciale.

La situation est fort différente en Ontario où les industries manufacturières du secteur secondaire sont dominées par les anciens syndicats ouvriers, représentés par le CMT et affiliés à la Fédération américaine du travail (FAT) des États-Unis. Fait paradoxal dans ce pays, le fait décisif de la radicalisation du syndicalisme est l'adoption de la loi dite *Wagner Act* en 1935, suivie par la réélection triomphale de Roosevelt l'année suivante, malgré l'opposition implacable du monde des affaires. Ces événements favorisent grandement le succès du Congress of Industrial Organizations (CIO) dans les industries de production de masse, jusque-là en majeure partie non syndiquées au Canada et aux États-Unis (Piven & Cloward, 1979, p. 118-180).

En février 1937, le CIO, du moins son nom (Morton, 1984, p. 158-160), s'implante au Canada à l'occasion de la grève d'Oshawa. Le premier ministre Hepburn cherche en vain à étouffer ce mouvement et les syndicats canadiens affiliés au CIO gagnent rapidement du terrain après cette victoire. Cependant, Hepburn peut exploiter un sentiment antisyndical suffisamment fort pour accroître sa majorité aux élections provinciales déclenchées peu après la grève d'Oshawa. Il faudrait un essor économique possédant un dynamisme de temps de guerre pour que s'installe en Ontario un mouvement syndical capable d'obliger les gouvernements provinciaux à adopter une attitude plus conciliante (Roberts & Bullen, p. 110-111).

Cependant, d'autres événements qui se déroulent au delà du 45° parallèle viennent bientôt freiner la montée du syndicalisme canadien : l'économie américaine commence à connaître un ralentissement et celle du Canada emboîte le pas ; qui plus est, la FAT rompt tout lien avec le CIO, insistant pour que son pendant canadien, le CMT, expulse tous les syndicats industriels qui lui sont affiliés, opposant ainsi dans des conflits de destruction réciproque les énergies dont on dispose pour former de nouveaux syndicats (Roberts & Bullen, p. 111).

À cela s'ajoutent des difficultés politiques internes. Le syndicalisme canadien ne parvient pas à faire adopter par Ottawa une loi équivalant à la *Wagner Act*, et les activités de syndicalisation ne peuvent donc obtenir le coup de pouce supplémentaire dont elles bénéficient aux États-Unis après 1935. C'est à partir de cette année-là que les syndicats américains distancent leurs pendants canadiens sur le plan du nombre de syndiqués par rapport à celui des travailleurs, l'écart dépassant 10 p. 100 en 1940 (Kumar, 1986, p. 128).

Au cours des années qui précèdent l'adoption de la loi dite *Wagner Act*, la proportion de syndiqués n'est cependant pas plus élevée aux États-Unis qu'au Canada ; aussi faut-il chercher à expliquer autrement pourquoi le mouvement syndical ne peut obtenir la législation ouvrière qui lui donnerait le poids

politique voulu pour donner au Canada l'équivalent du nouvel ordre social américain. À quoi cette différence tient-elle donc? Il est difficile de l'attribuer à la diversité ethnique – et aux clivages généraux qu'elle suscite au sein du mouvement syndical puisque c'est une caractéristique des travailleurs industriels des deux pays. On ne peut non plus l'imputer aux institutions fédérales, autre vieux cliché, les deux pays partageant aussi cette caractéristique. Trois facteurs semblent pertinents: premièrement, le fait que la compétence en matière ouvrière appartienne principalement au gouvernement fédéral aux États-Unis et aux gouvernements provinciaux au Canada; deuxièmement, le caractère unique de l'échiquier politique du Québec et la place qu'il occupe dans l'établissement du pouvoir fédéral au Canada; et, troisièmement, les systèmes de démocratie reposant respectivement sur le Congrès par opposition au Parlement.

Le premier facteur, qui, comme nous l'avons vu, est l'aboutissement de l'affaire *Snider*, signifie que le mouvement syndical canadien a beaucoup moins à gagner, même s'il peut réussir à amener le gouvernement fédéral à adopter une nouvelle loi ouvrière, à moins de pouvoir obtenir par la même occasion que la Constitution soit modifiée de manière à refaire le partage des compétences en matière ouvrière. Et c'est ici que le deuxième facteur entre en ligne de compte: pareille modification est pratiquement impossible étant donné l'opposition massive des élites politiques du Québec, comme Bennett devait le découvrir en 1935. On peut imaginer l'élite démocratique conservatrice du Sud jouant un rôle semblable aux États-Unis, si son consentement était nécessaire pour qu'un gouvernement fédéral plus progressiste obtienne la compétence en matière ouvrière, mais ce n'est pas le cas.

Au lieu de la modification constitutionnelle, le premier ministre pourrait exercer des pressions sur la Cour suprême du Canada afin qu'elle repense les motifs donnés dans l'affaire *Snider*, tout comme le président Roosevelt le fera sur celle des États-Unis afin qu'elle retire les motifs qu'elle fera valoir pour démolir les principaux éléments législatifs du nouvel ordre social en 1935 (Kelly, *et al.*, 1983, p. 487-500). À cette fin, la Cour suprême du Canada pourrait être déclarée unilatéralement tribunal de dernière instance. Le gouvernement de King dépose en 1939 un projet de loi ayant précisément cet objet, mais le soumet sur-le-champ au Comité judiciaire du Conseil privé. Ce dernier, dans l'arrêt rendu en 1947, déclare que l'abolition est de compétence fédérale et le projet de loi est adopté en 1949. Ottawa pourrait, par la même occasion, accroître le nombre de juges de la Cour suprême, s'assurant ainsi que les personnes nouvellement nommées favorisent l'accroissement du pouvoir fédéral. Pareil changement s'inscrit dans ses compétences, contrairement au célèbre plan fort contesté du Président qui doit obtenir l'approbation du Sénat. Cependant, le premier ministre King n'apporte pas de tels changements; au contraire, il informe la Cour suprême et le Conseil privé qu'il n'est pas très en faveur de la centralisation du pouvoir, comme on pourra le voir plus loin.

Comme il n'est pas forcé d'exercer de telles pressions sur les tribunaux, peut-on dire, il s'en abstient; en effet, son abstention lui permet de faire face à des conséquences moindres que s'il exerçait ces pressions. Mais ce n'est pas parce que le Président, qui doit déclencher des élections en 1936, s'inquiète moins du désaccord du Sud à l'égard du nouvel ordre social, et de la *Wagner Act* en particulier, que King ne craint d'affronter le Québec en 1940. Au contraire, le syndicalisme et ses alliés favorables au nouveau contrat social canadien sont moins efficaces que leurs homologues américains à exercer des pressions sur King au sujet de l'autre terme de l'équation. Pourquoi? Nous avons déjà signalé qu'ils sont à peu près de force égale en 1935, comme le montre grossièrement la proportion des syndiqués.

C'est ici qu'entre en jeu le troisième facteur Le syndicalisme américain peut recourir au Congrès pour maintenir la pression exercée sur Roosevelt. C'est le sénateur Wagner qui dépose d'abord la loi portant son nom au Congrès sans l'approbation du Président, et les élections de 1934 à cette chambre le rassurent beaucoup dans sa démarche, écartant les critiques du monde des affaires au sujet de cette mesure législative favorable au syndicalisme (Piven & Cloward, 1979, p. 130-133). Mais, beaucoup moins grandes sont les pressions que le syndicalisme canadien peut exercer sur le Cabinet fédéral dont le parti est majoritaire au Parlement et respecte une sévère discipline. Seules des élections fédérales peuvent vraiment effrayer King: en 1935, il n'a pas besoin de l'appui du monde ouvrier pour défaire Bennett puisque ce dernier porte le poids électoral de cinq années de désastre économique et que la gauche est divisée; ces élections étant gagnées et les prochaines étant loin, il n'y aura pas de nouvel ordre social canadien.

L'étouffement du nationalisme réformiste québécois

Dans les années 30, au Québec, la classe ouvrière industrielle et la classe agricole sont importantes et influentes sur le plan politique. En 1931, seulement 42 p. 100 de la population d'origine française demeurent encore à la campagne, malgré les efforts déployés par les gouvernements provinciaux successifs afin de stabiliser la population rurale. La crise met un frein à l'exode vers les villes et renverse même le phénomène, dans une certaine mesure, mais près de six francophones sur dix vivent la crise économique à titre de travailleurs urbains plutôt que de petits fermiers (McRoberts & Postgate, 1980, p. 51). Comme dans le cas de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, la dynamique interne de la politique provinciale est, dans une très large mesure, ballottée par les conflits entre le travail et le capital.

Contrairement aux deux autres provinces fortement industrialisées, les conflits de classes au Québec sont pour beaucoup de francophones l'écho de la division linguistique, plus ancienne et plus profonde. Il ne faut pas en

conclure que les divisions entre les classes ne sont pas importantes, mais que les aspects de ces divisions que renforcent les différences linguistiques deviennent le point de convergence de la politique nationaliste de classe. Il est d'autant plus facile de combiner les politiques de classe et d'ethnie étant donné que la plupart des Québécois sont des agriculteurs ou des travailleurs et que la classe professionnelle francophone relativement petite est en grande partie exclue des postes de commande dans un secteur industriel dominé par les Canadiens anglais et les Américains.

Le nationalisme québécois présente donc des variantes conservatrice et réformatrice. La variante conservatrice comporte une distinction fondamentale entre la « sphère » de l'économie et celle de la politique et de la culture. L'économie doit être dirigée selon les règles de l'ordre capitaliste, tel qu'on le conçoit au cours des années qui ont précédé la Seconde Guerre mondiale. L'État n'a guère de rôle à jouer dans l'agencement du développement capitaliste, mais il intervient en faveur du milieu des affaires si d'importants conflits de classes le menacent. La culture, soit la protection de la religion, de la langue et des institutions connexes, est considérée comme une sphère où l'État peut légitimement intervenir. Cependant, jusqu'au moment de la crise, il s'agit principalement de protéger le contrôle exercé par le secteur privé dans les domaines de la politique sociale et de l'éducation, contre des ingérences fédérales semblables à celle des pensions de vieillesse, en 1927.

La variante réformatrice du nationalisme québécois tient l'économie et la culture comme intimement liées; ses tenants prétendent que le rôle socio-économique élargi d'un État est essentiel à la réalisation des aspirations culturelles du Québec. Ils considèrent le conflit des classes comme une autre dimension des relations entre les pouvoirs francophone et anglophone. Par conséquent, ils sont mieux disposés à l'égard de la classe ouvrière industrielle francophone en pleine expansion et de ses luttes contre la classe des affaires à prédominance anglophone.

Dans les années 30, la politique québécoise s'articule autour de la lutte entre les forces des nationalismes québécois conservateur et radical. C'est une lutte compliquée où la composition des deux groupes antagonistes se modifie constamment et où chacun prend à tour de rôle l'initiative. Mais, en fin de compte, la variante conservatrice, dirigée par Maurice Duplessis pendant la majorité de cette période, dominera la politique au Québec. Il n'y a qu'une seule solution de continuité quand, avec l'appui dynamique du parti fédéral, les Libéraux de Godbout triomphent aux élections de 1939.

La brève récession qui suit la Grande Guerre amène le nationalisme réformatrice québécois à s'exprimer clairement pour la première fois dans la requête de l'abbé Groulx afin que les Canadiens français deviennent maîtres chez eux. Dans la conjoncture des années 30, ces idées reprennent rapidement vie et élargissent fortement leur influence à la fois sur les élites francophones et sur le grand public. Leurs adeptes prônent que la mainmise sur les éléments stra-

tégiques de l'économie du Québec doit être arrachée par le gouvernement de cette province aux trusts américains et canadiens-anglais. Seule une mainmise acceptée de tous sur le destin économique permettra à la nation de conserver un juste équilibre entre la vie urbaine et la vie rurale, tout en respectant les idéaux religieux et culturels. En tête de la liste des trusts anglais viennent les sociétés de pâtes et papiers, reconnues pour les faibles salaires qu'elles versent, et les sociétés d'énergie hydro-électrique qui exigent des tarifs élevés dans les villes et ne manifestent aucun intérêt pour l'électrification des campagnes (Neatby, p. 115-116).

Au début, la réapparition du nationalisme réformiste québécois au niveau populaire est, dans une large mesure, dirigée par des éléments de l'Église catholique. Une politique «démocratique catholique» plus urbaine, axée sur les travailleurs, tire ses racines du mouvement syndical catholique. Bon nombre de prêtres et de laïcs catholiques sont aux prises avec les problèmes socio-économiques que soulève la récente industrialisation du Québec. Ces problèmes les politisent, tout comme les défenseurs canadiens-anglais des croyances sociales depuis les années 1890. Même avant la crise, on observe des signes importants de ces transformations : en 1926, la Confédération des travailleurs catholiques du Canada (CTCC) adopte une résolution favorable à la participation du Québec au régime fédéral de pensions de vieillesse, au vif dépit du gouvernement libéral de Taschereau (Bryden, 1974, p. 90). La crise vient renforcer au sein de la direction du CTCC les tendances à la réforme sociale.

Les promoteurs de la réforme sociale au sein de l'Église catholique du Québec trouvent un appui intellectuel et un fondement doctrinal dans les transformations que subit à cette époque le catholicisme en Europe. L'encyclique *Quadragesimo Anno* du pape Pie XI, publiée en 1931, position papale la plus importante sur les questions sociales depuis l'encyclique *Rerum Novarum* envoyée par Léon XIII en 1891, dénonce le laisser-faire capitaliste en ces termes :

D'une part, le nombre très élevé de travailleurs sans propriété et, d'autre part, la surabondance des richesses du petit nombre de gens fortunés, constituent un argument incontestable de la distribution fort injuste des biens terrestres, que l'ère de l'industrialisation permet de produire si abondamment, et de leur partage inéquitable entre les divers groupes humains.

(Cité dans Quinn, in Francis & Smith, 1982, p. 438)

Dans son encyclique, le pape dénonce également le communisme et le socialisme, mais il réclame une révision en profondeur de la distribution des richesses en exigeant un remaniement fondamental de la pensée au sujet du rôle que doivent jouer l'Église et l'État au Québec. Au poids du décret papal s'ajoute la crainte suscitée au sein de l'aile conservatrice de l'Église québécoise par la création de la CCF et la publication du manifeste de Regina.

L'engagement qui y est énoncé de répandre cette doctrine dans toutes les provinces incite l'Église à passer rapidement des principes énoncés par le pape à un ensemble concret de propositions de réforme économique et sociale (Quinn, p. 438-439).

C'est à un organisme parrainé par la Compagnie de Jésus, l'École sociale populaire (ESP), que l'on confie la responsabilité d'élaborer ces propositions. L'École réunit des laïcs catholiques qui détiennent des postes de commande au sein d'organismes canadiens-français clés : CTCC, organisations agricoles, sociétés de crédit mutuel et coopératives, associations patriotiques et professionnelles et universités ; elle leur confie la tâche de formuler des propositions visant à réformer les grands secteurs d'orientation. À l'automne 1933, ces propositions sont publiées dans un ouvrage intitulé «Le Programme de restauration sociale». On y réclame des mesures visant à renforcer, voire à élargir, le secteur agricole de l'économie ; un programme exhaustif de mesures législatives sociales et ouvrières propres à hausser les revenus et à assurer une plus grande sécurité économique aux travailleurs ; des mesures pour limiter le pouvoir des sociétés de service public et des autres grandes entreprises ; et des mesures législatives pour éliminer le népotisme au moyen de réformes électorales et administratives (Quinn, p. 439).

Ces réformes trouvent d'ardents défenseurs auprès des jeunes membres du Parti libéral du Québec – réunis sous la bannière du petit-fils d'Honoré Mercier, Paul Gouin – qui prennent le nom d'Action libérale nationale (ALN). En 1933, cette formation se dissocie de la direction politique officieuse d'Henri Bourassa, après une série de conférences où ce dernier met en garde les jeunes nationalistes contre la fierté raciale et le séparatisme, pour se tourner vers l'abbé Groulx (Wade, 1956, p. 904-905). Ses membres cherchent à convaincre le premier ministre Taschereau, ainsi que leurs aînés qui forment la majorité au sein du Parti libéral, d'abandonner leur attitude, qui repose principalement sur le laisser-faire en matière de politique économique et sociale, au profit d'un programme fondé sur les recommandations de l'ESP (Quinn, p. 433 et 439). Ignorés par Taschereau, ils quittent donc le Parti libéral peu de temps avant les élections de 1935 pour se joindre aux Conservateurs de Maurice Duplessis. Ce dernier accepte de souscrire au programme réformiste de l'ALN et un nouveau parti, l'Union nationale (UN), voit le jour (Quinn, p. 440).

Aux élections de 1935, l'Union nationale s'empare de 42 sièges, les Libéraux conservant le pouvoir avec 48 sièges, mais elle quadruple presque le nombre de représentants que comptait l'opposition conservatrice durant la législature précédente. Cette force lui permet d'obliger le gouvernement à former des comités législatifs qui mettent bientôt au jour la corruption qui entache les pratiques des administrations libérales qui ont le haut du pavé à l'Assemblée nationale depuis 1896. Mêlé à cette affaire, le premier ministre Taschereau est forcé de démissionner et est remplacé par Adélard Godbout qui, après avoir

dissous l'Assemblée nationale, déclenche des élections pour le mois d'août 1936.

Cherchant à saper la faveur dont jouit l'Union nationale, il intègre plusieurs des propositions de cette formation politique dans son programme électoral et promet :

un élargissement des facilités de crédit destinées aux agriculteurs, un programme d'électrification des campagnes et le versement de subventions à l'égard de certains produits de la ferme; un programme accru de colonisation; une baisse générale des tarifs d'électricité dans la province; un programme de travaux publics visant à résoudre le problème du chômage; un barème de salaires minimums à l'intention des travailleurs industriels non protégés par des conventions collectives et l'adoption de certaines modifications demandées par les syndicats ouvriers à l'égard de la Loi sur les accidents de travail; la mise sur pied d'un régime d'allocations aux mères nécessiteuses; et la suppression de l'usage, pour les ministres du Cabinet, d'accepter des postes d'administrateurs dans des sociétés faisant affaire avec le gouvernement.

(Quinn, p. 443)

Avant la dissolution du Parlement sont adoptés plusieurs projets de loi que les deux partis conviennent de ne pas reporter, dont la loi permettant à la province de participer au programme de pensions de vieillesse mis sur pied par le gouvernement fédéral (Bryden, 1974, p. 92).

La série de réformes proposées à la dernière minute par Godbout n'est guère salubre aux Libéraux : l'Union nationale remporte 76 des 90 sièges à l'Assemblée législative (Quinn, p. 445). Ce n'est cependant pas le début de l'ère de l'activisme et de la réforme sociale au Québec. Avant même la fin des élections, Paul Gouin s'est déjà dissocié de Maurice Duplessis au sujet de la direction du parti par ce dernier. Dans son premier Cabinet, le premier ministre Duplessis ne retient que quelques-uns des membres influents de l'ALN. Puis, il prend des mesures afin de détourner de leurs dirigeants initiaux les membres subalternes de l'ALN. Aucune des réformes économiques et sociales importantes contenues dans le programme de l'Union nationale n'est mise en œuvre, mais on accumule d'importants déficits pour financer des programmes conservateurs plus traditionnels visant à encourager un accroissement de la colonisation (Neatby, p. 116-117).

Le nationalisme conservateur québécois devient la doctrine publique de l'Union nationale. La «loi du cadenas» de 1937, qui accorde au Cabinet le pouvoir de fermer tout édifice utilisé à des fins de «propagande communiste ou bolchévique», révèle le genre de regroupements qui appuient les idées politiques de l'Union nationale : l'aile conservatrice de l'Église catholique, les grandes entreprises anglaises et les membres du parti qui cherchent à affaiblir le pouvoir de leurs critiques et de leurs éventuels rivaux politiques (Neatby, p. 116-117).

Par conséquent, pendant que s'accroissent au Canada anglais les pressions en vue d'une réforme économique et sociale, Duplessis parvient à exclure de sa formation politique dirigeante les éléments qui exigent des changements similaires au Québec. En dépit des différences importantes qui distinguent les origines sociales et les assises des gouvernements de Taschereau et de Duplessis, ceux-ci partagent une opposition farouche à toute réforme sociale et économique élargissant le rôle de l'État. Mais par dessus tout, les deux s'opposent à toute réforme qu'exécuterait le gouvernement fédéral dans les domaines qu'ils considèrent comme étant de compétence exclusivement provinciale. Donc, la crise secoue mais ne renverse pas la coalition politique qui dirige le Québec depuis 1896. Elle permet cependant de désengager les politiques fédérale et provinciale en réduisant à un rôle d'opposition le nouveau Parti libéral du Québec, défenseur de la position la plus réformatrice du nationalisme québécois, pendant la majeure partie du prochain quart de siècle.

Les élections fédérales de 1935

Les retombées politiques des changements sociaux décrits dans les trois dernières sections sont évidentes aux élections fédérales de 1935. Reconnaissant l'échec de ses politiques préférentielles en matière de tarifs douaniers et à l'égard des pays du Commonwealth, le premier ministre Bennett décide à la fin de 1934 de se présenter devant l'électorat avec d'imposantes nouvelles politiques, soit la version canadienne du nouvel ordre social de Roosevelt. Dans une série de messages radiodiffusés en janvier 1935, il déclare qu'«un Canada à la charge de l'assistance publique ressemble à un homme jeune et vigoureux qui habite la maison des pauvres. L'assistance publique est la condamnation ultime et totale de notre régime économique. À défaut de l'abolir, il faut abolir le système» (Cook, 1963, p. 194).

Le discours du Trône qui fait suite à ces déclarations comporte des projets de loi visant à éliminer le travail des enfants et à établir la journée de travail de huit heures, la semaine de 48 heures, le salaire minimum, un service national d'emploi et un programme d'assurance sociale. Ces mesures prévoient également une amélioration du crédit à l'intention des agriculteurs et des pêcheurs, ainsi que la réglementation des sociétés de fiducie, des monopoles et des spéculateurs financiers. Des programmes de travaux publics, de logement et de secours voient le jour. L'ensemble constitue un progrès important dans la législation sociale et économique au Canada. Son but, de déclarer Bennett dans le discours du Trône, est «de réparer les injustices sociales et économiques qui se glissent alors et d'assurer à toutes les classes et à toutes les régions du pays une répartition plus équitable des avantages du régime capitaliste» (Wade, 1956, p. 830-831).

La conversion de Bennett à l'interventionnisme, à la fin de sa carrière politique, soulève des doutes dans l'esprit de bon nombre d'irréductibles quant à sa sincérité, mais même si elle est véritable, un problème plus profond subsiste. Le but avoué des nouvelles mesures législatives de Bennett vise à réformer le capitalisme, plutôt qu'à le remplacer. «Lorsqu'il sera libéré au moins de ses imperfections nocives, quand le gouvernement exercera la mesure de réglementation voulue sur les groupes capitalistes, le capitalisme deviendra en fait votre serviteur et non pas votre maître» (*in* Neatby, 1972, p. 66). Cette conception du capitalisme jouira d'un vaste appui au Canada et ailleurs au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Au Canada cependant, durant la Grande Dépression, Bennett est allé trop loin ou pas assez.

Pour de nombreux habitants de l'Ouest, les lois proposées ne sont pas assez énergiques. Deux partis radicaux de cette région, la CCF et le Crédit social, qui défendent cette position, contestent les élections fédérales de 1935. Un troisième parti, moins radical, voit le jour quand H.H. Stevens, ministre au sein du gouvernement de Bennett, démissionne cette année-là pour fonder le Parti de la reconstruction. Il prétend que la loi de Bennett sur la Commission fédérale du commerce et de l'industrie, un des huit projets de loi du nouvel ordre social, est une pâle imitation des recommandations formulées par la Commission royale d'enquête sur les écarts des prix (dont il a été l'une des figures marquantes) pour protéger les consommateurs et les producteurs canadiens de matières premières contre la vague de concentrations de sociétés liée à la crise (Beck, p. 210).

Pendant ce temps, au Québec, le premier ministre libéral Taschereau se plaint de ce que Bennett, autrefois «un homme sûr» désireux de «conserver les éléments qui font la grandeur du pays», a désormais «déchiré ces pages du livre de sa vie politique et trahi son passé pour se lancer dans l'aventure socialiste qui frôle le communisme» (Beck, p. 214). En Ontario et dans les provinces Maritimes, ces deux réactions extrêmes au nouvel ordre social de Bennett trouvent un appui important. On constate également une tendance générale à s'écarter des Conservateurs.

Au cours de la campagne électorale, le Parti libéral de King propose peu de réformes importantes, ce qui lui permet de s'assurer 44,8 p. 100 des votes. Plus de 20 p. 100 des électeurs appuient l'un des trois partis situés à gauche des deux partis traditionnels, mais la division des suffrages assure la majorité à un bon nombre de candidats libéraux de King. Ceux-ci remportent les élections avec 173 sièges, n'en laissant que 25 aux trois nouveaux partis. Le régime électoral favorise le Parti du crédit social qui, concentré en Alberta, obtient 17 sièges avec seulement 4 p. 100 du vote national. Dans le cas de la CCF et du Parti de la reconstruction, c'est le contraire: ils obtiennent seulement huit sièges à eux deux, malgré le fait que chacun ait déniché deux fois la part de l'appui populaire dont jouit le Crédit social. Quant aux Conservateurs, ils voient leur part du vote national tomber à 29,6 p. 100, alors

qu'elle était de 48,8 p. 100 en 1930, et le parti n'obtient que 40 sièges (Beck, p. 202-203, 220-221; Brodie & Jenson, 1980, p. 175-180).

Même si les grandes orientations mises de l'avant par le gouvernement de King au cours des cinq années qui suivent sont beaucoup plus limitées que celles proposées par Bennett, les élections de 1935 marquent néanmoins un tournant dans la politique canadienne. Si le gouvernement fédéral de King ne joue pas un rôle plus actif dans le domaine social et économique, ceux qui ont appuyé l'un des nouveaux partis, ou le nouvel ordre social de Bennett, se tourneront vers leur gouvernement provincial pour atteindre leurs objectifs. Les efforts déployés après 1935 par plusieurs gouvernements provinciaux afin d'accroître sensiblement leurs activités, et ceux de King pour freiner de telles innovations, donnent naissance à une période d'opposition fédérale-provinciale soutenue à laquelle seule la guerre mettra un terme.

L'État fédéral

La crise provoque une situation financière difficile qui grève le régime fédéral jusqu'à ce que la guerre rétablisse une certaine croissance économique. Cette situation suscite une controverse de plus en plus vive au sujet du partage constitutionnel des pouvoirs d'imposition et des compétences en matière de dépense. Au départ, ces débats respectent les paramètres des hypothèses traditionnelles au sujet du rôle socio-économique qui revient à l'État. Mais, au fil des années de crise, les deux ordres de gouvernement commencent à s'écarter des réactions économiques traditionnelles qui se sont manifestement révélées insatisfaisantes, face à ce phénomène, pour découvrir que la Constitution canadienne limite considérablement les gestes qu'ils peuvent légalement poser. Par conséquent, la controverse constitutionnelle prend une acuité et une urgence nouvelles après 1935.

D'après certains critiques canadiens-anglais, seul le gouvernement fédéral peut réellement réaliser les réformes nécessaires et, par conséquent, il est essentiel de modifier la Constitution de manière à centraliser les pouvoirs. Cette position soulève la résistance farouche d'un certain nombre de gouvernements provinciaux. C'est le cas de ceux du Québec et de l'Ontario, d'une part parce qu'ils s'opposent à la réforme comme telle, et d'autre part parce que, en tant que provinces riches, ils refusent une redistribution de leur richesse aux provinces pauvres. Quant à l'Alberta et à la Colombie-Britannique, elles résistent dans l'espoir d'apporter elles-mêmes de telles réformes, estimant qu'Ottawa n'ira jamais assez loin ni assez vite, étant donné l'intransigeance inébranlable du Canada central.

Pour bien comprendre l'importance de la crise, nous en verrons d'abord l'ampleur financière, puis nous examinerons les conflits constitutionnels plus vastes qui se sont développés au cours de la seconde moitié de la décennie,

mettant l'accent sur le nouvel ordre social de Bennett, le programme du Crédit social mis de l'avant par le gouvernement d'Aberhart de l'Alberta, et la réaction du gouvernement de King à ces deux phénomènes au cours de la période allant de 1935 au début de la guerre.

La crise financière

En raison de la transformation du Canada en une société fondamentalement urbaine et industrielle, on ne peut plus affirmer que les services sociaux, surtout l'assistance publique, peuvent et doivent être assurés par des institutions privées : la famille élargie, les organismes de bienfaisance et l'Église. Grâce au pouvoir politique de plus en plus grand des évangélistes publics, des partisans des réformes urbaines et des syndicats, le rôle de l'État s'accroît considérablement dans ces domaines au cours des années 20. Cependant, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, qui confère aux gouvernements provinciaux la responsabilité dans ces domaines sans leur accorder les pouvoirs d'imposition nécessaires pour s'en acquitter, permet toujours pareille affirmation.

Un indice de la vulnérabilité économique de ces dispositions apparaît au cours de la période de récession des années 1921 à 1924, au cours de laquelle le gouvernement fédéral est forcé d'accorder une aide d'urgence aux gouvernements provinciaux qui ont dépassé les limites raisonnables dans leurs dépenses. Cependant, aucune réforme ne suit. Aussi, même si l'on examine une formule de modification de la Constitution au cours des années 20, l'accent est mis sur l'imminent Statut de Westminster et sur l'accord de plus en plus généralisé entourant l'opportunité de réaliser l'indépendance complète face à la Grande-Bretagne, plutôt que sur le besoin manifeste de remanier le régime fiscal fédéral. Avec le retour de la croissance économique dans la seconde moitié des années 20, les recettes provinciales soutenues suffisent à faire face à la hausse des dépenses en matière de services sociaux. L'autonomie financière des provinces s'accroît tout au cours de la décennie, malgré les nouvelles dépenses. Cependant, cette autonomie demeure aussi instable qu'elle l'était au début des années 20.

La Grande Dépression perturbe les accords fiscaux entre les gouvernements. Les dépenses totales de l'État augmentent rapidement sans toutefois satisfaire les besoins en matière d'assistance publique. Les dépenses «de secours» du gouvernement, dont les versements directs aux particuliers, les dépenses affectées aux ouvrages publics et les diverses subventions à l'agriculture et à l'industrie, passent de 18,4 millions de dollars en 1928 à 165,1 millions en 1937. Quant aux fonds consacrés aux pensions de vieillesse, ils passent de 1,9 million de dollars en 1928 à 38,9 millions en 1937 (Rowell-Sirois, p. 174). Les dépenses de secours mises à part, les déboursés totaux par personne demeurent sensiblement les mêmes en 1937 qu'en 1930, mais en dépit du ralentissement

général de l'économie, la proportion des dépenses totales du gouvernement par rapport au revenu national passe de 20 p. 100 en 1930 à 26 p. 100 en 1937 (Rowell-Sirois, p. 180-181).

Les gouvernements provinciaux assument la majeure partie de ces dépenses nouvelles, car les administrations municipales, auxquelles ils confient depuis toujours la plupart des responsabilités d'administration et de financement de l'assistance publique, sont absolument incapables de continuer à répondre aux besoins. Les provinces sabrent dans les dépenses d'autres secteurs, tels que l'éducation et l'infrastructure économique, et s'endettent massivement. Elles haussent les taux des formes d'imposition traditionnelles et instituent de nouveaux impôts; c'est ainsi que voient le jour l'impôt sur le revenu en Ontario et dans l'Ouest, l'impôt sur les salaires au Manitoba et la taxe de vente au détail en Alberta et en Saskatchewan (Rowell-Sirois, p. 181, 183).

Malgré tout, ces mesures ne suffisent pas. De 1930 à 1937, le gouvernement fédéral doit verser environ 46 p. 100 des dépenses totales des gouvernements en matière de secours et d'assistance publique. La majeure partie de cette participation fédérale prend la forme de subventions conditionnelles, bien que les quatre provinces de l'Ouest reçoivent également des prêts totalisant 106 millions de dollars. Le rapport entre les dépenses fédérales de secours et celles des provinces varie énormément d'une région à l'autre : le gouvernement fédéral assume 85 p. 100 de toutes les dépenses de ce genre en Saskatchewan et 29 p. 100, au Québec, cette proportion se situant entre ces deux chiffres pour les autres provinces (Rowell-Sirois, p. 176, 179).

Même cette aide fédérale massive n'empêche pas les budgets provinciaux d'être de plus en plus déficitaires, surtout dans l'Ouest. Malgré la reprise graduelle de l'économie à la suite du marasme de 1932, 20 p. 100 des recettes municipales et provinciales servent uniquement à payer les intérêts de la dette en 1937 (Rowell-Sirois, p. 179, 184). En avril 1936, l'Alberta ne peut exécuter les paiements exigés sur ses obligations et la Saskatchewan, dont la situation financière est encore plus critique, semble en voie d'imiter sa voisine si le gouvernement fédéral n'augmente pas considérablement ses paiements de transfert. On craint qu'un autre manquement d'une province à ses engagements, si rapproché du premier, ne vienne ternir la cote internationale de crédit du Canada. Par l'intermédiaire de la Banque du Canada, le gouvernement fédéral intervient afin d'apporter une aide financière à la Saskatchewan pour que celle-ci puisse respecter ses engagements. Il s'agit cependant de cataplasmes (Neatby, 1976, p. 159-161). Les comptes courants de la Saskatchewan et de l'Alberta accusent encore d'énormes déficits et les autres provinces arrivent à peine à maintenir un certain équilibre. L'arrêt ou la suppression des paiements fédéraux de transfert d'urgence entraînerait de nouveau des déficits dans d'autres provinces (Rowell-Sirois, p. 179, 184).

Les efforts déployés par le gouvernement fédéral afin d'accroître ses recettes, de faire face aux frais de sa dette et de maintenir le versement des

paiements de transfert aux provinces favorisent l'éclosion d'une «jungle fiscale» qui :

accroît énormément la confusion et l'inefficacité du régime fiscal canadien. Le recours à la fois par le fédéral et par les provinces au système d'impôt progressif (à l'exception de l'impôt sur les successions) et à l'impôt sur le revenu des sociétés entraîne, dans le premier cas, une utilisation inappropriée et, dans le second, un double emploi coûteux. Il s'ensuit qu'une part beaucoup trop grande du fardeau des dépenses de l'État est épongée par l'imposition régressive des biens de consommation, et au moyen d'impôts fonciers et d'impôts économiquement nuisibles sur le revenu des sociétés et des entreprises.

(Rowell-Sirois, p. 184)

Une modification de la Constitution permettant aux administrations provinciales de lever certains genres d'impôts indirects permettrait de stabiliser les recettes provinciales et de réduire les paiements fédéraux de transfert, facilitant ainsi l'élimination de la double imposition dans d'autres secteurs. En 1936, King et son ministre des Finances sont disposés à adopter pareille modification. Cependant, les Conservateurs s'y opposent farouchement, tant à la Chambre des communes qu'au Sénat où ils détiennent la majorité. Quand le projet de loi est rejeté au Sénat, King révisé sa position, mais on ne fait rien pour le déposer à nouveau. Au cours de la décennie qui suivra, tous les débats sur les modifications visant les accords fiscaux ont pour point de départ l'hypothèse qu'il n'y a que deux solutions possibles : la centralisation ou le *statu quo* (Neatby, 1976, p. 160-161).

En 1937, de nouvelles difficultés financières s'annoncent. L'Ontario s'en tire relativement bien au cours de la crise, mais la hausse des taux fédéraux d'imposition entame ses recettes. Après sa réélection en 1937, le premier ministre Hepburn s'élève contre l'aide sans cesse croissante que le gouvernement fédéral accorde aux provinces pauvres, avançant que les subventions que celui-ci leur verse proviennent des impôts perçus au Québec et en Ontario. Ce genre de raisonnement sied bien au premier ministre Duplessis du Québec. D'après la position soutenue par cette province depuis 1920, les subventions conditionnelles fédérales constituent une violation de l'autonomie provinciale et vont à l'encontre de la Constitution. Toute modification du taux des subventions prévues à l'égard des provinces dans les lois est, prétend-on également, non valide sans l'approbation de tous les gouvernements provinciaux (Armstrong, p. 201-210, 213-217). C'est l'époque de «l'alliance Toronto-Québec» contre Mackenzie King et le gouvernement fédéral (Creighton, 1970, p. 237).

Vers le milieu de 1937, la situation financière de la fédération est plus précaire que jamais et il ne semble guère possible de s'entendre sur de nouveaux accords fiscaux. Après avoir longuement débattu avec son Cabinet s'il y a lieu d'autoriser les provinces du Manitoba et de la Saskatchewan à ne pas acquitter

leurs dettes, King se laisse facilement persuader par elles de constituer une commission royale d'enquête chargée d'examiner et de recommander des solutions à la crise (Bryre, 1986, p. 192-193). C'est ainsi que voit le jour en août 1937 la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, dite Commission Rowell-Sirois et chargée de revoir «le fondement économique et financier de la Confédération et la répartition des pouvoirs législatifs à la lumière de l'évolution économique et sociale des 70 dernières années» (Rowell-Sirois, p. 2). C'est une chose d'analyser les origines de la crise, mais c'en est une autre d'en arriver à un moyen acceptable de la résoudre. La Commission royale est obligée d'examiner les raisons d'être du fédéralisme et la façon de concilier ces raisons avec les nouveaux rôles que les gouvernements sont tenus de jouer. L'évolution constitutionnelle des années 1935 à 1940 aura une incidence profonde sur cette vaste question.

Les nouveaux ordres sociaux et l'impasse constitutionnelle

Mises à part les hausses considérables des paiements de transfert fédéraux, «générosités» auxquelles les provinces ne peuvent prétendre ni s'attendre une fois l'urgence économique passée, le gouvernement de Bennett ne fait pas grand-chose au cours des premières années de la crise. Il verse des subventions accrues aux chemins de fer et à l'industrie du charbon et il met sur pied une gamme de programmes de soutien des prix à l'intention des producteurs de blé (Rowell-Sirois, p. 171-174), mais Bennett ne prend aucune orientation nouvelle de l'envergure de celle de Roosevelt aux États-Unis (Neatby, 1972, p. 58).

La réticence du premier ministre Bennett ne tient vraisemblablement pas à un sens aigu des droits des provinces ou des réalités sociologiques sous-jacentes à la doctrine juridique. Lorsque, finalement, il décide en 1935 qu'il faut s'écarter radicalement des politiques économiques conventionnelles, il ne se donne même pas la peine de consulter les ministres de son propre Cabinet, encore moins les gouvernements provinciaux (Neatby, 1972, p. 65). Il ne s'embarasse pas non plus des détails de la répartition constitutionnelle des pouvoirs. Il semble sûr de pouvoir trouver dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique les justifications constitutionnelles nécessaires aux mesures législatives de son «nouvel ordre social».

La raison principale de l'absence relative d'initiative fédérale au début de la Dépression semble être la conviction de Bennett que les politiques pour lesquelles il a fait campagne en 1930 peuvent faire échec à cette crise: le rétablissement de l'accès aux marchés étrangers pour les produits canadiens grâce aux tarifs préférentiels impériaux et le recours aux tarifs douaniers par le Canada (Neatby, p. 58-64). Les gouvernements provinciaux ne pressent pas non plus très énergiquement le gouvernement fédéral d'entreprendre des pro-

grammes plus radicaux dès les premières années. Leur attention est centrée sur une préoccupation immédiate, celle de faire face à leurs obligations grandissantes en matière de secours et leur intérêt principal à l'égard du gouvernement fédéral porte sur l'élargissement de leur marge de manœuvre en matière d'imposition ou sur la hausse des subventions, ou sur les deux à la fois. En raison de cette attention portée sur les accords fiscaux, la première phase de la crise donne lieu à relativement peu de débats intergouvernementaux sur la réforme fondamentale de la Constitution fédérale. Tout comme celle de 1927, la conférence fédérale-provinciale de 1931 porte exclusivement sur la formule de modification, car la question doit être réglée dans le cadre du Statut de Westminster.

En 1935, la situation a énormément évolué. Dans ses allocutions radiodiffusées ce printemps-là, le premier ministre Bennett proclame la nécessité d'apporter de profondes modifications aux institutions nationales, économiques et sociales. Ces transformations, ainsi que son programme législatif le laisse entendre, doivent être apportées principalement par le gouvernement fédéral. Il s'agit donc d'un défi précis pour l'ordre fédéral en place. La défaite de Bennett aux élections fédérales de 1935 laisse King aux prises avec le dilemme de déterminer ce qu'il doit faire avec le nouvel ordre social de son adversaire. Contrairement à ce dernier, King prête une oreille fort attentive aux objections des provinces, surtout à celles du Québec et de l'Ontario, selon lesquelles les mesures législatives représentent une ingérence marquée dans leur champ de compétence. Un des premiers gestes de King après son accession au pouvoir est de soumettre à la Cour suprême du Canada tous les projets de loi présentés par Bennett (Neatby, 1976, p. 151).

Ensuite King cherche à établir si l'on peut en arriver à un consensus au sujet de la réforme constitutionnelle à la conférence fédérale-provinciale de décembre 1935. Il voit d'un bon œil les propositions visant à accroître les pouvoirs fédéraux en matière de réglementation des salaires, des conditions de travail et des coalitions commerciales restrictives, mais il ne prône aucune modification en particulier. Il préfère concentrer ses énergies sur un objectif préliminaire, celui de rallier les opinions autour d'une formule de modification.

Les participants à la conférence confient à un comité la tâche d'examiner cette dernière question. Le premier ministre Taschereau, qui s'est opposé catégoriquement à débattre toute formule de modification en 1927, se montre favorable à l'idée au crépuscule de son régime. Cependant, à la fin de la conférence, les opinions sont encore fort diverses en ce qui a trait à une formule concrète et il est convenu de mettre immédiatement à la tâche des fonctionnaires fédéraux et provinciaux afin d'en élaborer une (Neatby, 1976, p. 151-152).

Les participants à la conférence de 1935 se montrent particulièrement conciliants, étant donné les pressions économiques qui pèsent sur les deux ordres de gouvernement et ils se disent fort optimistes de trouver bientôt une formule de modification. En février 1936, le ministre fédéral de la Justice, Ernest

Lapointe, et ses homologues provinciaux, à l'exception de celui du Nouveau-Brunswick, s'entendent au sujet d'une formule : il faut le consentement unanime de toutes les assemblées législatives pour apporter des modifications touchant des domaines aussi cruciaux de la Constitution que les droits à l'éducation des minorités religieuses. Dans d'autres secteurs tels la politique sociale, le consentement du Parlement fédéral et des deux tiers des assemblées législatives représentant au moins 55 p. 100 de la population canadienne suffit. C'est un progrès important, mais on ne peut amener le Nouveau-Brunswick à y souscrire. King refuse d'aller de l'avant sans le consentement unanime des provinces et les recommandations sont reléguées aux oubliettes. Bientôt les affrontements fédéraux-provinciaux s'amplifient. La réforme constitutionnelle fondée sur le consentement unanime des provinces est chose du passé (Neatby, 1976, p. 161-162).

Le gouvernement de King prend cependant certaines initiatives. Il négocie une entente commerciale officielle avec les États-Unis quelques semaines après sa formation. La Banque du Canada, que M. Bennett a créée en 1934 à titre de « banque des banquiers », est nationalisée, mais la mainmise que le fédéral s'est ainsi acquise ne lui sert guère à déborder la politique de l'abondance monétaire déjà adoptée par le premier gouverneur, Graham Towers. Une commission nationale de placement est mise sur pied et chargée de coordonner l'administration des dépenses de secours et de recommander des mesures pour créer de l'emploi. Cependant, lorsqu'elle reprend à son compte les idées de Keynes en 1937 et presse le gouvernement fédéral d'adopter un budget largement déficitaire, King s'y oppose farouchement (Neatby, p. 82-84).

Au début de 1937, le Conseil privé rend ses décisions au sujet du programme législatif de Bennett. Sur tous les points importants, ses conclusions reprennent celles de la Cour suprême du Canada (Mallory, 1976, p. 53). Deux projets de loi moins importants, l'un visant à modifier le Code criminel afin de renforcer les pouvoirs d'Ottawa en matière de réglementation des coalitions commerciales restrictives et l'autre prévoyant une sorte de formule de faillite à l'intention des agriculteurs (Mallory, 1976, p. 51), passent haut la main l'examen effectué par le Conseil privé. La Commission fédérale du commerce et de l'industrie, version édulcorée de l'organisme de réglementation proposé par la Commission royale d'enquête sur les écarts de prix, est reconnue comme partiellement valide (Beck, p. 210; Rowell-Sirois, p. 193). Mais les cinq projets de loi les plus importants sont tous déclarés anticonstitutionnels.

Il est par ailleurs jugé que les trois lois qui fixent des normes nationales en matière de salaire minimum et de durée maximale de la semaine de travail concernent la « propriété et les droits civils » et, par conséquent, sont de compétence provinciale exclusive. On réfute l'argument du gouvernement fédéral voulant que ces lois se greffent à son pouvoir d'exécution des traités parce qu'elles entérinent des obligations assumées en vertu des conventions de l'Or-

ganisation internationale du travail (Rowell-Sirois, p. 194). Le Conseil privé soutient que :

«si, dans l'exercice de ses attributions découlant de son nouveau statut international, le Dominion contracte des obligations, ces dernières doivent, quand il s'agit de lois concernant les catégories de sujets relevant des provinces, être remplies par l'ensemble des pouvoirs, c'est-à-dire au moyen d'une coopération entre le Dominion et les provinces. Bien que le *navire de l'État* vogue maintenant plus à l'aventure et sur des mers étrangères, il *conserve encore ses compartiments étanches, partie essentielle de sa structure première.*»

(Cité dans le rapport de la Commission Tremblay, vol. 1, p. 117; c'est nous qui soulignons.)

La Loi sur l'organisation du marché des produits naturels prévoit la création d'un Bureau fédéral d'organisation du marché chargé «de régler l'époque et l'endroit où la denrée réglementée doit être mise en marché, de désigner l'agence par l'entremise de laquelle doit s'effectuer cette mise en marché; de déterminer le mode de distribution, la quantité et la qualité, catégorie ou espèce de la denrée réglementée qui doit être mise en marché par qui que ce soit, à une époque quelconque, et d'interdire l'écoulement d'une denrée réglementée de n'importe quelle catégorie, qualité ou espèce» (Rowell-Sirois, p. 196). Cette loi doit s'appliquer à tout produit naturel dont le marché principal se trouve à l'extérieur de la province productrice. Une fois cette condition respectée, toutes les opérations commerciales visant ce produit, dont celles effectuées à l'intérieur de la province, seront régies par cette loi. Le Conseil privé la juge anticonstitutionnelle parce que le pouvoir fédéral en matière «d'échanges et de commerce» ne s'étend pas à la réglementation de ceux-ci à l'intérieur d'une province (Rowell-Sirois, p. 196-197). La réaction de F.R. Scott au jugement du Conseil privé à ce sujet est particulièrement acide :

Nous avons désormais deux exemples de lois de mise en marché : la première, une loi provinciale adoptée par la Colombie-Britannique, a été déclarée inopérante par la Cour suprême parce qu'elle porte atteinte au commerce interprovincial, et cette loi (fédérale) qui a été déclarée non valide parce qu'elle porte atteinte au commerce local. En d'autres mots, les tribunaux ont créé dans la Constitution une zone grise qui leur permet d'invalider toute mesure législative qui ne leur plaît pas en matière de mise en marché.

(Cité dans Mallory, p. 53)

La Loi sur le placement et les assurances sociales prévoit la création d'un programme d'assurance-chômage cofinancé en partie par les employés et les employeurs au moyen de cotisations et en partie par le gouvernement fédéral. Elle exprime également l'intention du gouvernement d'examiner le régime général d'assurance-maladie et les programmes de secours des chômeurs qui ne sont pas admissibles aux prestations prévues dans la loi (Guest, 1980,

p. 88). D'après le Conseil privé, le prélèvement de cotisations d'employés et d'employeurs constitue une ingérence dans le champ de compétence provincial au chapitre de la propriété et des droits civils.

À l'argument invoqué par le gouvernement fédéral selon lequel cette loi peut néanmoins se justifier comme découlant de l'exercice du pouvoir général de légiférer pour «la paix et l'ordre au Canada ainsi que pour son bon gouvernement», étant donné que le chômage prend les proportions d'un fléau national, le Conseil privé répond que, suivant une longue liste de décisions, ce pouvoir se limite aux «urgences temporaires et accablantes telles que la guerre, la peste ou la famine» (Rowell-Sirois, p. 195).

D'après Mallory, «les décisions du Conseil privé ont en fin de compte pour effet de confiner le gouvernement fédéral dans un rôle consistant à réglementer l'activité économique ... Sa compétence est pratiquement nulle en matière de travail, de prix, de production et de mise en marché, sauf en temps de guerre» (1958, p. 51). King peut désormais imputer le blâme de l'inaction fédérale à la Constitution. Cette explication a l'heur de plaire à un bon nombre et l'on discute ferme, parmi les réformistes tels que Scott, au sujet des politiques conservatrices des vieillards du Conseil privé.

Cependant, comme nous l'affirmons dans notre analyse des divisions entre les classes industrielles, King dispose d'autres choix, comme ceux de réformer la Constitution et de combler les postes de juges par des candidats qui partagent ses conceptions. Qui plus est, s'il accorde son appui aux projets de loi de Bennett, il peut les mettre en vigueur tout en attendant que des particuliers en contestent la constitutionnalité. Si ces mesures devaient améliorer l'économie nationale ou être perçues comme telles, les protestations du public contre leur abolition par un tribunal étranger appuieraient ses demandes de réforme constitutionnelle. Voilà la stratégie adoptée à cette époque par le gouvernement créditiste de l'Alberta qui jouit d'un appui populaire grandissant malgré ses échecs sur la scène constitutionnelle. Mais King ne choisit pas cette voie; il préfère soumettre immédiatement aux tribunaux les projets de loi de Bennett. Comme le fait remarquer Mallory, «étant donné les circonstances, il est peu probable que le tribunal soit porté à croire que le gouvernement attache une grande importance à ces projets de loi» (1976, p. 50).

Pourquoi King s'oppose-t-il à ce que le gouvernement fédéral joue le genre de rôle socio-économique accru que supposent les projets de loi de Bennett? Ce n'est pas qu'il soit un conservateur intraitable sur le plan financier. En 1938, malgré quelques appréhensions, il se laisse convaincre d'adopter un budget modérément expansionniste inspiré de motifs keynésiens prônés par la Commission nationale de placement et par le ministre du Travail, Norman Rogers (Neatby, 1976, p. 247-248, 250-258). On ne peut pas, non plus, de façon convaincante, prêter à King des intentions libertaires en faveur d'une intervention minimale de l'État. Au cours de la même année où il se laisse convaincre de l'opportunité d'un déficit, il refuse de recourir au droit fédéral

d'annulation afin de casser la « loi du cadenas » de Duplessis (Neatby, 1976, p. 233-236, 267-268).

La meilleure façon d'expliquer l'inaction relative du gouvernement de King au cours de la crise, ainsi que la volonté de ce dernier d'accroître par la suite la politique socio-économique fédérale, ne se trouve ni dans la Constitution fédérale ni dans la conception que se fait King de l'économie ou de la justice. Il s'agit plutôt du fait que, pour celui-ci et ses Libéraux, tant dans l'intérêt du parti que pour des motifs idéologiques, l'unité nationale a la priorité absolue. Aussi longtemps que la majorité d'expression anglaise n'adopte pas de position claire sur le rôle qui convient à l'État, la politique électorale laisse à King une bonne marge de manœuvre. Dans ce contexte, il préfère éviter le genre d'initiatives que Taschereau a dénoncées en 1935 en matière de politique socio-économique. Face à sa conscience et à son journal, King justifie son refus de recourir au droit d'annulation ou de soumettre la loi du cadenas aux tribunaux – malgré son opposition personnelle à cette mesure – en affirmant que, « en dernier ressort, l'unité canadienne sert à jauger la façon dont nous réglons toutes ces questions » (cité dans Whitaker, 1977, p. 286).

L'élection au Québec, moins d'un an après sa propre réélection en 1935, d'un gouvernement qui, quoique conservateur, défend avec plus d'ardeur que les gouvernements libéraux précédents les droits des provinces, renforce les tendances de King. Cependant, la stratégie de ce dernier, qui est éclairée par sa conviction que la principale menace pour l'unité nationale vient du conflit entre francophones et anglophones et qui vise à réduire au minimum l'activité fédérale, est beaucoup moins efficace dans la situation de crise économique qu'elle ne l'était dans les années 20. Car, même si l'inaction fédérale réduit au minimum les possibilités de nouveaux conflits fédéraux-provinciaux d'ordre linguistique, elle incite de plus en plus à la critique ceux qui entrevoient la nation principalement à travers les prismes de la région et de la classe.

D'après ces personnes, seul le gouvernement fédéral possède les ressources financières et les connaissances techniques pour mettre en œuvre des politiques socio-économiques progressistes, notamment la redistribution des richesses entre les personnes et les régions, qu'on ne peut exécuter qu'en fonction de principes nationaux de justice et de bien-être collectifs. Étant donné leur responsabilité face aux collectivités politiques infranationales, les gouvernements provinciaux ne peuvent appuyer un point de vue national sur ces questions. Quant aux provinces pauvres, si progressistes que soient leurs objectifs, elles sont limitées par leurs ressources insuffisantes et leur capacité restreinte de revendiquer auprès des provinces riches, étant donné la mobilité du capital. Par conséquent, on juge essentiel que le gouvernement fédéral étende son champ de compétence.

Même avant que le Conseil privé ne rende ses décisions en 1937, un nombre sans cesse croissant d'intellectuels canadiens-anglais commencent à dénoncer le régime fédéral, le qualifiant d'obstacle important à l'adoption de politiques

progressistes. L'une des figures dominantes de ce mouvement est Norman Rogers qui prétend d'abord en 1931 que le fédéralisme est devenu une «main-morte» (*Canadian Forum*, xii, p. 47). Dès son entrée en politique nationale, il défend ses idées au sein du Cabinet de King. Des personnages en vue au sein de la Ligne pour la reconstruction sociale et de la CCF reprennent cette même conclusion, malgré des divergences considérables d'opinions quant aux personnes à qui imputer l'échec constitutionnel. F.R. Scott (1977, p. 47) fait valoir la culpabilité du Conseil privé, tandis que pour Frank Underhill (1937) la source profonde de l'impasse se trouve dans l'opposition fondée sur les classes face au «remplacement de la richesse privée par le pouvoir de l'État». Tous cependant conviennent que la solution des crises tant constitutionnelle qu'économique se trouve dans la centralisation des pouvoirs fédéraux. Reprenant des idées très répandues au sein de la gauche socialiste démocratique, Harold Laski (1939) va jusqu'à déclarer que le fédéralisme est désuet et que c'est un luxe qu'on ne peut plus se permettre parce qu'il prive les gouvernements d'une mainmise efficace sur les forces du «capitalisme géant».

Ces critiques n'ont guère d'emprise sur King au cours de la seconde moitié des années 30. Le seul parti à appuyer de telles idées est la CCF qui réussit à se ménager un appui populaire substantiel dans l'Ouest seulement. Les provinces Maritimes demeurent conservatrices, tout comme l'Ontario que dirige Hepburn, dont les tendances populaires vont de plus en plus à droite après l'affrontement d'Oshawa et sa réélection en 1937. Par conséquent, le Canada anglais et, par-dessus tout, l'Ontario restent divisés sur les questions de justice économique, ce qui permet à King de mettre au premier plan l'unité nationale et l'image de son parti au Québec. Il prétend prêter une oreille sympathique aux objectifs des réformistes, tout en les admonestant au sujet des moyens politiquement et constitutionnellement boiteux avec lesquels ils se proposent de les réaliser. Les défenseurs d'un rôle plus actif de l'État se tournent vers leurs gouvernements provinciaux. L'exemple le plus frappant est celui du gouvernement créditiste de l'Alberta, après 1936.

Les réactions gauches du gouvernement fédéral face à la crise d'endettement de l'Ouest sont l'une des raisons principales qui poussent le gouvernement d'Aberhart à écarter les solutions relativement orthodoxes qu'il a mises en œuvre en 1936 au profit des mesures législatives créditistes plus radicales qu'il adopte à compter de 1937 (Mallory, 1976, p. 57-152). La réaction d'Ottawa aux tentatives de l'Alberta en vue d'accroître le crédit de la province et de réduire l'endettement du gouvernement et des agriculteurs consiste à recourir au droit fédéral d'annulation, tombé en désuétude depuis treize ans, ce qui remplit de confusion bon nombre d'experts juridiques qui en sont arrivés à la conclusion que ce droit est désormais «lettre morte» (Rowell-Sirois, p. 203; Mallory, p. 84). Peu après l'adoption des mesures législatives créditistes, en 1937, le gouvernement fédéral soumet aux tribunaux la question de la validité de ses droits d'annulation et de réservation, ainsi que trois lois provinciales.

La Cour suprême du Canada se prononce d'abord sur les droits fédéraux qu'elle estime être demeurés intacts (Mallory, p. 85). Puis en mars 1938, elle statue que les projets de loi de l'Alberta sont tous trois inconstitutionnels. De plus, les juges posent le geste extraordinaire de déclarer inconstitutionnelle une loi de l'Alberta qu'Ottawa a choisi de ne pas soumettre au tribunal, soit la loi du crédit social sur laquelle repose tout le programme créditiste. Pour reprendre la description qu'a faite Mallory, «c'est tout l'édifice législatif du Crédit social qui s'écroule par suite d'un seul jugement» (Mallory, p. 87). Malgré ces pertes constitutionnelles dévastatrices, le gouvernement de l'Alberta poursuit la bataille. De 1937 à 1941, un total de onze lois albertaines sont annulées et dix autres sont déclarées inconstitutionnelles par la Cour suprême du Canada (Freisen, 1984, p. 414; Neatby, 1976, p. 265-267).

Les conflits entre Ottawa et les administrations provinciales ne se limitent pas à l'Alberta. En août 1937, quand King constitue la Commission Rowell-Sirois, la querelle fédérale-provinciale atteint une telle intensité que trois gouvernements provinciaux, soient ceux de l'Ontario, du Québec et de l'Alberta, déclarent ne pas reconnaître à la Commission le pouvoir de mener pareille enquête et lui refuser leur collaboration (Neatby, 1976, p. 245). Leur opposition à la Commission et leurs conceptions divergentes du fédéralisme se manifestent au cours des audiences où chaque gouvernement provincial présente un témoignage quelconque en 1938. Toutes les provinces jugent insatisfaisant le partage existant des pouvoirs d'imposition et des attributions en matière de dépenses, mais elles ne s'entendent pas sur la façon de le modifier. Deux stratégies opposées s'offrent: la centralisation des attributions sociales et économiques afin qu'elles correspondent mieux à la répartition existante des pouvoirs et capacités d'imposition, ou la décentralisation des pouvoirs d'imposition afin de mieux les aligner sur la répartition actuelle des attributions sociales et économiques.

Les gouvernements du Québec, de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique s'opposent en général à tout élargissement de la compétence fédérale. Le premier ministre Hepburn de l'Ontario se préoccupe au plus haut point des retombées, sur le plan de la redistribution, de l'élargissement du rôle fédéral en matière de politique sociale, affirmant qu'il s'agit d'une façon indirecte de transférer la richesse des Ontariens aux résidents des autres provinces. Qui plus est, l'animosité personnelle entre Hepburn et King est telle à cette époque que le premier ministre ontarien prend plaisir à susciter des embarras aux Libéraux fédéraux et à leur Commission (Armstrong, 1981, p. 209-219). C'est sans doute des motifs guidés par un intérêt à courte vue et par une rivalité personnelle qui ont amené les deux autres provinces, le Québec et la Colombie-Britannique, dont le niveau économique est supérieur à la moyenne nationale, à s'opposer à la centralisation. Mais, dans le cas du Québec, les priorités nationalistes conservatrices du premier ministre Duplessis prennent sans doute le pas sur ces motifs. Son homologue Pattullo de la Colombie-Britannique a

également des motifs particuliers de s'opposer à la centralisation. Il tient à conserver suffisamment de latitude en matière de finance et de compétence pour apporter des réformes provinciales capables de faire échec à la menace de la CCF, mouvement de gauche.

Contrairement aux trois autres, l'Alberta ne fait pas partie du club des provinces riches. La décision du premier ministre Aberhart de joindre leur rang peut exprimer l'espoir soutenu de possibilités de réformes provinciales ou simplement sa colère face au gouvernement fédéral qui vient d'invalider toutes les mesures législatives de réforme qu'il a prises.

Les autres provinces sont en faveur d'une centralisation plus ou moins poussée. Le premier ministre Bracken, du Manitoba, appelé à devenir bientôt chef du Parti progressiste-conservateur fédéral, est le plus ardent défenseur de cette position. Ainsi que le rapporte W.L. Morton, il invite :

le gouvernement fédéral à assumer le coût total du secours et des pensions de vieillesse et la moitié de celui de certains autres services. Dans son mémoire, il prône l'attribution au fédéral des responsabilités de nature nationale et, aux provinces, des recettes qui leur permettront de maintenir les services sociaux exigés par l'opinion publique, à un niveau comparable à ceux des régimes favorisés du pays. Sinon, les provinces faibles refuseront de payer leurs dettes et leur population émigrera vers les provinces fortes, avec comme résultat possible des services sociaux également submergés. Si les nouvelles normes doivent être provinciales, et non pas nationales, il en résultera une situation désastreuse pour l'Ouest canadien et grave pour les autres provinces. Seule une conception renouvelée de la nature et de l'objectif de la Confédération pourra soulager la misère dans l'Ouest et rétablir l'unité de la nation.

(Morton, 1967, p. 431-432).

En 1939, on ne signale aucun progrès important dans le dossier constitutionnel. Le problème de l'endettement des provinces de l'Ouest a empiré. Les Canadiens anglais et les administrations provinciales des régions où ils sont majoritaires demeurent divisés. Il faudra la guerre pour dénouer l'impasse.

Pour résumer, la crise provoque un conflit fédéral-provincial d'une envergure inconnue depuis les premières escarmouches des années 1880 et 1890. Cette fois-ci, cependant, aucun des deux ordres de gouvernement ne veut ni ne peut élaborer les nouvelles politiques économiques et sociales qui s'imposent. C'est pourquoi le degré de centralisation propre au fédéralisme canadien ne change guère durant les années 1930, malgré une forte baisse de l'autonomie financière de la plupart des administrations provinciales. On est tenté d'avancer que, plutôt que d'enlever des pouvoirs à un gouvernement pour en faire profiter un autre, les tribunaux privent, au cours de cette période, les deux ordres de gouvernement de pouvoirs qui sont tout simplement happés dans un «trou noir» constitutionnel. Cependant, dans la mesure où les arrêts des tribunaux entravent énormément le fonctionnement du gouvernement fédéral, Mallory a sûrement raison d'affirmer que :

L'effet paralysant de l'interprétation judiciaire de la Constitution canadienne entre les deux guerres traduit bien l'indécision générale qui règne au sein de la population canadienne. Pour un grand nombre, si une fraction importante de la population réclame un accroissement de l'intervention de l'État, par ailleurs, d'autres groupes qui ont davantage à gagner de l'ancien équilibre contestent vivement cet accroissement. Par conséquent, tout temps d'arrêt dans la satisfaction des désirs collectifs se transforme en un débat sur les premiers principes constitutionnels. En raison de cette incertitude, on fait appel aux tribunaux qui, composés de juges canadiens ou des lords éclairés du Conseil privé, sont déchirés par les mêmes incertitudes. Leur façon de raisonner et l'esprit global de la *common law* elle-même favorisent l'impasse qui en découle; cependant, les juges ne sont pas plus confus que ceux dont ils gardent la constitution.

(1976, p. 56)

En dernière analyse, la cause principale de l'impasse réside dans la fragmentation de l'opinion canadienne sur les questions fondamentales de stratégie économique et de justice sociale. Sans même une position majoritaire à l'égard de ces questions, il est impossible de déterminer clairement les rôles économique et social qui conviennent à l'État et le partage optimal de ces rôles entre les deux ordres de gouvernement.

Conclusions

Les années de crise provoquent des virages prononcés dans la tournure du débat portant sur le fédéralisme canadien. Certains thèmes antérieurs, tout particulièrement l'influence de la religion sur la politique, connaissent une baisse énorme de popularité. D'autres, notamment la langue, conservent une place de choix. Mais même ce clivage se modifie : sa convergence vers un territoire donné fait que l'identité canadienne-française est de plus en plus polarisée par les relations Québec-Canada, l'État du Québec représentant le principal protecteur institutionnel des intérêts des francophones. De plus, les questions économiques et sociales qui se posent au cours des années 30 accentuent le débat autour des questions de partage des pouvoirs et des orientations que le fédéralisme oblige à prendre, mettant en veilleuse la question des droits des minorités. Les points de vue contradictoires au sujet de la nationalité canadienne portent davantage sur les questions économiques et sociales et, par conséquent, sur le rôle de l'État.

L'assise agricole relativement homogène des Prairies, conjuguée avec le caractère ethnique et social distinctif découlant du profil de peuplement et de l'économie politique propres à la politique nationale, acquiert un sens aigu du particularisme régional. Cette évolution est partiellement reconnue en 1930, lorsque le gouvernement fédéral cède aux trois provinces des Prairies la propriété de leurs richesses naturelles, les rendant finalement égales aux six autres provinces. La crise économique, l'incapacité du fédéral de prendre les mesures

voulues et les conflits de compétences au sujet du Crédit social viennent renforcer les particularismes régionaux et le sentiment d'injustice face aux provinces du Centre. C'est au cours de cette période que prennent tout leur sens les symboles et le langage entourant «l'aliénation de l'Ouest», sentiment de subordination de cette région à une autorité politique fédérale éloignée et soumise aux intérêts des milieux d'affaires du Canada central.

Des divisions se font jour au sein de la classe ouvrière industrielle et viennent s'ajouter aux divisions linguistiques et à celles qui séparent les régions et la classe agricole, soit les divisions sociales les plus marquées sur le plan politique, mais au lieu de les supplanter, elles les recourent de mille et une façons. En raison des variations régionales de la structure des classes, le degré de mobilisation des intérêts de chacune varie également : le mouvement ouvrier fait de rares percées dans les provinces Maritimes; en Colombie-Britannique, il se concentre dans les industries du secteur primaire; en Ontario, dans celles du secteur secondaire; et au Québec, il s'intègre à la politique de base en matière de langue et de nationalisme. Dans les Prairies, les efforts déployés par la CCF afin d'associer le monde ouvrier et celui de l'agriculture connaissent un certain succès. Le fédéralisme, par ses aspects tant sociaux qu'institutionnels, fragmente donc et divise les particularismes et les intérêts de classes. Néanmoins, le programme dressé par le mouvement ouvrier et par les agriculteurs entraîne des modifications importantes dans le rôle de l'État et, par voie de conséquence, dans le régime fédéral. Plus que jamais auparavant, la légitimité du fédéralisme lui-même, et non pas seulement d'une sorte de fédéralisme, tient à la capacité qu'on lui attribue de fournir à une crise économique des solutions efficaces et conformes à la justice sociale.



Solution de continuité : le fédéralisme des années de guerre, 1939-1946

La Seconde Guerre mondiale oblige les États à intervenir massivement pour transformer les économies de consommation agonisantes en économies de guerre à haut rendement. Au Canada, le défi économique est relevé avec un succès éclatant. En 1942, le chômage n'existe plus et la production et la productivité progressent par bonds. En 1945, le secteur secondaire occupe dans l'économie une place beaucoup plus grande que jamais auparavant et depuis ce temps-là. Les Canadiens ont désormais un modèle de rechange à l'ancienne forme d'économie politique; ils ont aussi la preuve de son efficacité.

La guerre renforce les groupes de travailleurs agricoles et industriels qui se sont ralliés sous la bannière de la FCC. Elle décuple le pouvoir économique et politique de négociation des syndicats, leur permettant d'arracher au gouvernement fédéral une nouvelle législation du travail et d'amener le secteur privé à la respecter. Par conséquent, les syndicats connaissent une expansion d'une rapidité sans précédent, formant au cours de l'après-guerre une force, beaucoup plus nombreuse et puissante, favorable à une intervention accrue de l'État. Le secteur agricole ne connaît pas d'expansion, mais le soutien des prix du grain durant la guerre aide à stabiliser les revenus de ceux qui s'attachent à la ferme, à atténuer l'antagonisme des Prairies à l'égard d'Ottawa et à

convaincre les agriculteurs de la nécessité d'obliger le gouvernement fédéral à maintenir ces politiques après 1945.

La guerre est également une force édicatrice de la nation. Elle offre un but national qui transcende, estime-t-on, les intérêts particuliers des régions, des groupes linguistiques et des classes. La mobilisation des travailleurs dans les usines de guerre et de millions de militaires favorise une grande augmentation de la mobilité et la multiplication des contacts avec des Canadiens d'autres régions. Les valeurs défendues à la guerre, soit la démocratie et la liberté, deviennent des thèmes universels. Les particularismes et les conflits régionaux sont mis sous le boisseau et rares sont ceux qui doutent que la conduite de la guerre soit une responsabilité fédérale. Les hommes politiques provinciaux qui contestent cette affirmation en paient le prix sur le plan électoral, comme le découvriront Duplessis et Hepburn.

Dans ce tableau général, il faut signaler une exception importante: le Québec. En effet, la Seconde Guerre mondiale, tout comme la Première, avive l'opposition entre francophones et anglophones. King est beaucoup plus conscient de ces dangers que ne l'était Borden; mais, en fin de compte, une deuxième crise de la conscription ne peut être évitée. Elle ne lui coûte pas le pouvoir fédéral, contrairement à Borden, mais elle amène l'élection d'un gouvernement libéral au Québec et, avec elle, l'anéantissement de tout espoir de traiter avec un gouvernement provincial ouvert à des modifications de la Constitution dont les effets seraient centralisateurs. C'est ainsi que la guerre et ses répercussions sur la société mettent fin au fédéralisme classique et fixent les jalons qui vont guider les premiers pas du fédéralisme moderne au Canada.

La société fédérale

La Seconde Guerre mondiale a des répercussions immédiates et profondes sur l'économie canadienne. Elle provoque une hausse énorme des dépenses gouvernementales, qui, en revanche, permettent de rétablir la croissance économique et le plein emploi, surtout dans le secteur manufacturier. Elle renforce en outre la tendance à l'accroissement de l'intégration économique du Canada avec les États-Unis, mettant ainsi fin à la vieille politique nationale et à la stratégie industrielle protectionniste, soit le remplacement des importations, qui y est associée.

Les dépenses fédérales passent de 680 millions de dollars en 1939 à 5,1 milliards en 1945. Réaction de l'économie nationale: le PNB réel de 1944 est de 80 p. 100 supérieur à celui de 1938 et, même si cette hausse de la production est en grande partie absorbée par l'effort de guerre, la consommation personnelle de biens et de services s'accroît également de 30 p. 100 entre 1939 et 1944 (Clément, 1984, p. 89). Le taux de croissance atteint son sommet en 1942 avec 18,6 p. 100, soit plus du double de la hausse annuelle la plus forte qu'il

atteindra après la guerre. Le taux de chômage dégringole à 4,4 p. 100 en 1941, puis à 1,4 p. 100 en 1944 (Phillips & Watson, p. 22, 28).

La croissance économique se concentre dans certains secteurs durant la guerre: la fabrication représente en moyenne 22,6 p. 100 du PIB réel entre 1926 et 1939, mais, durant les années de guerre, cette moyenne bondit et se hisse à 32 p. 100 en 1943. L'emploi dans ce secteur augmente de 177,6 p. 100 de 1939 à 1945, comparativement au secteur agricole où il descend à 83 p. 100 du chiffre de 1939 (Phillips & Watson, p. 22, 28, 31). Comme plus de 60 p. 100 de tous les travailleurs de la fabrication s'emploient à produire du matériel de guerre, on peut attribuer directement la majeure partie de cette croissance aux dépenses du gouvernement liées à l'effort de guerre (Clément, 1984, p. 88).

L'évolution de chacun de ces secteurs s'accompagne de transformations régionales et démographiques importantes. Elle annonce la reprise d'un exode rural vers les villes dans toutes les régions du pays. C'est dans les Prairies que la situation est la plus grave puisqu'elle entraîne une baisse démographique en Saskatchewan et une certaine stagnation en Alberta et au Manitoba. Au Québec, la baisse sensible de la population agricole a des conséquences culturelles importantes, étant donné la place spéciale que l'agriculture occupe dans l'idéologie nationaliste conservatrice qui règne dans cette province.

Les économies régionales du Canada se transforment également dans leurs rapports les unes avec les autres et avec le monde. Plus précisément, la guerre accroît la polarisation des économies régionales vers le commerce nord-sud avec les États-Unis (Granatstein, 1986). L'intégration continentale plus étroite de l'économie se révèle par le rapport entre le commerce canado-américain et le commerce canadien total, ainsi que par le rapport entre les investissements américains et les investissements totaux au Canada. De 1939 à 1945, la valeur des importations en provenance des États-Unis triple presque, tandis que celle des importations en provenance du Royaume-Uni augmente à peine. En 1944, les exportations à destination du Royaume-Uni atteignent près de quatre fois leur valeur de 1939; cependant, à l'encontre des tendances antérieures du Canada en matière de commerce, ces niveaux sont dépassés par les exportations à destination des États-Unis au cours des quatre dernières années de la guerre (Creighton, 1970, p. 252). De 1939 à 1946, la part américaine des investissements étrangers totaux au Canada passe de 60 à 72 p. 100 (Levitt, 1970, p. 66).

Initialement, ce phénomène n'est pas le fruit d'une politique arrêtée. L'effort de guerre exige de nombreuses pièces et des matériaux qu'on ne peut se procurer que de l'autre côté de la frontière. Il en résulte un déséquilibre commercial avec les États-Unis qui devient bientôt intolérable. Les solutions possibles consistent à réduire le recours aux produits américains ou à signer de nouvelles ententes en matière de commerce et de devises. Le gouvernement fédéral opte d'abord pour la première solution: on resserre le contrôle sur les devises étrangères; on interdit l'importation de nombreux produits provenant d'autres

pays que ceux du bloc Sterling; on réduit les droits de douanes sur les importations en provenance des pays britanniques et l'on accroît les taxes d'accise sur celles d'origine américaine. Mais ces mesures se révèlent insuffisantes, tout en indisposant les Américains. En avril 1941, King renverse la vapeur. En vertu des dispositions de l'Accord de Hyde Park, toute pièce importée des États-Unis, en vue de la production de munitions et d'autre matériel de guerre destinés à la Grande-Bretagne, peut être imputée au compte de prêt-bail que les Américains viennent d'ouvrir à l'intention de la Grande-Bretagne. De plus, ceux-ci s'engagent à acheter au Canada du matériel de défense d'une valeur se chiffrant entre 200 et 300 millions de dollars (Granatstein, 1986).

L'Accord susmentionné permet de concrétiser la pensée officielle d'Ottawa sur les questions relatives au caractère de l'économie internationale d'après-guerre et de la place qu'y occupera le Canada. En 1943, d'éminents hauts fonctionnaires canadiens pressent le gouvernement King d'appuyer les propositions britannique et américaine en vue de conclure une entente sur un régime multilatéral de libre-échange. Au cours de l'année qui suit, des hauts fonctionnaires canadiens jouent un rôle important dans les travaux qui aboutissent en 1944 à l'Accord de Bretton Woods, dans lequel sont jetées les bases de l'ordre économique international d'après-guerre (Granatstein, 1986). Les États-Unis s'engagent à soutenir le dollar américain au moyen de l'or à un taux fixe, ce qui constituera l'assise du système des taux de change fixes. On signe les chartes d'organismes internationaux de crédit: le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale. On aborde en outre le régime de libre-échange qui va plus tard prendre le nom d'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Grâce à ces politiques, l'économie canadienne devient plus fortement intégrée à celle des États-Unis que les rédacteurs de la politique nationale originale ne le souhaitaient. En fait, le Canada s'engage tranquillement dans une nouvelle politique nationale ou, pour employer un qualificatif peut-être plus précis, internationale.

Nouvelle percée du mouvement ouvrier

Le renforcement des mouvements agricole et ouvrier, ainsi que celui de l'appui accordé par le public à la CCF, demeure graduel jusque vers 1942, puis il s'accélère rapidement. Ces mouvements ont donc peu d'influence sur le sort de la CCF aux élections éclair déclenchées par Mackenzie King en 1940. Celle-ci ne réussit en effet à présenter que 96 candidats et, de toute façon, une seule préoccupation domine la scène nationale cette année-là: le rôle du Canada dans la guerre, question qui divise les membres de ce parti. À ce moment-là, la CCF abandonne sa position de stricte neutralité, au prix de la démission de J.S. Woodsworth, mais elle continue de soutenir que le Canada doit limiter

ses efforts à une aide économique, sans envoyer de soldats outre-mer (Neatby, 1972, p. 102).

Ce point de vue jouit d'un appui considérable au Québec et dans l'Ouest, régions qui se sont farouchement opposées à la conscription en 1917. Mais la CCF « communiste » est toujours condamnée au Québec, ce qui lui vaudra seulement 0,6 p. 100 du vote populaire aux élections de 1940. Dans les quatre provinces de l'Ouest, l'appui qu'elle obtient va de 13 p. 100 en Alberta à 28,6 p. 100 en Saskatchewan; c'est dans ces provinces qu'elle remporte sept de ses huit sièges. Les liens plus étroits qui unissent l'Ontario et les provinces Maritimes à la Grande-Bretagne, ce à quoi s'ajoute l'appui négligeable reçu au Québec, maintiennent en-deçà de 9 p. 100 du vote populaire l'appui accordé à la CCF à l'échelle nationale (Beck, p. 232-234). Les Libéraux, à qui incombe la tâche de gouverner le pays en cette période d'urgence nationale, obtiennent 51,5 p. 100 des voix (c'est la première fois depuis 1917 qu'un parti décroche plus de 50 p. 100 des votes à des élections canadiennes) et 181 sièges. Les Conservateurs se contentent de 30,7 p. 100 des voix et de 40 sièges, et les Créditistes, de 2,3 p. 100 des voix et de dix sièges (Beck, p. 236-239).

C'est en Colombie-Britannique que la CCF obtient sa première victoire politique importante. Aux élections provinciales de 1941, elle remporte 33 p. 100 du vote et plus de sièges que l'un et l'autre des deux autres partis. En guise de réaction, les partis traditionnels proposent un gouvernement de coalition pour assurer la stabilité en temps de guerre. La raison en devient bientôt évidente: écarter les socialistes du pouvoir, ce qui confère à la vie politique en Colombie-Britannique la bipolarisation que nous lui connaissons encore (Conway, 1983, p. 146-147, 154; Cairns and Wong, *in* Thorburn, 1985).

La principale préoccupation d'Ottawa à l'égard de la promotion de l'effort de guerre (et de la paix industrielle qui y est essentielle), ainsi que la centralisation des pouvoirs en vertu de la Loi sur les mesures de guerre, permet aux syndicats d'obtenir d'importantes concessions du gouvernement fédéral en matière de relations industrielles. Pour obtenir leur coopération à l'égard du contrôle des prix et des salaires imposé en 1941, le gouvernement fédéral promet de mettre en œuvre la négociation collective obligatoire. Par le décret C.P. 2685 de 1940, il proclame le droit des travailleurs de s'organiser et de négocier des conventions par l'entremise de représentants élus. Cependant, ce décret ne comportant aucune disposition d'application, il est en grande partie ignoré des employeurs, même dans les usines que contrôle ou possède le gouvernement (Easterbrook & Aitken, p. 569).

Cette situation a pour effet de stimuler le militantisme ouvrier et, fait encore plus surprenant, un appui croissant du public envers les revendications des travailleurs. Dans une élection fédérale complémentaire tenue peu après le début de la grève de Kirkland Lake, en 1942, un candidat de la CCF étroitement associé à la défense des grévistes défait Arthur Meighen, appelé à devenir le nouveau chef du Parti conservateur, dans la circonscription conservatrice

«sûre» de York-Sud (Roberts & Bullen, p. 114-115). Cet échec donne l'initiative à l'aile réformiste du Parti conservateur au congrès tenu à Winnipeg en décembre 1942. Le Parti se donne un nouveau chef, un nouveau nom et un nouveau programme : le Parti progressiste-conservateur, désormais dirigé par John Bracken (longtemps premier ministre libéral progressiste du Manitoba) qui prend officiellement des engagements touchant la sécurité sociale, le plein emploi, la négociation collective et l'assurance-maladie (Granatstein, 1975, p. 251-252; Brodie & Jenson, 1980, p. 202-203).

La grève de Kirkland Lake lance le mouvement syndical ouvrier dans de nouvelles entreprises politiques. En 1943, le Congrès canadien du travail, né en 1940 de la fusion du Congrès pancanadien du travail et des syndicats canadiens affiliés au CIO, appuie la CCF à titre de défenseur politique du mouvement ouvrier. Cet appui explique en partie les gains obtenus en Ontario par la CCF aux élections provinciales d'août 1943 (Beck, 1968, p. 247, n° 25). Le gouvernement libéral opposé à l'union est ramené à une représentation de 15 députés et la CCF devient l'opposition officielle avec 34 sièges (dont 19 occupés par des syndicalistes) et 32 p. 100 du vote populaire, soit seulement quatre sièges de moins que le nouveau gouvernement conservateur de George Drew (Granatstein, 1975, p. 264-265; Brodie & Jenson, 1980, p. 202).

Les gains politiques acquis en 1943 ne se limitent pas à la scène provinciale. Cinq jours après les élections ontariennes, les Libéraux de King perdent quatre sièges aux élections complémentaires : deux dans l'Ouest au profit de la CCF, un troisième à celui du Parti travailliste-progressiste et le quatrième à celui du Bloc populaire, nouvellement constitué au Québec. Un mois plus tard, un sondage mené par le Canadian Institute of Public Opinion révèle que la CCF a obtenu 29 p. 100 du vote significatif, dépassant les Libéraux et les Progressistes-Conservateurs, qui n'ont décroché que 28 p. 100 chacun (Brodie & Jenson, 1980, p. 204). Jusqu'à ce moment-là, King affirme avec insistance que la principale occupation de son gouvernement consiste à poursuivre avec succès l'effort de guerre et que la mise en œuvre de nouvelles politiques sociales devra attendre la fin de celle-ci. Mais ces mauvais présages électoraux le persuadent de revoir sa position s'il veut éviter aux Libéraux d'être défaits aux prochaines élections (Granatstein, 1975, p. 265, 266-278).

Des gains importants sont également réalisés en matière de relations industrielles en 1943. La contestation industrielle dépasse les niveaux atteints auparavant en 1919 : 402 grèves mettant en cause plus de 218 000 travailleurs (Jamieson, 1968, p. 280). Vu la situation, King consent à prendre des moyens plus efficaces d'exécuter les promesses faites au monde ouvrier en 1940. En janvier 1944, le Cabinet prend le décret C.P. 1003 selon lequel :

Les syndicats obtiennent le droit de choisir eux-mêmes leurs agents négociateurs; les négociations doivent se faire de bonne foi; les employeurs ne peuvent faire de discrimination à l'endroit des travailleurs syndiqués; les organisateurs syn-

dicaux ne peuvent forcer les travailleurs à adhérer aux syndicats, ni faire de recrutement dans les locaux de l'entreprise pendant les heures de travail; une commission des relations de travail de temps de guerre, comptant un nombre égal de représentants des employeurs et des syndicats ainsi qu'un président neutre, est créée et chargée d'administrer et de mettre en application les règlements.

(Easterbrook & Aitken, p. 569)

Ces transformations légales, ainsi que le plein emploi et une prise de conscience accrue sur le plan politique, entraînent une croissance phénoménale du nombre de syndiqués. À l'échelle nationale, celui-ci fait plus que doubler de 1939 à 1946, passant de 359 000 à 832 000, soit de 7,7 à 17,1 p. 100 de la main-d'œuvre civile (Kumar, 1986, p. 108-109).

Après le décret C.P. 1003, le nombre de grèves connaît une baisse en 1944 et 1945. Cependant, à l'approche de la fin de la guerre, le mouvement ouvrier craint de perdre les progrès accomplis durant cette période une fois que prendra fin l'application de la Loi sur les mesures de guerre et il exerce des pressions pour que les principes dudit décret soient inscrits dans un code national du travail. Les craintes du monde ouvrier s'accroissent lorsque le gouvernement fédéral répond que la Constitution ne lui permet pas de le faire. Les syndicats s'emploient donc à traduire dans les conventions collectives les fruits de ces progrès. La plupart des employeurs s'y opposent, espérant toujours le retour du *statu quo* d'avant la guerre dans les relations de travail. Cette situation provoque une rapide escalade des grèves et des lock-out de septembre 1945 à juillet 1946. Ainsi que le font observer Easterbrook et Aitken :

Ces grèves reçoivent l'appui de l'ensemble du mouvement ouvrier avec un degré fort inhabituel de coopération et de mépris pour les champs de compétence. Elles prennent fin avec l'acceptation du régime de précompte des cotisations, une augmentation importante du nombre de syndiqués et une confirmation généralement reconnue des gains acquis par le monde ouvrier durant la guerre.

(p. 570)

Les victoires remportées par le mouvement ouvrier en 1945-1946 lui permettent de miser sur une base très élargie. Cette situation ne connaît aucun revirement du genre de celui qui a suivi la vague de grèves de 1919. Les Libéraux de King ne manquent pas non plus à leurs promesses électorales en matière de politique sociale, contrairement à ce qu'ils ont fait en 1921.

Situation politique particulière de l'agriculture

Le mouvement agricole n'a pas l'avantage de connaître le même genre de croissance. Une forte émigration frappe les provinces des Prairies, la plupart des ex-agriculteurs allant s'enrôler dans les forces armées ou travailler dans les nouvelles manufactures des villes du Canada central (Morton, 1967, p. 465).

En même temps, les programmes fédéraux et la conjoncture économique internationale permettent de stabiliser les prix des céréales et les revenus agricoles de ceux qui choisissent de ne pas quitter la ferme. Ces nouvelles situations donnent lieu à deux interprétations fort différentes des intérêts à long terme des agriculteurs canadiens, d'où appel à des orientations divergentes.

Selon une analyse, la crise a pris fin et le secteur agricole qui subsiste, amoindri mais plus efficace, peut, s'il est aidé comme il l'a été durant les années de guerre par un gouvernement fédéral déterminé, faire face à toute difficulté future. Il y va de l'intérêt des agriculteurs que le gouvernement fédéral conserve après la guerre le même régime de soutien des prix que durant celle-ci. Les gouvernements provinciaux ont pour rôle de défendre efficacement les intérêts de leur région à Ottawa. Cependant, selon une seconde analyse, le dépeuplement des Prairies au cours des années 40 est une preuve supplémentaire de la vulnérabilité d'une économie qui repose sur la production de matières premières axée sur l'exportation. Ce point de vue sous-tend depuis longtemps l'appui de l'Ouest à l'égard d'une intervention de l'État visant à promouvoir la diversification de l'économie. À moins que la nouvelle politique internationale ne puisse modifier de façon tangible la division régionale des syndicats découlant de la politique nationale, cette dernière analyse laisse entendre que les gouvernements provinciaux continueront d'avoir un rôle important à jouer dans l'évolution économique et sociale.

Au cours des années de guerre, c'est la première interprétation qui prédomine en Alberta, et en Saskatchewan, c'est la seconde. Au Manitoba, il semble que les deux positions se partagent de façon assez égale la faveur populaire. Ces différences vont se manifester dans les résultats des élections provinciales.

En Saskatchewan, la CCF conserve dix sièges et 19 p. 100 du vote au cours des élections provinciales de 1938 en raison de « l'invasion » du Parti du crédit social de l'Alberta qui obtient 16 p. 100 des voix. Avec le décès d'Aberhart en 1943, le radicalisme des Créditistes se dissipe cependant. Aux élections provinciales de 1944, la CCF est le seul parti radical des agriculteurs dans cette province. Elle dispose également d'une base élargie, comptant dans ses rangs des travailleurs urbains et des professionnels. Avec 53 p. 100 du vote, elle remporte 47 sièges; l'appui du milieu rural s'élève à environ 58 p. 100 et celui de la classe ouvrière urbaine, assez faible, est même plus important (Conway, p. 142, 165).

Le programme mis de l'avant en 1944 par la CCF ressemble beaucoup à celui qui est énoncé dans le manifeste de Regina. L'un de ses objectifs prioritaires est de « protéger » les agriculteurs et les travailleurs urbains, de mettre sur pied une économie plus diversifiée par la création de sociétés d'État, d'élaborer de nouvelles lois fiscales visant à assurer à la population de la Saskatchewan une part plus grande des revenus tirés des richesses naturelles (Conway, p. 162-164). La CCF s'engage à protéger les agriculteurs des saisies immobilières, des saisies de récoltes et des expulsions, à promouvoir le mou-

vement coopératif et à exercer des pressions pour amener la fermeture de la Bourse des grains de Winnipeg. Aux travailleurs urbains, elle promet un salaire minimum plus élevé, une semaine de travail plus courte, de meilleurs régimes d'indemnisation des accidentés du travail, la négociation collective obligatoire et la mise en application plus rigoureuse de tous les règlements et lois à ce sujet. Elle s'engage également à réformer en profondeur les services sociaux en place et à en offrir de nouveaux : socialisation des services de santé, hausse des pensions de vieillesse, nouvelles pensions pour les personnes incapables de subvenir à leurs besoins, majoration des allocations aux mères, nouvelles écoles, gratuité des manuels scolaires et amélioration de la rémunération des enseignants.

Le nouveau gouvernement provincial met rapidement à exécution les réformes qu'il peut opérer sans l'appui d'Ottawa (Conway, p. 165-168). Au départ, il se concentre sur l'économie, cherchant à stabiliser le marché des matières premières et à éliminer les intermédiaires par la mise sur pied de coopératives fournissant biens et matériel et d'organismes de commercialisation en propriété collective. En 1944, la CCF fait adopter une loi sur la protection des fermes, semblable sous maints aspects à celle adoptée par les Créditistes albertains au cours de la seconde moitié des années 30. Cette loi prévoit, pour les années de récoltes déficitaires, la suspension des paiements de capital et d'intérêts et la protection contre toute saisie immobilière du quart de section de terre où se trouve la maison (Morton, 1967, p. 433-438). Devant la menace proférée en 1945 par le gouvernement fédéral d'annuler cette loi, le premier ministre Douglas déclare ce qui suit à la radio, pour liguer ses partisans provinciaux contre Ottawa :

Nous venons de terminer une guerre où nous avons combattu, nous a-t-on dit, pour préserver les institutions démocratiques. Il semble que la guerre ne soit pas finie. Nous avons simplement déplacé les champs de bataille des rives du Rhin aux prairies de la Saskatchewan.

(Cité dans Gibbins, p. 181)

La Cour suprême du Canada déclare par la suite que cette loi est inconstitutionnelle, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de recourir au droit fédéral d'annulation (Conway, 1983, p. 165).

Le gouvernement CCF se montre également novateur dans ses tentatives de diversification de l'économie de la province. Dans une allocution prononcée en 1945, le premier ministre Douglas énonce en ces termes la stratégie de son gouvernement :

Il faut d'abord transformer ... par l'entremise de l'industrie privée, des entreprises publiques ou du mouvement coopératif, nos produits de base, agricoles et autres ... transformer notre laine en vêtements, notre cuir en chaussures... transformer les sous-produits de la ferme et, ceux de la forêt, etc. En d'autres termes, au

lieu d'exporter des matières premières, il faut, chaque fois que nous le pouvons, faire franchir une autre étape à ces matières premières dans la chaîne du développement économique, grâce à de petites manufactures situées dans diverses agglomérations et capables de transformer ces matières premières en denrées plus faciles à vendre. [nous] assurerons ainsi de l'emploi à nos gens ... dans nos prairies. Je ne pense pas que ceux-ci soient résignés à jamais à n'être que des coupeurs de bois et des porteurs d'eau ... [Par conséquent] nous devons employer ces industries ... pour produire des recettes qui assureront à notre population un certain degré de sécurité sociale.

(Cité dans Conway, p. 167)

La CCF constitue bon nombre de petites sociétés d'État pour transformer le bois et le carton, la laine et le cuir, mettre en marché la fourrure et fileter le poisson. Comme il ressort clairement de l'allocation de Douglas, cette stratégie vise toujours à protéger la ferme familiale, et cela, à l'intérieur de l'économie d'une société à prédominance rurale. L'ère des grandes mines de potasse et d'uranium ne pointe pas encore (Morton, 1967, p. 433-438).

Malgré ces nombreuses initiatives, bientôt suivies par ses programmes originaux d'assurance-hospitalisation et d'assurance-maladie, la CCF de la Saskatchewan se rend rapidement compte que le Commonwealth coopératif ne peut s'édifier qu'au moyen des efforts conjugués des deux ordres de gouvernement. Aussi, outre les initiatives prises au niveau provincial, cherche-t-elle à faire modifier les politiques fédérales relatives aux barèmes des frais de transport, aux tarifs douaniers et aux prix des matières premières.

En Alberta, le Parti du crédit social réussit à conserver un vaste appui malgré certains revers. Désormais, c'est cependant la CCF de la Saskatchewan qui se fait le champion des luttes constitutionnelles contre Ottawa. Le nouveau chef créditiste, Ernest Manning, opère un virage à droite de son parti, dénonçant les «tendances communistes» de la CCF, qu'il qualifie de première étape vers la «bureaucratization». Aux élections provinciales d'août 1944, les Créditistes réussissent à bloquer la tentative de la CCF d'étendre à l'Alberta l'emprise qu'elle possède en Saskatchewan. Ils remportent 51 des 57 sièges, avec 52 p. 100 des suffrages, ne laissant à la CCF que deux sièges et 25 p. 100 des voix (Conway, p. 158). Comme l'affirme Conway, «la croisade populiste du mouvement agraire albertain en vue d'un Canada nouveau, d'une nouvelle politique nationale et d'une économie politique restructurée prend fin avec la victoire de Manning en 1944» (p. 160).

Au Manitoba prennent fin les hostilités au sujet des stratégies économiques dès le début de la guerre lorsque les quatre partis provinciaux, les Libéraux-Progressistes, la CCF, le Crédit social et les Conservateurs, conviennent de former une administration mixte en novembre 1940. Au moment des élections provinciales de 1945, la menace que représente l'accroissement rapide de l'appui accordé à la CCF dans la province, renforcée par la victoire récente de ce parti en Saskatchewan, suffit à amener les trois principaux partis à faire

front commun (Morton, 1967, p. 442, 450). La CCF obtient 34 p. 100 des voix, comparativement aux 12 p. 100 recueillis en 1936, mais cette part ne lui permet pas de former le gouvernement, car la lutte se fait entre deux partis (Conway, p. 144, 154, 173).

Les limites du nationalisme québécois

Deux semaines après que le Canada a officiellement déclaré la guerre à l'Allemagne, le premier ministre Duplessis du Québec prend tout le monde par surprise en annonçant des élections provinciales éclair pour le mois d'octobre 1939. Estimant que l'appui populaire francophone à l'égard de la guerre est faible, il fait graviter sa campagne autour de ce qu'il qualifie de recours injustifié d'Ottawa à la Loi sur les mesures de guerre. Il déclare ce qui suit: «Invoquant le prétexte de la guerre, déclarée par le gouvernement fédéral, une campagne d'assimilation et de centralisation, manifeste depuis plusieurs années, s'accroît de façon intolérable» (*in* Quinn, 1979, p. 104).

Pendant, Duplessis a mal évalué la situation. La majorité des Québécois approuvent le compromis qui se dessinait graduellement au sein du gouvernement libéral au moment où il devient évident qu'on ne peut éviter la guerre: le Canada s'engage à appuyer pleinement les Alliés et, entre autres, à envoyer des corps expéditionnaires en Europe et dans le Pacifique, mais en aucun cas il ne procédera à la conscription de soldats en vue du service outre-mer.

Le 8 septembre 1939, au cours de la session spéciale du Parlement convoquée pour prendre une décision au sujet de la déclaration de guerre, King déclare:

Je désire maintenant répéter la promesse que j'ai donnée au Parlement, au nom du Gouvernement, le 30 mars dernier. Le régime actuel ne croit pas que la conscription des Canadiens pour le service d'outre-mer soit nécessaire ni qu'elle soit une mesure efficace. Une telle mesure ne sera pas proposée par le présent Gouvernement.

(Débats de la Chambre des communes, 2^e session, 1939, p. 37)

King laisse à Ernest Lapointe, chef de l'aile québécoise du Parti libéral fédéral, le soin d'élaborer et de défendre davantage ce compromis. Ce dernier déclare:

La province entière de Québec... ne voudra jamais accepter le service obligatoire ou la conscription en dehors du Canada. J'irai encore plus loin.

Quand je dis «toute la province de Québec», je veux dire que telle est aussi mon opinion personnelle. Je suis autorisé par mes collègues de la province de Québec dans le cabinet... à déclarer que nous ne consentirons jamais à la conscription, que nous ne serons jamais membres d'un Gouvernement qui essaiera d'appliquer la conscription et que nous n'appuierons jamais un tel Gouvernement...

Nous sommes prêts, pourvu que l'on comprenne bien ces points, à offrir nos services sans restriction et à vouer le meilleur de nous-mêmes au succès de la cause que nous avons tous à cœur. ...

Que Dieu... guide les Canadiens dans ces heures d'épreuve et leur indique leur devoir afin que nos enfants et les enfants de nos enfants héritent d'un pays... où subsistent en paix nos institutions sociales, politiques et religieuses et d'où les doctrines tyranniques du nazisme et du communisme seront bannies à jamais.

(Débats de la Chambre des communes, 2^e session, 1939, p. 71-73)

La presse francophone réagit favorablement (Wade, 1968, p. 922-929). Se réjouissant de la tournure des événements, King inscrit dans son journal :

Si j'avais prononcé l'allocation de Lapointe, le parti aurait pu conserver ses appuis chez les irréductibles de l'Ontario, mais il aurait perdu plus ou moins la totalité de ceux du Québec. S'il avait prononcé celui que j'ai fait, il aurait pu conserver la faveur du parti au Québec, mais ce dernier aurait accusé de lourdes pertes en Ontario et peut-être dans d'autres parties du pays à cause de la neutralité du Québec dans sa loyauté. Ensemble nos allocutions ont formé une sorte de trame de soutien de la structure qui a servi à unifier des parties du Canada aux opinions divergentes, réussissant ainsi à unifier le pays.

(Cité dans Whitaker, 1977, p. 286-287)

Les ministres québécois du Cabinet, sous la direction de Lapointe, réagissent vivement au défi lancé par Duplessis en faisant activement campagne à l'échelle de la province. Ils promettent aux électeurs de défendre la position adoptée par Lapointe au sujet de la conscription au sein du gouvernement de King et menacent de démissionner en bloc si Duplessis est réélu, ne laissant personne à Ottawa pour combattre la conscription. Lapointe résume la question dans un discours qu'il prononce au cours de la campagne : « Nous sommes le rempart entre vous et la conscription (cité dans Quinn, 1979, p. 105-106) ». Cependant, les Libéraux fédéraux jouent au cours des élections un rôle beaucoup plus grand :

Non seulement le parti fédéral fournit-il le thème décisif au parti provincial, mais il expulse également l'organisation provinciale inefficace, aux prises avec des querelles intestines, pour prendre directement en main la campagne dans sa totalité... Les candidats jugés trop nationalistes ou peu sûrs sont amenés à se retirer ou privés d'aide financière. Surtout, le parti fédéral prend la responsabilité directe de mobiliser les ressources financières du capitalisme anglo-canadien pour assurer la défaite de Duplessis.

(Whitaker, 1977, p. 287)

Il est difficile d'évaluer les répercussions réelles du choix, ou plutôt de la menace, que les Libéraux fédéraux présentent à l'électorat québécois. Certes, plusieurs de ceux qui ont appuyé l'Union nationale en 1936 ont-ils suffisamment de motifs pour rejeter le chef qui a liquidé le programme réformiste du parti immédiatement après avoir pris les rênes du pouvoir. Quel que soit le poids

relatif de ces questions fort différentes dans les réflexions des électeurs, le verdict est dénué de toute ambiguïté. Le parti de Duplessis doit se contenter de 14 des 86 sièges de l'Assemblée nationale, tandis que les Libéraux de Godbout en obtiennent 69 (Quinn, 1979, p. 291).

C'est une victoire étonnante mais un peu à la Pyrrhus.

La situation de débiteur de Godbout face aux Libéraux fédéraux, tant pendant qu'après les élections de 1939, expose son gouvernement aux accusations d'incapacité de défendre comme il se doit l'autonomie et les intérêts de la province lorsque ces derniers entreront en conflit avec leurs impératifs. L'évolution de la guerre et la politique de justice sociale dans le Canada anglais font que la scène politique nationale y sera précisément dominée par de tels conflits après 1943. D'où la véracité de l'observation de Whitaker: «La victoire écrasante de 1939 marque de façon ironique une autre étape du déclin progressif des Libéraux provinciaux» (1977, p. 288).

Godbout suscite la colère des conservateurs et des nationalistes en 1940 lorsqu'il consent à une modification constitutionnelle visant à céder au gouvernement fédéral la compétence en matière d'assurance-chômage (Quinn, 1979, p. 115). Un an plus tard, il est à nouveau la cible des attaques des nationalistes: le premier ministre Hepburn l'accuse vertement de se dérober à la lutte pour l'autonomie provinciale en refusant de se joindre aux attaques touchant les recommandations de la Commission Rowell-Sirois à la conférence fédérale-provinciale de janvier 1941 (Wade, 1968, p. 943-944). La crise véritable que connaît le gouvernement libéral du Québec est cependant hâtée par la réémergence du dossier de la conscription en 1942. La guerre tourne mal. La France tombe en juin 1940 et la bataille d'Angleterre suit presque immédiatement; un an plus tard, Hitler enhahit la Russie; le 7 décembre 1941, les Japonais bombardent Pearl Harbour, et le jour de Noël suivant un fort contingent de Canadiens tombent aux mains des Japonais avec la reddition de Hong Kong. Le besoin d'un plus grand nombre de soldats canadiens en Europe est pressant et l'on commence à se rendre compte que le volontariat ne suffira pas à le combler. Au début de 1942, King annonce la tenue en avril d'un référendum fédéral par lequel «la population du Canada sera appelée à dire si elle consent à libérer le gouvernement de son engagement à ne pas recourir à la conscription» (Quinn, 1979, p. 107).

King et ses ministres québécois mènent une campagne ardue afin d'obtenir un vote affirmatif au Québec, mais la question polarise les forces nationalistes disparates. La Ligue pour la défense du Canada (LDC) est constituée rapidement dans le but de faire opposition à un vote affirmatif:

La force vive à l'origine de la constitution de cette Ligue a pour source les intellectuels nationalistes qui appartiennent à l'Action nationale; cependant, la campagne contre la conscription reçoit également l'appui de personnes éminentes appartenant à plusieurs autres groupes: organismes d'agriculteurs, syndicats

catholiques, mouvements patriotiques et organisations de jeunes. Elle bénéficie de l'appui moral de l'ancien chef nationaliste, Henri Bourassa, et de l'appui véritable du quotidien montréalais *Le Devoir*.

(Quinn, 1977, p. 108)

Le référendum fédéral révèle que le pays est divisé selon des lignes linguistiques aussi profondes qu'en 1917: le Québec vote à 72 p. 100 contre et les autres provinces, dans leur ensemble, à 79 p. 100 pour, soit une moyenne nationale de 64 p. 100 de «oui» et de 35 p. 100 de «non», avec 1 p. 100 de bulletins rejetés (Quinn, 1979, p. 108).

À contrecœur, King dépose le mois suivant le projet de loi 80, «Loi modificatrice de 1942 sur la mobilisation des ressources nationales». Décrivant la politique de son gouvernement, il déclare que celui-ci ne veut pas nécessairement la conscription, mais seulement si c'est nécessaire (cité dans Quinn, p. 109). Cependant, aucun faux-fuyant ne peut empêcher la question de diviser le parti et celle-ci oblige les Libéraux provinciaux à tenter de prendre leurs distances face à leurs homologues fédéraux. Un des ministres du Cabinet de King, P.J.A. Cardin, démissionne et la majorité des Libéraux francophones à la Chambre des communes votent contre le projet de loi. À l'Assemblée nationale du Québec, un député libéral dépose une motion demandant au gouvernement fédéral de maintenir le régime volontaire de recrutement en toute circonstance. Cette motion est adoptée par un vote de 61 contre 7 (Quinn, 1979, p. 109). Les Québécois pourraient, avec raison, demander de quel droit les électeurs anglophones ont relevé le gouvernement d'une promesse que ce dernier a d'abord faite avant tout aux francophones.

À partir de ce moment-là, les Libéraux provinciaux vivent une situation fort difficile. Duplessis n'a aucun mal à prouver qu'aux élections de 1939 Godbout dépendait du Parti libéral fédéral qui vient tout juste d'imposer la conscription. Il affirme que l'Union nationale est le seul défenseur valable de l'autonomie du Québec. Le parti de Godbout a déjà perdu l'appui des nationalistes réformistes lorsque ces derniers constituent la Ligue pour la défense du Canada afin de contester le vote de 1942 sur la conscription. Après le référendum, ils transforment cette ligue en un parti politique intégral, le Bloc populaire canadien (BPC), dans l'intention de faire la lutte aux prochaines élections provinciales. En février 1943, les sondages Gallup accordent 26 p. 100 du vote québécois au BPC et, en avril, cet appui passe à 37 p. 100 (Wade, p. 956-957).

Godbout cherche à maintenir la division dans les rangs des nationalistes et à s'attirer au moins l'appui de certains membres de l'aile réformiste en déposant de nouvelles mesures législatives en matière de travail, en modifiant les lois sur l'éducation et en nationalisant le plus important groupe canadien-anglais d'énergie hydro-électrique, la Montreal Light, Heat and Power Company (Wade, p. 982; Neatby, 1972, p. 119). Avec le départ de certains des plus éminents réformistes du BCP, ces mesures font perdre à ce parti une fraction

de la faveur populaire dont il jouit et qui ne cesse de diminuer depuis le sommet atteint vers le milieu de 1943 (Wade, p. 980-981, 1011-1012). Aux élections provinciales du 8 août 1944, le BPC n'obtient que 15 p. 100 du vote populaire. Duplessis ne réussit pas à se gagner la faveur de nouveaux électeurs; en fait, l'appui populaire accordé à l'Union nationale passe de 39,2 p. 100 en 1939 à 36 p. 100, mais les Libéraux de Godbout perdent la presque totalité des 15 p. 100 que récolte le BPC, leur popularité passant de 54,2 p. 100 en 1939 à 37 p. 100. Avec le partage du vote et la surreprésentation rurale, ces chiffres donnent 45 sièges à l'Union nationale et 37 aux Libéraux (Wade, 1968, p. 1015-1016).

Peu après la victoire de Duplessis, la question de la conscription devient un sujet brûlant d'actualité. En novembre 1944, aux prises avec une révolte de certains membres anglophones du Cabinet, le gouvernement fédéral se rend compte qu'il ne peut plus reporter l'envoi de renforts en Europe: les dispositions du projet de loi 80 sont mises en application et 16 000 conscrits, affectés à la défense territoriale, sont expédiés outre-mer. Une motion de blâme déposée à l'Assemblée nationale est adoptée par un vote de 67 contre 5 (Quinn, 1979, p. 111-112). Duplessis peut miser sur cette colère pour amplifier l'embarras dans lequel est plongée l'opposition libérale provinciale et consolider le rôle de son parti comme le plus ardent défenseur de l'autonomie du Québec. Par la même occasion, il s'oppose impitoyablement aux nouvelles mesures législatives sociales du gouvernement fédéral qu'il qualifie d'anticonstitutionnelles et de menaces communistes pour les institutions québécoises (Quinn, 1979, p. 115-116). Ainsi, les Libéraux fédéraux aident le gouvernement Duplessis à se maintenir au pouvoir. Le climat politique découlant de cette dialectique va se poursuivre pendant quinze ans après la fin de la guerre.

La guerre illustre donc de trois manières les limites du nationalisme québécois. D'abord, elle montre que, face à une situation d'urgence nationale où la survie du Canada est en jeu, l'opposition de la province, même dans un but normalement acceptable comme celui d'empêcher l'ingérence fédérale dans son champ de compétence, ne recueille pas d'appui. Mais, par la même occasion, le sort des Libéraux de Godbout porte à croire qu'aucun gouvernement provincial perçu comme étant fortement dépendant du favoritisme et de l'initiative du fédéral, trop redevable à ce dernier, ne saurait être toléré, même sans une situation extraordinaire comme la guerre. Enfin, par les transformations que cette dernière apporte au sein du Canada anglais, elle limite la latitude dont dispose Mackenzie King pour changer l'orientation du gouvernement fédéral, surtout en fonction du nationalisme québécois. C'est ainsi qu'en 1944, pour maintenir son parti au pouvoir à Ottawa, il doit aller plus loin que ne l'approuvera la majorité des élites politiques francophones, qu'elles soient conservatrices ou réformistes.

Les élections fédérales de 1945

Aux élections fédérales de juin 1945, beaucoup comptent que la CCF enregistrera d'importants gains, mais rares sont ceux qui prévoient qu'elle formera vraiment le gouvernement, étant donné qu'elle ne peut toujours pas compter sur un appui important au Québec. Les sondages d'opinion nationaux révèlent une chute de l'appui accordé à ce parti, qui passe du sommet de 29 p. 100 en septembre 1943 à une moyenne se situant entre 24 et 20 p. 100 pour le reste de la guerre. King fait des nouveaux programmes socio-économiques annoncés dans le discours du Trône de janvier 1944 le thème de sa campagne électorale destinée au Canada anglais : « Votez libéral et poursuivez l'instauration d'un nouvel ordre social au Canada ». Par cette politique, il donne probablement le pion à la CCF et lui vole ainsi un peu de son éclat. Les Libéraux évoquent également la crainte du communisme, tout particulièrement auprès des Européens récemment arrivés dans l'Ouest et des Canadiens français, pour miner l'appui dont jouit la CCF. Des annonces, souvent haineuses et antisémites, mettent les électeurs en garde contre le danger, pour notre mode de vie démocratique, de l'idéologie étrangère du socialisme d'État et laissent présager que, dirigés par la CCF, « nous deviendrions comme des animaux dans un zoo. Nous serions privés de nos libertés individuelles presque au même titre que si nous avions perdu la guerre! » (Beck, 1968, p. 251-252; Brodie & Jenson, 1980, p. 205-209)

Cette stratégie s'avère suffisante pour neutraliser la CCF qui n'obtient que 15,6 p. 100 du vote populaire et 28 sièges, tous sauf 9 dans les trois provinces de l'Ouest. Tout comme aux élections provinciales tenues cette année-là, la CCF ne fait guère de progrès en Alberta, le Crédit social sortant vainqueur dans 13 des 17 circonscriptions fédérales de la province. Fait peut-être plus surprenant encore, seulement quatre des vingt-huit sièges de la CCF – Cap-Breton-Sud, Winnipeg-Nord, Winnipeg-Nord-Centre et Vancouver-Est – représentent des circonscriptions électorales où domine la classe ouvrière industrielle. Les autres appartiennent à des circonscriptions rurales, dont 18 en Saskatchewan. Pour la première fois à des élections fédérales, la CCF obtient un appui solide dans la zone industrielle de l'Ontario. Cependant, contrairement aux élections provinciales menées contre des adversaires plus conservateurs deux ans auparavant, ces gains ne sont pas suffisamment concentrés pour donner des sièges (Beck, p. 253).

Les Libéraux ne regagnent pas l'appui populaire qu'ils détenaient en 1940, mais avec 40,9 p. 100 du vote contre 27,4 p. 100 pour les Progressistes-Conservateurs, ils obtiennent 125 sièges pour n'en laisser que 67 à leurs adversaires. C'est uniquement en Ontario que les Conservateurs remportent le scrutin aux dépens des Libéraux (Beck, p. 256-257). Beck souligne qu'aux élections fédérales de 1945 on observe la même fragmentation du régime des partis qu'en

1921. Tout comme au cours de ces élections, Mackenzie King peut remporter une mince victoire générale à la faveur d'un appui massif au Québec (1968, p. 241). À cela, il faut ajouter que, tout comme en 1921, la principale menace pour la victoire libérale vient de la gauche et que la réaction libérale consiste à contrer cette menace par l'adoption de politiques réformistes. L'appui du Québec peut s'avérer nécessaire à la victoire de King, mais il n'est pas suffisant et ce dernier ne pourra obtenir du Canada anglais les votes supplémentaires dont il a besoin pour faire échec à la formidable opposition de l'Ontario et de l'Ouest canadien, s'il n'oriente pas son parti vers la réforme.

On se demande alors : comment King peut-il calmer la crise de la conscription et adopter les politiques interventionnistes dont il a besoin pour faire échec à la CCF sans perdre le Québec? La crainte répandue du communisme dont s'est servi Duplessis contre les Libéraux de Godbout aux élections provinciales fait plus de tort à la CCF qu'aux Libéraux, à l'échelle nationale. Quant à l'amertume qu'a suscitée la décision prise en 1944 au sujet de la conscription et qui continue d'animer les électeurs québécois, elle fait plus de tort aux Progressistes-Conservateurs qu'aux Libéraux. Les efforts désordonnés déployés par des Libéraux fédéraux déçus pour constituer un parti fédéral équivalent à l'Union nationale n'aboutissent à rien. Même, s'il réussit à présenter un certain nombre de candidats, le BPC ne se relèvera jamais complètement des divisions et des déceptions qu'il a connues aux élections provinciales (Wade, p. 1092-1094). Au Québec francophone, les Libéraux de King sont encore une fois le moindre mal parmi les partis qui jouissent d'une possibilité raisonnable de former le gouvernement. Ils balaient la province, remportant 50,8 p. 100 des voix et 53 des 65 sièges, ce qui suffit pour leur donner la victoire à l'échelle nationale malgré la baisse de popularité qu'ils connaissent dans le reste du pays (Beck, p. 255-257).

L'État fédéral

Tout comme en 1914, la menace extérieure que constitue la guerre accroît d'abord chez tous les Canadiens le sens de l'appartenance à la collectivité politique nationale. La conviction de combattre un ennemi commun est très répandue, même si les allégeances civiques aux collectivités politiques provinciales demeurent fortes (Schwartz, 1967, p. 93, n° 5). Cependant, dans ce contexte, les tentatives amorcées par les décentralisateurs les plus puissants et les plus articulés – Duplessis, Hepburn et Duff Pattullo en Colombie-Britannique – en vue de poursuivre leurs querelles avec le gouvernement fédéral de la même manière qu'ils les ont menées avant la guerre, se heurtent à une désapprobation publique véhémement, comme en attestent les résultats des élections de 1939 au Québec et des élections fédérales de 1940. À celles de 1941 en Colombie-Britannique, les Libéraux de Pattullo sont réduits à la situation de gouvernement

minoritaire et, peu après, perdent le pouvoir aux mains d'une coalition des Libéraux et des Conservateurs qui détiendra les rênes du pouvoir pendant les dix années suivantes. La réorganisation économique d'envergure qu'exige l'effort de guerre justifie la centralisation du pouvoir fédéral pendant cette période. Tout comme en 1914, le gouvernement fédéral détient des pouvoirs qui ressemblent à ceux d'un État unitaire sous l'empire de la Loi sur les mesures de guerre, même si cela n'empêche pas certains gouvernements nouvellement élus, tels celui de Godbout et plus tard celui de Douglas, d'entreprendre des initiatives nouvelles. Il faudra en savoir beaucoup plus long sur la politique du fédéralisme de la période de guerre.

Pendant que se poursuit la guerre, on se demande de plus en plus s'il y aurait lieu de reconduire dans l'après-guerre certaines mesures centralisatrices touchant le domaine fiscal et les champs de compétence. Les phénomènes sociaux associés à la montée de la CCF garantissent une réponse affirmative à cette question. Il s'agit donc de décider si l'on procédera par voie de modification de la Constitution ou par de nouveaux accords fiscaux à l'intérieur du partage actuel des pouvoirs. Les relations fédérales-provinciales franchissent deux étapes autour desquelles s'articule notre propos. Tout d'abord, nous examinerons la période du début au cours de laquelle se fixe le caractère du fédéralisme du temps de guerre, nous concentrant sur les modifications apportées à la Constitution au sujet de l'assurance-chômage, le rapport de la Commission Rowell-Sirois, la conférence fédérale-provinciale de janvier 1941 et les ententes fiscales de guerre adoptées ultérieurement. Ensuite, nous verrons tour à tour le discours du Trône prononcé en janvier 1944, le Livre blanc sur le revenu et l'emploi, les propositions du Livre vert et les débats qui porteront sur ces sujets aux conférences de la reconstruction de 1945 et de 1946.

Les accords fiscaux de la période de guerre

Après la cuisante défaite électorale de Duplessis, en 1939, les autres premiers ministres provinciaux qui ont critiqué vertement le gouvernement fédéral au cours des années de crise, surtout Hepburn et Aberhart, adoucissent leurs attaques contre Ottawa. Le premier cesse temporairement de bombarder King de questions; quant au second, il ne dépose qu'un seul nouveau projet de loi anticonstitutionnel (Mallory, p. 116-117). Par contre, le gouvernement de Godbout est non seulement le plus réformiste des gouvernements que le Québec ait jamais élu, mais il est également redevable de son élection aux Libéraux de King, à Ottawa.

Cette situation permet d'obtenir le consentement unanime des provinces à modifier la Constitution afin de transférer au gouvernement fédéral la compétence au sujet de l'assurance-chômage. Cet assentiment obtenu en janvier 1940, la modification est adoptée par le Parlement britannique en juillet suivant

et la Loi sur l'assurance-chômage reçoit la sanction royale en août de la même année (Guest, 1980, p. 106). Un des grands objectifs du nouvel ordre social de Bennett est ainsi atteint. Cependant, cette modification sera la seule à être apportée à la Constitution, même en situation exceptionnelle de guerre. Moins d'une semaine après que les provinces accordent leur assentiment en vue de cette modification, le premier ministre Hepburn s'en prend à nouveau à Mackenzie King. Il dépose à l'assemblée législative provinciale une résolution exprimant un certain «regret devant le peu d'efforts déployés par le gouvernement fédéral pour s'acquitter du devoir du Canada face à la guerre, de la manière énergique souhaitée par la population canadienne» (Armstrong, 1981, p. 220). King se sert des critiques de Hepburn comme prétexte pour déclencher des élections fédérales et il est reporté au pouvoir le 26 mars 1940 avec 57 des 82 sièges ontariens et 50,8 p. 100 des voix de cette province (Beck, p. 238-239).

King, toujours méfiant des débats publics sur les questions capables de détruire l'unité nationale, prie la Commission Rowell-Sirois de déposer son rapport seulement après les élections. Les commissaires accèdent à sa requête et attendent au 10 mai 1940 pour présenter leur rapport au Parlement. Leurs recommandations se fondent sur l'opportunité de conserver, dans la mesure du possible, le modèle classique de fédéralisme à «compartiments étanches» qui a pris forme au cours des 70 dernières années, ainsi que l'autonomie provinciale qu'il protège. Par la même occasion, ils cherchent à améliorer la justice et l'efficacité du fédéralisme par la cession, au gouvernement fédéral, de rôles économiques et sociaux particuliers qui, de l'avis de la Commission, exigent une politique nationale uniforme.

Deux rôles économiques de portée essentiellement nationale sont relevés : le premier vise la perception unifiée des impôts progressifs que la Commission espère voir devenir le fondement des recettes du gouvernement fédéral. Les administrations provinciales doivent cesser de prélever les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés, ainsi que les droits successoraux, et abandonner ce champ au gouvernement fédéral. Le second rôle porte sur l'adoption d'un régime équitable de redistribution entre les provinces, qui reposerait sur le principe de l'accès, pour tous les citoyens canadiens, à des services gouvernementaux de qualité comparable selon des taux comparables d'imposition. Des subventions d'après la norme nationale, calculées en fonction des besoins fiscaux au moyen d'une formule normalisée, remplaceront toutes les subventions législatives et les nombreuses subventions conditionnelles et inconditionnelles versées à des fins spéciales, qui se sont multipliées au fil des ans. Outre ces subventions, ancêtres des paiements de péréquation, la Commission recommande que le gouvernement fédéral prenne à son compte tout l'endettement actuel des provinces (Armstrong, p. 221).

Les commissaires signalent également deux secteurs du domaine de la politique sociale qui, à leur avis, devraient relever exclusivement du gouvernement

fédéral: le premier, un régime national d'assurance-chômage et des programmes auxiliaires à l'intention des personnes non admissibles aux prestations, suivant la norme; le second, un régime de pensions de vieillesse contributif. Ottawa doit donc mettre en place les assises nécessaires à un régime de sécurité sociale. D'après la Commission, toutes les autres formes de services sociaux greffés sur ces assises – les prestations destinées aux inaptes au travail, les pensions de veuve, les allocations aux mères, l'aide sociale à l'enfance, l'assurance-maladie, l'indemnisation des accidentés du travail et l'éducation – devraient demeurer sous la compétence exclusive des provinces. Les subventions conformes à la norme nationale devraient être suffisantes pour permettre à toutes les provinces de maintenir ces services «suivant des normes moyennes canadiennes» et leur caractère inconditionnel devrait laisser aux provinces le soin de déterminer l'envergure et le caractère de chaque genre de service (Guest, p. 92).

Le rapport de la Commission Rowell-Sirois est le point de mire de la conférence fédérale-provinciale tenue en janvier 1941 au sujet de la réforme à long terme des accords fiscaux intergouvernementaux. Les premiers ministres Pattullo de la Colombie-Britannique et Aberhart de l'Alberta, sous la direction officieuse de leur homologue ontarien Hepburn, s'opposent farouchement aux recommandations. Les premiers ministres Godbout du Québec et McNair du Nouveau-Brunswick demeurent neutres. Leurs homologues du Manitoba, de la Saskatchewan, de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard appuient fortement les grandes recommandations du rapport (Armstrong, p. 225-226). L'absence de consensus entre les provinces les empêche de se prononcer collectivement pour ou contre les propositions formulées par la Commission au sujet de l'avenir à long terme de la fédération. King est cependant d'avis que la conférence est un succès, estimant qu'elle supprime tout motif de «protestation de la part des administrations provinciales une fois que le gouvernement fédéral aura entrepris, comme il va devoir le faire bientôt, d'envahir les domaines fiscaux qui, jusqu'à ce moment, sont le monopole absolu ou partiel de certaines provinces» (cité dans Armstrong, p. 230).

Dans son budget d'avril 1941, le gouvernement fédéral accapare les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés. En échange, il verse à chaque province la somme nette que ces impôts lui ont valu en 1940. Cette mesure devient connue sous le nom de régime «de location de domaines fiscaux». Ces ententes vont durer toute la guerre, après quoi des solutions plus permanentes aux difficultés du fédéralisme fiscal feront l'objet de débats et de décisions (rapport Tremblay, p. 146-147). Les administrations provinciales qui refusent de céder ces domaines fiscaux se verront aux prises avec la double imposition. King est convaincu que les contribuables irrités n'auront aucune difficulté à choisir quel ordre de gouvernement est le plus justifié à percevoir les impôts en plein cœur de la guerre. Les premiers ministres provinciaux acceptent la chose en apparence: huit des neuf provinces signent rapidement les accords

fiscaux de la période de guerre. Hepburn, seul récalcitrant, tient bon pendant une année entière avant que les pressions publiques grandissantes ne l'obligent à donner son consentement (Armstrong, p. 230-232).

Le fédéralisme moderne prend forme

Dès 1941, le gouvernement fédéral commence à se préoccuper de la reconstruction qui devra se faire après la guerre. Une de ses principales sources de recherche et d'idées est le Comité consultatif économique (CCE), constitué afin de faciliter la réorganisation de l'économie de guerre et confié à la direction de Clifford Clark et W.A. Mackintosh. Au début de 1941, Ottawa institue le Comité de reconstruction d'après-guerre, dont il confie la direction à Cyril James et Leonard Marsh de l'Université McGill. Il y a d'énormes chevauchements entre les mandats de ces deux comités, sans compter une rivalité non négligeable, mais tous deux conviennent de l'obligation impérieuse d'opérer de profondes réformes si l'on veut éviter la récession prévue pour l'après-guerre (Granatstein, 1982, p. 158-165).

Dès le départ, les politiques sociales et macro-économiques sont étroitement entrelacées. Le rapport Beveridge, publié en novembre 1942 en Grande-Bretagne, a de profondes répercussions sur la planification, tant au Canada qu'aux États-Unis. On y préconise l'adoption d'un régime universel de services de santé et d'allocations au titre des enfants pour suppléer à l'État-providence, d'une ampleur déjà plus grande qu'en Amérique du Nord. L'auteur du rapport avance également qu'il est impérieux pour les gouvernements britanniques d'après-guerre de s'engager à maintenir le plein emploi, parce qu'il sera ainsi plus facile de financer le régime de sécurité sociale et qu'il y a un lien direct entre la justice économique et l'emploi. Pour reprendre les propos de lord Beveridge :

La personne qui a de la difficulté à acheter le travail qu'elle désire subit des tracas ou une réduction de profits. Celle qui ne peut vendre son travail se fait dire en fait qu'elle est inutile. La première difficulté entraîne des inconvénients et des pertes. La seconde est une catastrophe personnelle. Cette différence demeure même si l'on fournit un revenu suffisant, au moyen d'une assurance ou autrement, au cours du chômage; l'oisiveté, même dorée au moyen d'un revenu, corrompt. Le sentiment de ne pas se sentir utile démoralise.

(Cité dans Guest, p. 205)

Les travaux au sujet d'un régime national d'assurance-santé et des propositions touchant la santé publique s'accélérent après la parution du rapport Beveridge pour aboutir au dépôt des rapports Heagarty et Marsh en mars 1943. La réponse du premier ministre King et du CCE est que les programmes sont trop chers. Le CCE forme un sous-comité chargé d'élaborer des propositions

réduites de sécurité sociale, intégrant des réformes économiques plus précises. À l'été de 1943, lorsque les gains de la CCF commencent à inquiéter King et le rendent plus ouvert à de telles mesures, des propositions détaillées sont prêtes (Guest, p. 124-126; Granatstein, 1975, p. 264-267).

Dans le discours du Trône de janvier 1944, le dernier avant les élections générales de juin 1945, le gouvernement déclare son appui à «un niveau national minimum de sécurité sociale qu'assureraient des normes suffisantes en matière d'alimentation et de logement, des politiques visant à promouvoir le plein emploi et une assurance contre les privations dues au chômage, aux accidents, à la maladie et à la vieillesse» (Beck, p. 243). Pour prouver le sérieux de son engagement, le gouvernement de King met en place les allocations familiales au cours de 1944. Pour rendre cette mesure plus juste et plus efficace, il adopte un projet de loi modifiant la Loi nationale de 1938 sur l'habitation. Il établit également de généreuses pensions à l'intention des anciens combattants. De nouveaux ministères-Reconstruction, Santé nationale et Bien-être social et Affaires des anciens combattants – voient le jour avec pour mission de superviser ces politiques et d'autres qui vont suivre (Granatstein, 1975, p. 274-275). Toutes ces mesures trouvent leur justification dans la Constitution grâce à une interprétation large du pouvoir fédéral de dépenser.

Ottawa définit également son nouveau rôle en matière de politique économique. Les «mandarins» de cette sphère que la guerre a amenés à Ottawa convainquent leurs maîtres politiques que les théories keynésiennes permettront au gouvernement libéral de donner suite aux exigences de la gauche sans miner l'économie capitaliste. Ils voient leur tâche facilitée par l'expérience de la reflation du temps de guerre, amorcée par les dépenses du gouvernement, et par la crainte qu'en cas d'inaction de la part du gouvernement la récession et le chômage généralisé frapperont à nouveau au lendemain de la guerre (Granatstein, 1975, p. 249-256).

Le keynésianisme offre aux tenants de cette position un moyen terme théorique face aux choix difficiles devant lesquels les décideurs se croient placés. Les idées exprimées par Keynes dans *General Theory of Employment, Interest and Money* (1936) rendent possible une forme pratique d'économie politique située à mi-chemin entre le dirigisme et l'économie de laisser-faire (Skidelsky in Crouch, 1979, p. 59-60). Comme il le dit lui-même :

Ce n'est pas la propriété des instruments de production qu'il importe à l'État de détenir. Si ce dernier peut établir la somme globale des ressources consacrées à accroître ces instruments et le taux de base de rétribution de ceux qui les possèdent, il aura fait tout ce qu'il faut.

(Cité dans Przeworski, 1980, p. 52)

Pour exercer ce contrôle, les gouvernements recourent à la politique fiscale et monétaire afin de faire contrepoids aux cycles du marché. Il n'existe aucune

raison pour que la croissance économique et le plein emploi ne puissent se maintenir indéfiniment. Dans le cadre de cette nouvelle théorie, les propriétaires privés, fonctionnant dans le contexte d'un marché de concurrence, peuvent demeurer les principaux facteurs de répartition des maigres ressources à l'intérieur des entreprises et entre elles. Vus sous cet angle, les programmes sociaux revendiqués par les syndicats et une fraction de plus en plus grande de la population peuvent se justifier auprès des conservateurs à titre de «correcteurs automatiques».

Au début de 1945, Mackintosh et ses collègues du ministère de la Reconstruction rédigent un document d'orientation souscrivant aux principes keynésiens touchant le rôle économique de l'État et les traduisant en un langage conforme au sens commun. Au mois de mars, Mackintosh réussit à convaincre son ministre C.D. Howe de la nécessité politique de ces objectifs et de la capacité d'Ottawa de les mettre en œuvre. Quelques semaines plus tard, la majorité des membres du Cabinet sont acquis à sa cause, une fois qu'il l'a exposée point par point. Le 12 avril 1945, un mois avant les élections fédérales, le Livre blanc est déposé à la Chambre des communes. Keynes fait officiellement son entrée au Canada (Granatstein, 1975, p. 277). Le Livre blanc s'ouvre sur la proposition suivante :

[Le gouvernement préconisait] un niveau élevé et stable du travail et des revenus et, par conséquent, une norme de vie plus élevée comme étant le but principal de sa politique. On a fait comprendre clairement que, si cette politique doit réussir, l'effort pour la réaliser doit animer toutes les mesures économiques du gouvernement. Elle doit être acceptée sans réserve par tous les groupes et toutes les organisations économiques comme étant l'objectif national qui surpasse en importance tous les intérêts de partis ou de groupes.

(Document parlementaire n° 90, p. 28)

Pour ce faire, le gouvernement fédéral sera en mesure,

dans les périodes où le chômage assombrit l'horizon, de subir les déficits et les augmentations de la dette nationale qui résulteront de sa politique de travail et de revenus, que cette politique trouve, dans les circonstances, une meilleure application dans l'augmentation des dépenses ou dans la réduction des impôts. Dans les périodes où le travail et les revenus demeureront fermes, les dispositions du budget comporteront des surplus. La politique du gouvernement visera à maintenir la dette nationale à des chiffres qui permettent de l'administrer et d'assurer l'équilibre convenable de son budget au cours d'une période d'un certain nombre d'années.

(Document parlementaire n°90, p. 26)

En plus d'arrêter les caractéristiques essentielles de la nouvelle doctrine, le Livre blanc vise également à conserver au gouvernement libéral l'appui du monde des affaires. Il promet de mettre fin aussitôt que possible aux contrôles mis en place durant la guerre, à «privatiser» la plupart des sociétés d'État créées

au cours de cette période et à promouvoir l'expansion du commerce extérieur. En bref, il cherche à redonner aux détenteurs du capital les assurances que la propriété privée demeurera la base de l'économie d'après-guerre (Granatstein, 1975, p. 278).

Si les objectifs politiques et économiques de l'État moderne sont assez clairs, une question fondamentale subsiste : peut-on les atteindre dans l'État fédéral canadien ou ce que le ministre du Travail de King appelle la « mainmorte » de la Constitution, conjugué à l'opposition du Québec et des provinces riches, y fera-t-il obstacle ? Certains éléments du nouveau plan relèvent manifestement du pouvoir exclusif du fédéral : il détient désormais la Banque du Canada à titre d'instrument ; il exerce un contrôle incontesté sur les tarifs douaniers ; l'assurance-chômage servira de « correcteur automatique ». D'autres pouvoirs présentent davantage de difficulté. Les accords fiscaux de la période de guerre ont amené la centralisation de l'imposition ; cependant, il faudra une entente politique pour les proroger après la fin de la guerre. Il faudra également avoir la capacité de forger les relations entre le capital et le travail. D'autres objectifs, surtout en matière de politique sociale et de réglementation, demeurent de compétence provinciale. Pour les atteindre, il faudra à la fois une cession de pouvoirs au gouvernement fédéral, la négociation de programmes avec les provinces et des mesures provinciales indépendantes. Ces trois moyens vont être utilisés avec succès au Canada d'après-guerre.

Au début de 1945, le Comité du Cabinet chargé de la reconstruction et le Comité de la Conférence fédérale-provinciale fusionnent pour former le Comité des relations fédérales-provinciales. Celui-ci propose deux sujets fondamentaux sur lesquels le gouvernement fédéral doit conclure une certaine forme d'entente à la prochaine conférence : les moyens d'assurer que les « ingérences » fédérales dans les champs de compétence provinciale, que supposent ses propositions de politique sociale, ne soient pas déclarées anticonstitutionnelles ; et les moyens de conserver un degré suffisant de centralisation pour que le régime fiscal devienne un instrument efficace de mise en œuvre de la théorie keynésienne en matière de fiscalité.

Le 6 août 1945, les chefs des deux ordres de gouvernement se réunissent à Ottawa. Le premier ministre King ouvre la conférence en prononçant la déclaration suivante :

Le gouvernement fédéral ne cherche pas à affaiblir les provinces, ni à centraliser toutes les fonctions, ni à subordonner un gouvernement à l'autre, ni à donner de l'ampleur à l'un aux dépens des autres. Notre objectif est de donner au fédéral et à chaque province les moyens de s'acquitter de manière efficace et indépendante des rôles qui reviennent à chacun.

(Cité dans Burns, 1980, p. 50)

Puis, les ministres de King exposent dans leurs grandes lignes les propositions fédérales, connues sous le nom de Livre vert, portant sur les pensions

de vieillesse, l'aide aux chômeurs et les soins de santé publique. Le gouvernement fédéral offre d'assumer l'entière responsabilité d'un régime universel de pensions de vieillesse à l'intention des personnes âgées de plus de 70 ans; il prendrait également à sa charge la moitié des frais d'un régime fondé sur l'examen des ressources à l'intention du groupe des 65 à 69 ans. Ottawa se dit également prêt à assumer tous les frais inhérents à un régime d'aide aux chômeurs qui accorderait une protection à trois catégories de personnes jusqu' alors inadmissibles aux prestations (Guest, p. 135-138).

Les propositions en matière de soins de santé, de nature plus complexe, comportent quatre éléments distincts: des subventions fédérales à la planification et à la mise en place de programmes provinciaux, une aide financière en vue de la construction d'hôpitaux, une série de subventions destinées à des services particuliers de santé publique et un programme d'assurance-maladie à mettre en place en deux étapes. Au cours de la première étape, le gouvernement fédéral assumerait 60 p. 100 des frais associés à la prestation des services médicaux de base: soins prodigués par les omnipraticiens, ceux dispensés par les hôpitaux et les services d'infirmières visiteuses. Au cours de la seconde étape, l'aide fédérale couvrira, toujours au même taux, les services médicaux spécialisés: soins prodigués par les consultants, spécialistes, chirurgiens et dentistes et coût des produits pharmaceutiques et des examens de laboratoire (Taylor, 1978, p. 50-67). Cette méthode graduelle en matière de programmes de soins de santé s'écarte sensiblement des préférences qu'exprimait encore Ottawa à la fin de l'été 1944. Selon la stratégie antérieure, la province devait accepter la loi modèle sur les services de santé, rédigée par le gouvernement fédéral, à titre de condition préalable à son admissibilité aux subventions fédérales. La méthode en deux étapes constitue une moins grande ingérence du pouvoir fédéral de dépenser et laisse davantage de souplesse à la province. On espère ainsi obtenir plus facilement l'assentiment des provinces en isolant le plus possible les orientations de fond proposées des grandes questions touchant l'autonomie des provinces et le partage des pouvoirs (Taylor, p. 41-46).

Les divergences entourant les accords fiscaux d'après-guerre relèguent au second plan les propositions en matière de soins de santé et de sécurité du revenu (Taylor, p. 66). Les propositions d'Ottawa, d'une durée provisoire de trois ans, sont relativement simples: elles comportent des subventions inconditionnelles, à raison de 12 \$ par personne, qui augmenteront ou diminueront selon les fluctuations du produit national brut. Les subventions prévues dans la loi et consenties au moment de la Confédération, qui ne constituent plus un élément important des paiements de transfert fédéraux-provinciaux, seront abolies au même titre que tous les autres subventions et versements spéciaux. Les provinces sont assurées de recevoir un minimum annuel non réductible de 138 millions de dollars au cours des trois années de l'entente, mais on évalue à 207 millions la somme qu'elles toucheront réellement la première année, ce qui est nettement supérieur au montant reçu au cours des années de guerre

(Burns, 1980, p. 52). En échange, les administrations provinciales doivent renoncer au domaine de l'impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers et à celui des droits successoraux, qu'elles ont déjà cédés aux termes des accords de la période de guerre sur la «location de domaines fiscaux», conclus en 1941 et 1942.

Les propositions contenues dans le Livre vert s'inspirent donc des recommandations formulées par la Commission Rowell-Sirois au sujet des sources fiscales dont le gouvernement fédéral doit détenir l'accès exclusif. Cependant, elles se distinguent énormément des objectifs de redistribution prônés par la Commission puisqu'elles rejettent les subventions conformes à la norme nationale, fondés sur le besoin financier plutôt que sur un pourcentage des recettes réelles. Ottawa souhaite éviter les objections que ne manqueront pas de faire les provinces riches – l'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique – étant donné qu'elles ont exprimé leur opposition fondamentale à la formule des subventions conformes à la norme nationale proposée à la conférence fédérale-provinciale de 1941 (Burns, 1980, p. 52, 59). Toutefois, l'égalité des versements par personne, comporte un aspect important de redistribution. Ottawa fait également fi de la préférence exprimée par la Commission à l'égard des compartiments «étanches» et des mises en garde qu'elle formule au sujet des programmes cofinancés. Ces points forment l'essence des propositions en matière de santé et de pensions; en fait, les programmes cofinancés vont devenir l'élément caractéristique du fédéralisme d'après-guerre.

Tous les premiers ministres provinciaux se plaignent du trop faible niveau de compensation proposé en vue de l'élargissement du régime de location de domaines fiscaux face aux responsabilités que les provinces auront à assumer après la guerre. Sauf sur ce point, les réactions sont diverses. Les provinces pauvres sont portées à appuyer l'orientation générale des propositions fédérales. La CCF nouvellement élue en Saskatchewan et représentée par le premier ministre Douglas est peut-être le plus habile défenseur des intérêts des provinces. Douglas dit regretter l'abandon des principes sous-jacents au régime de subventions conformes à la norme nationale, mais il appuie avec force la centralisation des politiques monétaire et fiscale, affirmant que seul Ottawa peut mettre en place avec succès les nouvelles politiques sociales. L'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique, les trois seules provinces à disposer d'une assiette fiscale suffisamment vaste pour se passer de l'aide fédérale, émettent les critiques les plus vives à l'endroit de l'objectif fédéral d'exclusivité d'accès à ces grandes sources fiscales, mais ils ne proposent aucune solution de rechange (Burns, p. 58-59).

Il est convenu de former un comité permanent de coordination, réunissant ministres et fonctionnaires fédéraux et provinciaux des Finances, afin d'examiner en détail les propositions fédérales et d'élaborer les réponses des provinces, après la séance plénière qui met fin à la conférence, le 10 août 1945. En janvier 1946, l'Ontario remet un plan de rechange qui lui profite, à lui et

à l'Île-du-Prince-Édouard, mais qui laisse les autres provinces dans une situation pire que dans le cas de la proposition fédérale. Seule l'Île-du-Prince-Édouard semble enthousiaste (Burns, p. 64-66). Le gouvernement fédéral fait un certain nombre de concessions face aux préoccupations particulières exprimées par les provinces au cours des débats, cherchant à adoucir l'enjeu tout en lui conservant ses caractéristiques essentielles. Les plus importantes sont la hausse du montant des paiements de transfert par personne, le maintien des subventions prévues dans les lois et la promesse de limiter le recours, par le fédéral, à certains genres de domaines fiscaux (Burns, p. 62-63).

Malgré tout, lorsque les membres de la conférence se réunissent en séance plénière le 29 avril 1946, aucune entente n'est conclue, pas plus d'ailleurs qu'au cours des six jours suivants. La Colombie-Britannique semble prête à accepter la proposition fédérale modifiée, mais le premier ministre Drew de l'Ontario demeure inflexible, s'en tenant à sa proposition de rechange de janvier, malgré l'absence d'appui des autres provinces. Selon son habitude, le premier ministre Duplessis exprime son opposition de principe à toute forme de centralisation, mais il s'abstient de rejeter carrément les propositions fédérales. Son homologue ontarien peut donc, seul, faire échouer les pourparlers sur les propositions modifiées contenues dans le Livre vert. Dans sa tentative en vue d'expliquer l'échec de la conférence, R.M. Burns en arrive à la conclusion que, « bien que le gouvernement de l'Ontario n'ait pas cherché à saboter la conférence, il ne se souciait pas vraiment de son succès et était entièrement prêt à assumer son rôle de puissance fiscale quasi indépendante au sein de la Confédération » (1980, p. 71).

Vu son incapacité de rallier les opinions au sujet des accords fiscaux, le gouvernement fédéral est dans l'impossibilité de faire progresser ses propositions en matière de sécurité du revenu et de soins de santé. Les dirigeants fédéraux expriment l'espoir de pouvoir encore en arriver à une entente au sujet des impôts et de reprendre le débat au sujet des projets de politique sociale. Cet espoir deviendra réalité, mais non pas de la façon envisagée dans les propositions formant le Livre vert.

Conclusions

La crise et la guerre ont jeté les bases du rôle de l'État au Canada après la guerre et, par la même occasion, du fédéralisme moderne. Nous avons vu les éléments de la société et de l'État – notamment les mouvements agricole et ouvrier, la CCF et les élites administratives – qui constituent les forces les plus importantes derrière ce nouvel ordre. Le monde ouvrier et la CCF, inspirés par des exemples étrangers et forts de leur succès à gagner un appui populaire de plus en plus grand, forcent le gouvernement libéral fédéral à adopter de nouvelles mesures. Les mandarins qui règnent à Ottawa, et derrière eux, la

théorie économique et la pensée politique de Keynes, persuadent King de la possibilité d'accéder à ces exigences sans saper l'économie capitaliste que défend son parti.

Le keynésianisme libère l'État, hommes politiques et technocrates, de la logique du jeu à somme nulle dont sont assorties les théories politiques économiques de la gauche et de la droite qui ont cours entre les deux guerres. Il permet à ceux-ci de justifier les interventions économiques de l'État, nécessaires pour satisfaire à certaines des revendications fondamentales du monde ouvrier sans aliéner le capital, suscitant ainsi la nouvelle orthodoxie qui servira de fondement à l'économie politique de la plupart des pays capitalistes avancés après la guerre:

On a abandonné, toutes ces idées auxquelles on a cru fermement dans le passé, à savoir que la meilleure chose que puisse faire un gouvernement pour encourager la reprise est de ne rien faire, qu'un budget équilibré est dans tous les cas l'objectif de la politique financière de l'État et, par-dessus tout, que la confiance dans les forces aveugles du marché suscite d'elle-même la prospérité. Les capitalistes ne se demandent plus si le gouvernement doit, oui ou non, assumer la responsabilité du fonctionnement global du système de marché; c'est sur les moyens précis à prendre pour atteindre cette fin qu'ils s'interrogent.

(Heilbroner, 1974, p. 160)

Au Canada, les fondements législatifs de cette nouvelle économie politique sont jetés entre 1944 et 1951. Il s'agit d'une stratégie qui, à l'instar de la politique nationale qui l'a précédée, comporte plusieurs éléments imbriqués: une politique anticyclique assure l'utilisation intégrale de la capacité existante; des programmes tels que le bien-être social et l'assurance-chômage servent de «correcteurs automatiques» à cette fin; la reconnaissance des droits des syndicats ouvriers et les politiques sociales telles que les soins de santé ont certaines répercussions sur le plan de la redistribution et contribuent à porter la demande intérieure réelle à un niveau qu'elle n'atteindrait pas autrement; les ventes sur les marchés étrangers viennent ensuite grossir cette source de croissance économique.

Un grand fossé se creusera entre l'orthodoxie keynésienne et les orientations réelles: ni le Canada ni les États-Unis n'adopteront de politiques anticycliques cohérentes avant les années 60 et ils les abandonneront à nouveau au début des années 70 (Campbell, 1987, p. 69-99, 190-218). C'est pourquoi nous refusons d'appeler cette époque celle de l'État keynésien. La théorie et le langage keynésiens se comprennent mieux à titre de partie essentielle du nouveau compromis intervenu entre le travail, le capital et l'État. Car, à l'instar encore une fois de la politique nationale, la nouvelle économie politique se veut autant un compromis politique qu'une stratégie économique: le plein-emploi, les droits des travailleurs et la redistribution grâce aux politiques sociales constituent les revendications de la gauche auxquelles il faut accéder; le maintien de la

propriété privée et un mouvement ouvrier national « discipliné » en permanence en raison de sa situation au sein d'une économie internationale de marché libre sont les compensations exigées par la droite.

Ce dernier point est crucial, comme en témoignent Keohane (1984) et Martin (1986) : les concessions accordées au mouvement ouvrier minent énormément le pouvoir politique et économique du capital dans le cadre d'une économie nationale fermée. La solution consiste donc à réintroduire les marchés concurrentiels, non réglementés par un État interventionniste, à l'échelle mondiale. L'Union soviétique, qui cherche à nouer des liens commerciaux et à opérer une intégration économique avec l'Europe occidentale sur une base non marchande, présente la plus grande menace immédiate pour cette stratégie, et le plan Marshall et la guerre froide sont les principaux moyens utilisés pour y faire échec (Block, 1977; Krasner et Maier *in* Katzenstein, 1979). Il convient donc, semble-t-il, de désigner la nouvelle stratégie économique politique du nom de politique internationale.

Tout comme son pendant national, la politique internationale résout d'anciens problèmes, mais par des moyens qui en suscitent de nouveaux : il n'est pas facile de prévoir les conséquences politiques à long terme de la nouvelle intégration continentale et mondiale pour les économies nationales et leurs groupes constitutifs, mais tous voient parfaitement les répercussions immédiates que celle-ci aura sur les trois divisions traditionnelles (rupture du compromis linguistique de 1896 et possibilité d'arrêter des compromis entre régions et classes pour la première fois). Les efforts pour rétablir le compromis linguistique au moyen de réformes constitutionnelles destinées à remodeler le fédéralisme et pour maintenir les compromis établis après la guerre entre les classes et les régions face à une évolution de l'économie internationale qui aura des retombées énormes sur les liens économiques intérieurs domineront la scène politique pendant les 50 années suivantes.

Mais il s'agit d'événements à venir. En 1945, l'opposition des provinces fait échec aux initiatives fédérales en matière de politique économique et sociale, que l'on estime essentielles au succès de la politique internationale au Canada. Manifestement, le fédéralisme classique aux compartiments étanches tire à sa fin ; il est tout aussi manifeste que le Canada ne deviendra pas un État unitaire. Cependant, après l'échec des conférences de la reconstruction, il n'est pas évident comment on conciliera le fédéralisme et le rôle accru de l'État qu'exige la politique internationale.



L'évolution du fédéralisme moderne



Introduction : le fédéralisme et la modernisation

La Grande Dépression a brillamment fait ressortir les limites du pouvoir d'intervention d'un État fédéral décentralisé en cas de crise économique. Puis, les années de guerre ont fait obligation à l'État et lui ont permis de jouer un nouvel ensemble de rôles sous la direction du gouvernement fédéral. La grande question qui se pose en période de reconstruction est donc de savoir comment les institutions du fédéralisme vont répondre aux attentes que laissent entrevoir la dépression et la guerre. Le fédéralisme sera-t-il dépassé, devenant un simple vestige d'une société canadienne disparue et d'une conception éculée du rôle de l'État? Ou, au contraire, son immobilisme fera-t-il obstacle au nouvel ordre, élargissant sans cesse le fossé entre les institutions politiques et la nature et les besoins de la société au lendemain de la guerre?

Ni l'une ni l'autre de ces situations extrêmes n'aura cours. Le fédéralisme déterminera les moyens que prendra le Canada pour implanter le nouvel ordre social, quoique l'incapacité des gouvernements fédéral et provinciaux de s'entendre sur les initiatives centralisatrices énoncées dans les propositions du Livre vert n'atténuera pas les pressions socio-économiques sous-jacentes à l'engagement en faveur d'une nouvelle politique nationale. Le retour au *statu quo* d'avant la guerre est impossible et le fardeau correspondant au respect des nouveaux engagements ne pourra être porté par les gouvernements provinciaux. La plupart des observateurs de l'époque s'accordent pour dire que le

gouvernement fédéral est le seul à pouvoir appliquer les nouvelles politiques de façon cohérente et efficace.

Ainsi, contrairement à ce qui est survenu au lendemain de la Première Guerre mondiale, les provinces ne sont pas à l'origine des nouveaux programmes au Canada. Les bases du régime de sécurité sociale au pays – allocations familiales, sécurité de la vieillesse et assurance-chômage – sont jetées et financées par le gouvernement fédéral, quoique d'autres volets importants de l'État-providence – éducation, services sociaux et soins de santé – relèvent toujours pour une bonne part des provinces. Bref, l'attribution de nouveaux rôles à l'État est le fait non pas de la prééminence du gouvernement central, mais de la coopération des deux ordres de gouvernement, fédéral et provincial, au sein de l'État canadien. Même qu'il arrive souvent que les programmes fédéraux soient mis en œuvre par les provinces et que les politiques fédérales soient fortement influencées par les gouvernements et représentants provinciaux.

Cette solution moyenne aux problèmes du fédéralisme d'après-guerre est apportée d'abord et avant tout grâce à la conclusion d'accords de perception fiscale avec chaque province et à l'usage répandu des subventions cofinancées conditionnelles que le gouvernement fédéral verse aux provinces. Ce système est, bien sûr, moins centralisé que celui de l'État quasi unitaire des années de guerre. Mais, compte tenu du droit de regard du gouvernement fédéral sur la fiscalité, de sa part du total des dépenses gouvernementales et du rôle prépondérant qu'il joue dans l'élaboration et l'application des nouvelles politiques, la fédération reste plus centralisée qu'elle ne l'a été depuis Macdonald et la politique nationale initiale. La nouvelle politique nationale «relègue les provinces au second plan au sein du régime fédéral canadien (Smiley, 1970, p. 18)». Le «fédéralisme coopératif» suppose le leadership fédéral.

Cette approche a des répercussions importantes sur l'évolution du fédéralisme canadien. L'État-providence canadien évolue plus lentement et moins systématiquement qu'il ne l'aurait fait s'il avait été donné suite aux propositions du Livre vert, mais il n'en grandit pas moins malgré l'opposition farouche du Québec duplessiste. Dans la même foulée, le fédéralisme s'éloigne inexorablement du modèle classique des cloisons étanches entre champs de compétence pour porter à un haut niveau le chevauchement des compétences et l'interdépendance des orientations. Le fait que le fédéralisme soit adapté aux nouveaux besoins par des accommodements plutôt que par des modifications à la Constitution signifie que la centralisation ne sera jamais complètement institutionnalisée. Cette tendance pourra être vite renversée pour peu que les forces sous-jacentes deviennent davantage centrifuges.

Nous ne saurions comprendre l'évolution du fédéralisme au lendemain de la décennie de la reconstruction sans jeter un coup d'œil aux forces qui l'ont façonné au départ. Encore une fois, nous prétendons que les changements d'ordre social sont les éléments les plus importants. Parmi ceux-ci, citons la mesure

dans laquelle les divisions correspondant au territoire sont déplacées ou supplantées par d'autres types de clivages, la mesure dans laquelle les groupements nouvellement mobilisés sont structurés selon des paramètres provinciaux plutôt que nationaux, l'évolution des conceptions canadiennes de la justice sociale et l'équilibre entre les identités politiques nationales et infranationales.

Dans la décennie qui suit la fin de la Seconde Guerre mondiale, la plupart des observateurs voient dans une nouvelle décentralisation du fédéralisme canadien, par quelque moyen qu'elle soit réalisée, rien de plus qu'une hypothèse. Selon les théoriciens de la «modernisation» et de l'«intégration», l'abolition progressive des obstacles à la libre circulation des capitaux, des biens, des personnes et des idées réduit les disparités régionales et culturelles dans les différents pays et entre ceux-ci. L'interdépendance accrue qui s'ensuit, disent-ils, exige un appareil gouvernemental en constante expansion pour l'englober. De plus en plus structurées à l'échelle nationale et internationale, les entreprises sont également forcées de voir plus grand et de rechercher le bon fonctionnement des marchés et la stabilité financière que le gouvernement national est seul à pouvoir offrir. Le même principe vaut pour les syndicats. L'accroissement de l'importance des connaissances scientifiques, professionnelles et techniques est en désaccord avec les différents éléments culturels liés à la politique territoriale quand il ne va pas carrément pas à l'encontre de ceux-ci. Comme le fait valoir Samuel Beer :

Aux États-Unis, comme dans les autres sociétés en voie de modernisation, les circonstances historiques ont mené à la centralisation ... Ce changement s'explique principalement par ... les nouvelles forces engendrées par une modernité avancée.

(Modernization, p. 52)

Ancrés dans les allégeances «dépassées» à l'égard des communautés politiques infranationales, les conflits régionaux et linguistiques doivent s'estomper. Avec la modernisation, la classe est appelée à devenir le principal critère de démarcation au sein de la société. L'intensité des conflits de classes est cependant limitée par l'enrichissement croissant, la montée relative de la classe moyenne et l'hétérogénéité grandissante à la fois du capital et du travail. Cette époque est celle de «la disparition de l'idéologie», c'est-à-dire que «les grandes questions politiques ne sont plus les questions de l'heure, si elles l'ont jamais été (Dahl and Lindblom, 1953). La politique consiste à décider comment diviser le gâteau de plus en plus gros dans le cadre de ce que S.M. Lipset appelle la «lutte démocratique des classes (1960, chap. 7)».

Si les différences culturelles et régionales rendent au départ le fédéralisme obligatoire et servent ensuite à déterminer le degré acceptable de centralisation, leur atténuation doit, au dire des théoriciens, aboutir à la centralisation soutenue du fédéralisme canadien. Comme celui-ci privilégie et renforce la politique

territoriale, il est de plus en plus incompatible avec une société organisée autour de différents concepts de l'identité et de l'intérêt, dans lesquels les divers climats prédominent. En 1957, Alex Corry exprime avec un certain regret l'avis que le fédéralisme, point d'équilibre entre la loyauté envers la province et la fidélité au pays, est peut-être dépassé (1958, p. 99). Dix ans plus tôt, F.R. Scott fait une remarque semblable et applaudit à la perspective d'une réalité plus conforme au désir de Macdonald de créer un fédéralisme «affranchi de la doctrine des droits des États, qui a joué un rôle si grand dans la guerre civile américaine (1947, p. 25)».

Ces courants sociologiques sont renforcés par la logique des nouvelles responsabilités économiques que l'État assume. Ils supposent la concentration des ressources financières dans les coffres des gouvernements centraux. Ce pouvoir financier doit être «pour le centre un moyen de contrôle et d'intervention efficace» qui «limite grandement l'autonomie des provinces» et «prive de ressources les sphères de compétence provinciale qui n'intéressent pas le gouvernement fédéral». Les provinces ne pourront pas faire beaucoup de planification, puisqu'il leur est impossible de savoir «où la manne fédérale va tomber la prochaine fois (Mallory, *in* Crépeau and Macpherson, p. 9, 11)». Dans la même veine, A.R.M. Lower conclut que :

Le fédéralisme coopératif, qui suppose une intégration presque complète des finances fédérales et provinciales, peut bien être une étape sur la voie qui mène à l'État unitaire. Mais chaque courant de cette époque ... ne nous rapproche-t-il pas de cet État unitaire?

(Lower, 1958, p. 48)

Que le fédéralisme disparaisse tout à fait ou pas, il ne fait aucun doute pour Alex Corry qu'à l'avenir :

Une province ne pourra espérer pouvoir aller à contre-courant du développement national ... Ce qu'elle peut espérer de mieux, c'est de pouvoir se permettre certaines petites fantaisies dans l'harmonisation de tendances avec le plan national. Elle peut espérer avoir la latitude de décider d'aller un peu plus loin sur le plan de la régie publique et un peu moins sur celui des entreprises d'État, et plus ou moins loin au chapitre de la sécurité sociale et de la réglementation de la vie économique. Elle peut espérer adapter ses politiques en matière d'éducation et de préservation des richesses naturelles selon ses besoins et ses objectifs particuliers, et ainsi de suite. Mais elle est en tous points limitée dans l'ampleur qu'elle peut donner à ces mesures puisqu'elle fait partie d'un système plus important, quoique pas nécessairement meilleur. Son rôle consiste donc à atténuer le fléau que constitue le gigantisme.

(1958, p. 108)

Les théoriciens de la modernisation – Beer, Scott, Corry, Lower, Mallory, etc. – se trompent, du moins à court terme. Après 1958, l'évolution de la politique canadienne est marquée par une intensification des conflits fédéraux-

provinciaux et par une diminution de la centralisation. Dans les prochains chapitres, nous tenterons d'expliquer ce phénomène.

Disons simplement que, à notre avis, les théoriciens de la modernisation ont vu juste en considérant les courants économiques et sociologiques, qu'ils rangent sous l'étiquette de la «modernité» – l'industrialisation, l'urbanisation, la sécularisation, la formation des classes, etc. – comme les principaux moteurs de l'évolution du rôle de l'État. Ils ont également vu juste en anticipant cette évolution et en prévoyant qu'elle nécessitera d'importants changements dans la nature du fédéralisme. Les théoriciens de la modernisation se sont toutefois trompés en supposant que les tendances existantes peuvent être extrapolées à l'infini de façon linéaire. L'évolution même de ces tendances qu'ils ont cernées suscite des tensions ou des «contradictions» qui ont pour effet de freiner, voire de neutraliser et de renverser ces mêmes tendances, ainsi que l'ont fait valoir depuis des théoriciens néo-marxistes et d'autres. Ces derniers tiennent généralement pour acquis que, dans les démocraties industrielles capitalistes, ces contradictions n'apparaissent qu'au niveau des identités et des intérêts de classes. À cet égard, ils souscrivent tous à une deuxième hypothèse de la théorie de la modernisation, à savoir que les identités, idéologies et intérêts nouveaux, qui sont des excroissances des relations sociales capitalistes contemporaines, se substituent simplement à ceux qui les précèdent.

L'hypothèse de la substitution est aussi fautive que celle de l'évolution sociale linéaire ou téléologique, à notre avis. Au lieu d'être remplacés, les anciens fondements de l'identité collective fusionnent avec les nouveaux de bien des façons. L'identité personnelle est un amalgame plus ou moins harmonieux, du passé, du présent et de l'avenir; elle n'est pas une mince portion des soucis et objectifs de l'heure. Il est donc plus juste de parler de la synthèse des identités nouvelles et anciennes que de la substitution mécanique des premières aux secondes. Cette synthèse est encore plus vraie dans le cas des groupes, des orientations et des institutions politiques. De plus, il saute aux yeux que les forces modernisatrices peuvent renforcer les différences régionales au lieu de les atténuer, notamment lorsqu'elles s'exercent sur une société déjà hautement régionalisée et possédant des particularités régionales marquées.

Dans le contexte de la société et de l'État canadiens, cette synthèse en formation laisse entrevoir une dynamique qui varie d'une région et d'une époque à l'autre. La forme prédominante du nationalisme québécois tout au long des années 50, par exemple, reste enfermée dans son anti-étatisme, le gouvernement provincial livrant un combat d'arrière-garde contre le nouvel ordre dont Ottawa se fait le champion; dans les années 60, toutefois, ce nationalisme devient laïque et réformiste, souscrivant au nouvel ordre socio-économique qu'il tente cependant de réaliser par l'entremise de l'État provincial. Sous cette forme, il conteste la mainmise anglophone à la fois sur l'économie et sur le partage des pouvoirs au sein de l'État fédéral. Dans les années 80, les doutes quant à l'efficacité de l'État comme facteur principal du développement

national viennent partiellement à bout de ce nationalisme d'État, et une nouvelle étape de l'évolution du nationalisme québécois débute.

L'évolution des particularités régionales et provinciales suit un cours un peu différent dans les provinces de l'Ouest et de l'Atlantique. Dans ces régions, comme au Québec, les piliers «traditionnels» de l'identité collective demeurent solides tout au long de l'après-guerre. Mais contrairement au Québec, l'essence même de cette identité collective reste pratiquement inchangée, gravitant comme toujours autour de la perception de leur rôle économique et politique au sein de la fédération et de ce qui constitue un juste partage des efforts et des récompenses entre les régions.

Pendant la décennie de la reconstruction, période où la majorité des habitants de l'Atlantique et de l'Ouest canadien perçoivent la nouvelle politique nationale comme un important pas vers un ordre économique plus équitable, la persistance de particularités régionales marquées est compatible avec l'affaiblissement des partis protestataires régionaux et avec l'atténuation du conflit fédéral-provincial et même, à la limite, avec l'idée de l'abolition du fédéralisme. (Selon un sondage d'opinion mené par la maison Gallup en 1945, les Canadiens anglais de n'importe quelle région sont favorables pour la plupart à l'abolition du fédéralisme.) À ce moment-là, le gouvernement fédéral passe pour être sensible à la cause du développement régional qu'il est le seul, pense-t-on, à pouvoir faire avancer. Les gouvernements provinciaux sont donc perçus comme moins en mesure de défendre les intérêts régionaux face au pouvoir abusif d'un gouvernement fédéral que dominant les diktats du Canada central.

Au début des années 70, toutefois, l'orientation marquée sur le Québec de la politique fédérale, combinée à la montée en flèche des prix du pétrole et du gaz, ressuscite le sentiment d'aliénation à l'endroit du gouvernement fédéral et le mécontentement à l'égard de la situation politico-économique. Les régions font vite appel aux gouvernements provinciaux pour défendre leurs intérêts, et l'antagonisme fédéral-provincial atteint un niveau inégalé depuis la Grande Dépression. En 1982, de nouvelles conditions économiques apaisent l'antagonisme entre les gouvernements et font renaître le souci de la représentation des régions au sein du gouvernement central. Ainsi, les changements dans les conditions matérielles modifient la logique des moyens optimaux employés pour défendre et promouvoir les intérêts des collectivités provinciales et pour les concilier avec les autres dimensions de l'identité et de l'engagement personnels.

La persistance des anciens fondements de l'identité explique aussi la manière dont le nouvel ordre prend racine au Canada. Elle signifie que, s'il est plus fort, le mouvement ouvrier reste divisé selon les particularités régionales et linguistiques. Elle signifie que les partis socio-démocrates, la CCF et, plus tard, le NPD, auront énormément de mal à obtenir des appuis au Québec et dans les Maritimes et, partant, seront incapables de contester la suprématie des deux partis traditionnels sur la scène nationale. Elle signifie

aussi que, dans les provinces moins divisées par les différences régionales et linguistiques, le mouvement ouvrier et les partis socio-démocrates peuvent obtenir plus de succès. Toutefois, tant que ces conditions de succès varieront sensiblement entre les régions, aucun mouvement national non équivoque vers la politique de classe « créatrice », annoncé par John Porter et Gad Horowitz, ne sera possible. Si le renforcement du mouvement ouvrier et de la démocratie sociale a pour effet d'accroître l'importance politique des questions touchant la redistribution, nombre de Canadiens trouvent plus facile d'en parler au regard de la région et de la langue que par rapport à la classe.

Les tensions sous-jacentes à la politique canadienne de l'après-guerre peuvent se ramener pour la plupart à une lutte entre des principes qui s'opposent dans l'organisation de la vie politique. Chaque série de principes est ancrée dans des conceptions opposées de ce qui constitue les identités ou intérêts les plus importants. La politique est-elle principalement une affaire de classe et d'intérêts de classe? D'intérêts régionaux et provinciaux? De langues et d'intérêts linguistiques? Ou de quelque chose d'autre, comme de religion ou de sexe? Les réponses à ces questions ont une incidence profonde sur les structures et les usages institutionnels, sur les orientations imposées, sur les idéologies de parti, etc. Chacune a sa logique interne propre, chacune est un « axe » autour duquel la politique peut être articulée. Dans les années 50 et 60, des observateurs de gauche comme Porter déplorent le fait que les hommes politiques canadiens sont « obsédés » par le fédéralisme et l'unité nationale, considérant ces réalités comme des obstacles à la politique de classes. Plus près de nous, divers mouvements – féministes, défenseurs des droits des autochtones et groupements multiculturels, par exemple – reprocheront au fédéralisme son souci de la langue et des régions et sa dépendance face à des mécanismes comme le processus décisionnel intergouvernemental, qui excluent complètement ou presque leur apport et leur participation.

Malgré ces conceptions incompatibles de la dynamique principale de la politique, les prédictions annonçant la disparition des intérêts régionaux ou une centralisation à outrance sont déjouées. Quoi qu'il en soit, l'intensité du conflit entre les régions, les formes qu'il incarne et les dossiers qui le suscitent diffèrent tous beaucoup. Les explications de ces différences sont à la fois subtiles et complexes; celles-ci tiennent aux efforts des principaux intervenants sociaux pour mobiliser les populations autour de leur définition des intérêts primordiaux, et aux ressources économiques et institutionnelles qu'ils peuvent déployer à cette fin. Dans le cadre de ces luttes, d'anciens groupements évoluent et de nouveaux luttent pour se tailler une place. Les résultats ont des répercussions énormes sur le fédéralisme. Ainsi, les luttes que se livrent au Québec le catholicisme conservateur traditionnel et les forces laïques naissantes, y compris le mouvement syndical renforcé, mènent au triomphe d'un nationalisme étatique moderne qui transforme et aggrave sensiblement les conflits entre Québec et Ottawa.

Pour citer un autre exemple, l'expérience de la guerre et de la crise amènera une vaste majorité de gens à constater la nécessité d'édifier au Canada, et ailleurs, l'État-providence keynésien. Les intérêts que ce projet traduit et met en évidence sont liés de beaucoup plus près aux intérêts économiques des gens ou à ceux de leur classe qu'à la région à laquelle ils appartiennent. Les questions touchant l'État-providence, en elles-mêmes, ne divisent pas les habitants de l'Ontario et ceux de la Colombie-Britannique; elles n'éveillent pas le sentiment d'appartenance à une région. Si le fédéralisme est appelé à jouer un rôle déterminant dans l'édification de l'État-providence, comme nous le verrons, le conflit fédéral-provincial s'atténuera au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Par contre, nombre des phénomènes économiques des années 70 accentuent et favorisent les différences régionales. En conséquence, les grands dossiers de la période nourrissent le sentiment d'appartenance à la région et, du même coup, contribuent directement à aviver le conflit fédéral-provincial.

Ainsi, des faits extérieurs découlant de la position du Canada sur l'échiquier politico-économique planétaire et sur celui de l'Amérique du Nord ont une influence directe sur les intérêts, les objectifs, les stratégies et le pouvoir de négociation des groupements nationaux et, partant, sur les relations fédérales-provinciales. L'intégration économique grandissante avec les États-Unis, qui privilégie les rapports Nord-Sud au détriment des relations Est-Ouest, constitue de loin le plus important de ces faits extérieurs.

L'expansion rapide des services de l'État est le dernier moteur de l'évolution du fédéralisme au lendemain de la guerre.

La croissance démographique et l'urbanisation de l'après-guerre provoquent un essor considérable du système d'éducation à tous les niveaux – les services de santé et les infrastructures urbaines comme les routes, les parcs, etc. – qui sont avant tout du ressort des autorités provinciales et municipales dans tous les cas. L'expansion de l'administration gouvernementale dans le Canada d'après-guerre intervient donc aux deux niveaux. Même que, pendant toute la période, le taux de croissance des dépenses provinciales et municipales surpasse celui des dépenses fédérales. Dans certains cas, les gouvernements provinciaux cherchent aussi à élaborer des politiques industrielles globales qui, toutes proportions gardées, sont plus ambitieuses que celles du gouvernement fédéral. S'ils représentent la moitié du total des fonctionnaires canadiens en 1946, les fonctionnaires provinciaux et municipaux comptent pour près des deux tiers de ceux-ci en 1966.

Cette expansion rapide de l'administration des deux ordres de gouvernement au Canada a plusieurs répercussions importantes. En premier lieu, la prolifération des politiques nouvelles donne lieu à un accroissement spectaculaire du degré d'interdépendance globale qui caractérise le fédéralisme canadien. Par suite de l'intégration d'un nombre grandissant de secteurs d'orientation, les politiques élaborées par un ordre de gouvernement, quel qu'il soit, ont de

plus en plus tendance à déborder dans le champ de compétence de l'autre. Ce phénomène limite la capacité d'Ottawa d'agir unilatéralement sans toucher aux plans et politiques des gouvernements provinciaux. De même, les interventions provinciales ont souvent des répercussions nationales. Le gouvernement fédéral est ainsi enfermé de plus en plus dans un dilemme : ou bien il consulte, coordonne et, fatalement, transige ou bien il fait face à une intensification du conflit fédéral-provincial et à une diminution de l'efficacité du régime fédéral dont la cohésion exige de plus en plus de bonne volonté de la part des gouvernements.

Ainsi, le fédéralisme de l'après-guerre peut être vu à travers le même prisme que celui qui a servi à analyser son pendant de l'avant-guerre. Le point de mire de l'après-guerre est l'interaction des identités collectives politiquement mobilisées et articulées autour des principaux clivages. L'intensité, les formes et l'issue du conflit sont dictées par des forces internationales et déterminées par des changements structurels socio-économiques. Elles sont aussi influencées par la force et les stratégies des intervenants collectifs nationaux rivaux, qui tentent chacun de défendre ou de faire avancer leur cause en fonction de l'évolution de la situation, et par les institutions fédérales et parlementaires au sein desquelles cette lutte se déroule. Les prochains chapitres exposent la naissance et la désintégration ultérieure de deux ensembles d'orientation qui visent chacun à concilier les divergences selon les principales failles de la société canadienne. Le premier est le «compromis historique» intervenu entre le capital, les syndicats et les milieux d'affaires d'après les grandes lignes de l'État-providence keynésien. Étroitement lié au premier, le second consiste en un accommodement entre les intérêts régionaux et nationaux, et entre les gouvernements fédéral et provinciaux, consacré par le fédéralisme «coopératif».

Ces deux accommodements ou marchés ont des caractères communs. Ils émanent tous deux de la dépression et de la guerre. Ils jouissent l'un et l'autre d'un succès considérable pendant toute une génération. Tous deux sont conclus au moment où la situation est très favorable au pays comme à l'étranger. Les deux prévoient une formule permettant de concilier les différences fondamentales.

L'État-providence keynésien vise à favoriser à la fois l'efficacité et l'équité sur le plan économique, suivant l'hypothèse que les intérêts des travailleurs et ceux des capitalistes sont fondamentalement compatibles. De même, donne-t-on pour objet au fédéralisme coopératif de promouvoir la croissance nationale globale et le partage entre les régions, en se fondant sur l'hypothèse selon laquelle, si elle tient compte des processus d'attribution des marchés, la croissance peut en définitive s'accorder avec les intérêts du développement économique régional. Ces deux phénomènes sont, au Canada, le fruit d'un amalgame complexe de mobilisation populaire et de marchandage des élites. Ils se complètent mais se limitent également l'un l'autre. Le fédéralisme

coopératif est une étape essentielle de l'établissement de l'État-providence keynésien, mais il influe également sur le moment de sa réalisation et sur sa portée. En revanche, le succès socio-économique des nouvelles politiques de l'État contribue à maintenir les conditions propices au fédéralisme coopératif.

Dans les années 70, les deux périclitent. Les critiques de gauche comme de droite font valoir que les changements sociaux et économiques ont créé, au sein de l'État-providence keynésien, des tensions et contradictions qui ne peuvent plus être escamotées. Au niveau économique, les auteurs parlent de «la crise financière de l'État» et, au niveau politique, de «gouvernements débordés» et de «crise de gouvernabilité»; au niveau idéologique, ils parlent de la «crise de la légitimation» (O'Connor; Huntington *et al.*; Habermas; Offe). Malgré leurs divergences, les critiques s'accordent par dire que le moyen terme keynésien est désuet et que les seuls choix possibles sont d'accroître la réglementation de l'économie et de la société par l'État, ou de réduire l'intervention de l'État dans un régime davantage marqué au coin du laisser-faire (Goldthorpe *in* Goldthorpe, 1984). Ainsi, commencent à réapparaître les divergences apparemment inconciliables qui existent entre les orthodoxies politico-économiques de la gauche et de la droite dans les années 30.

La remise en question du rôle de l'État au début des années 70 se traduit par une crise du fédéralisme. L'expansion des services de l'État a déjà multiplié les risques d'affrontement entre gouvernements, de chevauchement et de frustrations réciproques. On fait aussi face à l'aggravation des conflits linguistiques et régionaux dans le contexte d'un désaccord grandissant quant aux objectifs prioritaires fondamentaux de l'État et à la meilleure façon de les réaliser à l'intérieur d'un régime fédéral. Tant qu'il y a un consensus sur l'édification de l'État-providence keynésien, la gestion de l'interdépendance intergouvernementale est un problème d'ordre essentiellement secondaire, sauf dans le cas du Québec, comme toujours. Dans ce nouveau contexte, toutefois, elle devient un problème hautement politique et, finalement, constitutionnel.

Encore une fois, certains facteurs responsables de la ruine de ces deux accommodements sont les mêmes dans les deux cas. D'une part, le contexte international est moins favorable. D'autre part, les changements sociaux intérieurs élargissent le fossé que les accommodements doivent combler. De plus, de nouveaux éléments de l'identité (égalité des sexes, protection de l'environnement, etc.) voient le jour, donnant lieu à des réorientations du programme politique et à la remise en question des vieilles institutions. Au fur et à mesure de la désintégration des vieux accommodements, des programmes de plus en plus polarisés sont élaborés pour le futur, qu'ils soient «néo-conservateurs» plutôt qu'«interventionnistes» ou «centralistes» plutôt que «provincialistes». Cette polarisation, à son tour, conduit à la recherche de nouvelles bases d'accommodement.

Au début des années 70, les assises nécessaires à l'existence même du fédéralisme coopératif n'existent plus. À ce moment-là, le fédéralisme se carac-

térise par un accroissement des tensions et des préoccupations touchant la politique régionale et linguistique ainsi que par une intensification du conflit fédéral-provincial et de la décentralisation.

Aux chapitres 9 et 10, consacrés aux années 1958 à 1973 et 1974 à 1982, sont décrits ces changements. Enfin, l'analyse de la période 1984-1988, au chapitre 11, révèle à la fois le point culminant de l'évolution constitutionnelle au cours de ces années et les dilemmes posés par cette évolution. Ces éléments sont tous deux manifestes dans les débats sur la «réconciliation nationale» et sur l'Accord du lac Meech. Cependant, il faut d'abord jeter un coup d'œil sur la décennie sans précédent depuis la guerre, sur le plan de la centralisation et de l'harmonie, durant laquelle le fédéralisme moderne sera édifié.



L'édification du fédéralisme moderne, 1947-1957

Le rejet des propositions du Livre vert n'atténue pas les pressions en vue d'inciter le gouvernement fédéral à mettre en œuvre la politique internationale. D'autres moyens doivent être trouvés, ce que les deux ordres de gouvernement parviennent à faire durant la décennie de la reconstruction. Avec le recul, cette opération a l'air plus facile qu'elle ne l'est en réalité. Des solutions ingénieuses sont imaginées, qui permettent de maintenir les accommodements entre classes et régions, encore que cette recherche soit malaisée, voire pénible. Quantité de dirigeants syndicaux et de hauts fonctionnaires gouvernementaux sont écartés au milieu des craintes et des allégations de la guerre froide. Duplessis livre un combat sans merci à l'expansion du gouvernement central, quoique son attitude de défense finisse par limiter son efficacité. Ce n'est guère une période de paix et d'harmonie.

Pourtant, c'est une période au cours de laquelle le gouvernement fédéral peut généralement compter sur l'appui de neuf des dix gouvernements provinciaux et d'au moins les deux tiers de la population, à l'égard de ses objectifs les plus importants. L'image de ses nouvelles initiatives ambitieuses, combinée au degré élevé de coopération fédérale-provinciale, fait passer la décennie de la reconstruction pour un âge d'or, aux yeux des partisans d'un gouvernement central fort, au même titre que les années 20 à ceux du grand défenseur du fédéralisme classique, la Commission Tremblay.

La société fédérale

La chute des dépenses gouvernementales, combinée à l'accroissement de la population active civile entraîné par la démobilisation, provoque une déflation et un taux de chômage élevé au lendemain de la Grande Guerre. Nombreux sont ceux qui croient que l'histoire va se répéter après la Seconde Guerre mondiale. S'il accuse une baisse momentanée, le PIB ne cesse d'augmenter par la suite, abstraction faite de la courte récession qui suit la fin de la guerre de Corée, en 1954. Entre 1947 et 1957, le taux de croissance réel moyen du PIB se situe à 5,1 p. 100, tandis que le taux de chômage officiel est de 3,2 p. 100 en moyenne. Le taux d'inflation est assez peu élevé durant cette période, quoiqu'il varie beaucoup, se situant entre 14,4 p. 100 en 1948 et -0,9 p. 100 en 1953 (Wolfe, 1984, p. 51).

Cette croissance est liée à l'abandon massif de l'agriculture que les économies américaine et ouest-européenne connaissent elles aussi. Dans les années 30, l'agriculture occupait toujours le tiers à peu près de la population active canadienne. Ce pourcentage tombe à 18,4 p. 100 en 1951 et à 11,2 p. 100 en 1961. S'il augmente en chiffres absolus, l'apport de l'agriculture à la valeur nette totale de la production au Canada est ramené de 19,9 en moyenne entre 1935 et 1939 à 8,5 p. 100 entre 1969 et 1973 (Gibbins, 1980, p. 78). Le secteur des services connaît une expansion à peu près égale, qui dépasse celle du secteur manufacturier en nombres tant relatifs qu'absolus. Dans l'industrie, les secteurs en croissance rapide sont ceux des richesses naturelles, notamment l'industrie pétrolière et gazière au lendemain de la découverte des réserves de Leduc en 1949, et de l'automobile (Brodie & Jenson, 1981, p. 216-225).

Ces changements économiques et démographiques ont d'importantes répercussions sur les régions. L'expansion du secteur des services est généralisée, ajoutant à la diversification de l'ensemble des économies provinciales. Le déclin de l'agriculture se répercute aussi sur la répartition de la population entre les villes et les campagnes dans toutes les régions du Canada : les agriculteurs voient leur nombre et leur poids politique diminuer partout au pays.

C'est probablement dans les provinces des Prairies que l'incidence de la diversification et de l'urbanisation est la plus forte. La proportion représentée par les exploitations agricoles de la région par rapport à celles du pays tout entier passe de 40 à 48 p. 100 entre 1941 et 1971, quoique le pourcentage des fermes occupées y baisse de 41 p. 100 durant la même période. En 1971, l'agriculture n'occupe plus que 16 p. 100 de la population active des Prairies, moyenne que rehaussent les 27 p. 100 de la Saskatchewan (Gibbins, 1980, p. 78). Comme beaucoup de ceux qui abandonnent la ferme quittent aussi leur province, les Prairies accusent une émigration nette de 268 000 personnes entre 1941 et 1951. Elles représentaient 23 p. 100 de la population canadienne en

1931, sommet qu'elles n'ont jamais pu regagner depuis. Entre 1951 et 1961, cet exode est renversé en Alberta sous l'effet du boom pétrolier et gazier, mais il persiste en Saskatchewan (Gibbins, 1980, p. 16-17, 66-67).

Les Québécois abandonnent aussi leurs terres en grand nombre : entre 1941 et 1961, la proportion de ruraux tombe de 41 à 13 p. 100 (Behiels, 1984, p. 11-12). Si, dans les années 40, ils délaissent pour la plupart l'agriculture pour le secteur primaire alors en pleine croissance, dans les années 50, ils se tournent de plus en plus vers les secteurs secondaire et tertiaire. Cette tendance est liée à l'expansion rapide des villes, notamment de Montréal (Behiels, 1984, chap. 1).

Les provinces de l'Atlantique, dont Terre-Neuve fait partie après 1949, sont témoins d'une certaine croissance de leurs industries de base classiques, quoique celle-ci n'ait rien de comparable à l'expansion du secteur des ressources minérales dans l'Ouest ou du secteur manufacturier au Canada central. Par conséquent, les écarts observés au niveau des recettes moyennes avant transferts gouvernementaux ne s'amenuisent pas durant cette période, et l'émigration est encore plus massive que dans l'Ouest.

La Colombie-Britannique, l'Ontario et le Québec sont les provinces dont l'essor est le plus rapide. Elles reçoivent la plupart des nouveaux immigrants qui commencent à affluer durant cette période, pour la première fois depuis les années 20 (Gibbins, 1980, p. 71-72). Aussi, malgré d'impressionnants chiffres globaux, la croissance économique des années 1947 à 1957 est très inégale d'une région à l'autre. Les taux de croissance élevés du Canada central et des deux provinces les plus à l'ouest ne gagnent pas les provinces et régions moins bien nanties au point de changer sensiblement leur niveau de vie relatif.

L'étouffement des conflits de classes

Ils ne sont qu'une poignée, au sein du mouvement syndical, à croire que le virage à gauche de King est assez prononcé. Selon Morton et Copp, les syndicats dirigés par des communistes interviennent pour au moins le tiers des membres du CCT à la fin de la guerre. Cette proportion est moindre au sein du CMT, qui compte dans ses rangs la Canadian Seaman Union, également dirigée par des communistes et l'un des syndicats les plus dynamiques du CMT (Morton, 1984, p. 203; Palmer, 1983, p. 245-252). S'ils ne sont pas communistes pour la plupart, leurs membres s'orientent plus que jamais auparavant vers des réformes politiques fondamentales. Outre le type de mesures proposées par King, les revendications d'ordre politique du CCT en 1945 incluent la propriété publique des banques, des compagnies d'assurance, des usines de guerre, des mines de charbon et des entreprises de transport (Williams, 1975, p. 184). En 1946 et 1947, les mouvements de grève et la solidarité syndicale sont sans précédent, les organisations ouvrières tentant,

en dépit de l'opposition farouche du patronat, à incorporer les principaux gains des années de guerre dans leurs contrats (Easterbrook & Aitken, 1980, p. 570).

En 1948, toutefois, le mouvement ouvrier est engagé dans une guerre fratricide aux proportions inégalées. Le conflit des classes n'est pas fini au Canada: il s'est retourné contre lui-même. Le gouvernement fédéral a manqué à sa promesse de mettre en place des politiques financières et monétaires anti-cycliques pour maintenir l'emploi à un niveau élevé (Campbell, 1987, p. 69-116, 190-197). Pourtant, l'essor du commerce extérieur, notamment des échanges avec les États-Unis, et la croissance des investissements américains au Canada suffisent à maintenir le niveau de vie en hausse et la sécurité d'emploi pour la plupart des travailleurs canadiens. La prospérité affaiblit le pouvoir de persuasion des radicaux qui prétendent que le système lui-même est pourri, aidant à faire pencher la balance du pouvoir au sein du mouvement ouvrier du côté de la CCF et, dans certains cas, d'éléments plus conservateurs.

La CCF et les communistes se livrent un combat acharné. Dans la majorité des syndicats, comme celui des Travailleurs unis de l'auto, la CCF réussit à déloger les communistes des postes de commande. Là où cette stratégie échoue, elle recourt à l'expulsion et frappe les Mine-Mill Workers en 1947, la Seamen's Union et les United Electrical Workers en 1949, ainsi que les United Fishermen en 1954. De plus, des milliers de travailleurs sont proscrits non seulement par leurs employeurs mais par leurs ex-syndicats (Abella, 1973; Palmer, 1983, p. 245-252; Morton, 1984, p. 201-212).

Ce combat n'empêche pas le mouvement ouvrier de continuer à exercer de fortes pressions en faveur de l'intégration des gains du temps de guerre dans les ententes collectives. Cherchant à montrer qu'ils sont non pas anti-syndicalistes mais anticommunistes, les gouvernements fédéral et provinciaux centristes répondent en général par de nouvelles lois ouvrières. En 1948, une loi fédérale étend le régime du décret C.P. 1003 à l'après-guerre pour près de 10 p. 100 de la population active non agricole qui est réputée ressortir encore à la compétence du gouvernement fédéral à la suite de l'expiration de la Loi sur les mesures de guerre. En 1950, toutes les provinces, à l'exception de l'Î.-du-P.-É., ont adopté des mesures législatives reprenant les principaux éléments de la loi fédérale (Morton, 1984, p. 196-197; Jamieson, 1968, p. 293-294). Dans ce contexte légal plus favorable, la proportion représentée par les syndiqués par rapport aux travailleurs non agricoles rémunérés passe de 29,1 à 34,2 p. 100 (un sommet jusqu'en 1972) entre 1947 et 1958 (Kumar, 1986, p. 109).

Dans le sillage des expulsions de communistes, le mouvement voit son centre de gravité se déplacer vers la droite. Ses efforts pour syndicaliser les nouveaux secteurs de l'économie en expansion rapide en souffrent probablement. Le mouvement concentre son attention, durant cette période, sur les secteurs industriels – forêts, mines, construction, transports et services publics

– que le CIO et les syndicats communistes ont été les premiers à organiser dans les années 30 et 40, marquées par un plus grand militantisme. Ces secteurs sont en grande partie syndicalisés au milieu des années 50. Le CCT échoue dans ses efforts pour grouper les employés du grand magasin Eaton en syndicat entre 1948 et 1951. Le mouvement syndical ne déploie aucun autre effort pour gagner la confiance des cols blancs du secteur privé durant cette période (Morton, p. 215-216). Ses effectifs se stabilisent donc au milieu des années 50, pour n'augmenter à nouveau qu'au milieu des années 60, soit au moment de la syndicalisation des travailleurs du secteur public (sauf ceux de la Saskatchewan), ce qui est alors une première (Kumar, 1986, p. 107-110).

L'impuissance à soutenir et à concerter les efforts déployés auprès des cols blancs des secteurs public et privé, qui représentent les tranches de la population active dont la croissance est la plus rapide, condamne en fait le mouvement ouvrier à ne représenter qu'une minorité des travailleurs canadiens dans un avenir prévisible. Le poids politique et économique du mouvement ouvrier canadien s'en trouve donc limité (tout comme celui des syndicats d'Europe de l'Ouest, ces années-là), phénomène qui aurait pu être évité (Brodie & Jenson, 1980, p. 226-227).

Le virage à droite se traduit aussi par l'impuissance à proposer et à promouvoir une conception différente du système politique même auprès des travailleurs syndiqués canadiens qui sont en minorité. En l'absence d'une telle conception, comme le font remarquer Brodie et Jenson, les travailleurs sont portés à se considérer, eux et leurs syndicats, comme un groupement d'intérêts économiques parmi tant d'autres et à voir dans la CCF des «Libéraux pressés» (Brodie & Jenson, p. 1-17, 226-252). Aussi, s'ils sont beaucoup plus susceptibles d'appuyer la CCF que les autres électeurs durant cette période, la majorité des syndiqués accordent toujours leurs suffrages à l'un des vieux partis (Brodie et Jenson, p. 250-251). Parallèlement, la CCF perd sa clientèle électorale habituelle – les agriculteurs – surtout dans l'Ouest. Aux élections fédérales de 1957, elle voit le nombre de ses députés tomber à dix en Saskatchewan et à cinq au Manitoba. Un an plus tard, le balayage de Diefenbaker ne lui laisse en tout et partout qu'un siège en Saskatchewan (Gibbins, 1980, p. 112).

Le peu d'empressement à syndicaliser les nouveaux secteurs signifie que la croissance d'un syndicat donné ne peut se faire qu'aux dépens des autres. Le maraudage demeure acceptable aux yeux des principaux dirigeants tant et aussi longtemps qu'il y a des syndicats communistes à se mettre sous la dent, mais une fois cette source tarie, les effets en deviennent intolérables. Les syndicats membres du CMT ont déjà renoncé à leur vocation première dans leur hâte de profiter des bienfaits de l'expansion industrielle de la guerre, battant en brèche l'un des vieux arguments en faveur du maintien de fédérations distinctes. Les pressions en faveur de l'élimination du maraudage montent donc en même temps que tombent les obstacles à la fusion. Ce phénomène aboutit

à la création du Congrès du travail du Canada (CTC), en 1955 (Morton, 1984, p. 216-217, 222-224).

La fusion est aussi facilitée par un compromis au sujet d'une autre source de friction de longue date, à savoir l'activité politique partisane: le CTC constituerait un service de politisation dont l'une des tâches serait de «créer un parti lié aux forces progressistes telles les syndicats, coopératives et organisations agricoles» (Palmer, 1983, p. 254). À son congrès de 1958, le CTC se prononce en faveur d'un «réalignement fondamental des forces politiques au Canada» et, trois ans plus tard, le Nouveau Parti démocratique voit le jour (Morton, 1984, p. 237-238). Le réalignement en question n'intervient toutefois pas durant cette période, ni pendant la suivante.

L'atténuation des conflits entre les régions

Les Maritimes et les provinces de l'Ouest ont toujours considéré la politique nationale initiale comme une forme d'intervention étatique dressant l'économie nationale contre leurs intérêts régionaux. L'engagement d'Ottawa à libéraliser le régime commercial international marque le commencement de la fin d'une des pierres angulaires de la vieille politique nationale, à savoir le régime de protection tarifaire des entreprises manufacturières du Canada central. De plus, non seulement les nouveaux programmes sociaux d'Ottawa seront-ils avantageux pour les individus, mais ils aideront aussi à protéger les collectivités régionales auxquelles ces derniers appartiennent des pires effets des fluctuations du cours des matières premières à l'échelle internationale. Ils amenuiseront l'avantage dont jouissent les deux provinces du Canada central dans la lutte pour offrir à leurs citoyens un minimum de sécurité socio-économique. Ainsi, la politique internationale est généralement perçue comme étant économiquement avantageuse et équitable dans ces régions. De plus, comme avec le mouvement syndical, les éléments qui n'acceptent pas ce constat sont marginalisés et incapables de mobilisation efficace. Le Mouvement des droits des Maritimes qui voit le jour après la Première Guerre mondiale n'a donc pas d'équivalent. Ce qui frappe peut-être encore plus, c'est qu'après quelques batailles entre Ottawa et le nouveau gouvernement CCF de la Saskatchewan, le conflit fédéral-provincial s'estompe aussi dans les Prairies.

Tout comme en 1918, la fin de la guerre amène le déclin économique et démographique dans les provinces de l'Atlantique, quoiqu'il n'existe toujours pas de base sociale susceptible de donner naissance à un tiers parti puissant s'apparentant au mouvement des agriculteurs dans l'Ouest. En l'absence de tiers partis, la réaction politique à ce déclin gravite autour de revendications en faveur d'un partage plus équitable des retombées nationales de l'union économique grâce à l'accroissement des transferts fédéraux. L'engagement du gouvernement de King à développer l'État-providence – et la péréquation

implicite dans les formules de calcul des sommes auxquelles les Maritimes ont droit aux termes des accords de location de domaines fiscaux – dépasse tout ce qui avait été proposé jusque-là par le gouvernement fédéral pour répondre à ces revendications. Aussi les provinces de l'Atlantique appuient-elles vivement le pouvoir fédéral et ses initiatives.

Terre-Neuve est l'illustration la plus frappante de la concomitance d'un fort sentiment d'appartenance à la région et de l'harmonie fédérale-provinciale. Colonie britannique jusqu'en 1949, ses habitants ont un sens profond de leur unicité comme entité politique. Ce sens est tellement fort, à la vérité, que l'issue du référendum tenu en 1949 sur la question de l'union avec le Canada est très serrée. Chef de file des forces unionistes, Joey Smallwood a pour souci premier de moderniser l'économie et de faire profiter les Terre-Neuviens des retombées sociales de l'État-providence canadien. La colonie n'ayant pas l'assiette fiscale nécessaire pour financer pareils programmes, il doit opter pour l'établissement d'un gouvernement central capable de saisir une part importante des retombées de l'union économique et de la redistribuer à Terre-Neuve. Smallwood devient premier ministre de la dixième province canadienne, entretenant des rapports étroits avec l'aile fédérale du Parti libéral. Lui et les Libéraux fédéraux restent au pouvoir jusqu'à la fin de la décennie de la reconstruction. Ainsi, malgré le fort sens communautaire de la plupart des Terre-Neuviens, leur perception de ce qui favorise les intérêts de leur communauté et de ce qui constitue un marché équitable avec le reste du Canada est telle que les valeurs et intérêts régionaux ne sont pas jugés incompatibles avec les impératifs d'Ottawa.

Dans les Prairies, vieux chateau fort des tiers partis et témoin de leur lutte contre la politique nationale, plusieurs facteurs aiguillent la politique vers une zone moins tumultueuse. Si leur importance et leur poids politique diminuent par rapport à ceux de la population totale des Prairies, les agriculteurs qui restent profitent d'une amélioration des conditions économiques, c'est-à-dire du prix avantageux des céréales, de l'écroulement des obstacles tarifaires et des nouveaux programmes sociaux qui leur rendent la vie beaucoup plus facile. L'entrée dans le secteur des services de même que la forte progression du secteur des hydrocarbures ajoutent à la diversification des économies provinciales. Ce phénomène atténue quelque peu les affirmations selon lesquelles Ottawa ne permettra jamais le développement économique des Prairies et, partant, que les gouvernements provinciaux doivent se donner les outils économiques et les pouvoirs constitutionnels nécessaires pour favoriser la diversification. Les nouvelles classes du secteur industriel et des cols blancs, pour leur part, sont favorables aux nouvelles politiques fédérales auxquelles elles doivent en partie leur existence et qui semblent être le gage de leur prospérité. Jusqu'à quel point cette description est-elle juste? Il y a à cet égard, entre les provinces, d'importantes différences qui se reflètent dans les résultats des élections provinciales et les orientations gouvernementales.

Au Manitoba, les Conservateurs abandonnent le gouvernement de coalition en 1950, et l'alliance libérale progressiste demeure au pouvoir jusqu'à ce que les Conservateurs provinciaux délogent les Libéraux à la faveur du balayage de Diefenbaker, soit jusqu'en 1958. Aucun changement important n'intervient toutefois dans l'orientation des politiques en 1950 et en 1958. Les gouvernements manitobains successifs appuient la politique internationale (Gibbins, 1980, p. 126).

Aux élections albertaines, le Parti du crédit social vogue de succès en succès à la faveur de la forte progression du secteur des hydrocarbures. Le gouvernement provincial se contente de laisser les investisseurs privés étrangers exploiter et vendre les ressources. Les Albertains sont loin d'être tous d'accord, mais avec 51 p. 100 du suffrage populaire en moyenne, les Créditistes obtiennent, en moyenne, 84 p. 100 des sièges de l'assemblée législative entre 1935 et 1967 (Gibbins, 1980, p. 136-137). Ayant cédé à l'Alberta et à la Saskatchewan le droit de regard sur l'exploitation des richesses naturelles en 1930, Ottawa encourage le gouvernement albertain à adopter une stratégie de développement compatible avec sa démarche qui est elle-même orientée en fonction des besoins du marché. Il y a peu de brandons de discorde entre Ottawa et l'Alberta.

On ne peut en dire autant de la Saskatchewan où la CCF conserve le pouvoir pendant toute la période, ressassant les mêmes récriminations des agriculteurs. La proportion de ceux-ci par rapport aux autres travailleurs y fait plus que doubler celle des deux autres provinces des Prairies, et le taux de diminution de la population y est également supérieur (Gibbins, p. 66, 78). Il existe un lien étroit entre ces deux statistiques : faute d'une diversification plus grande de l'économie, ceux qui abandonnent la terre doivent aussi quitter la province. Le coût de réinstallation de ceux qui restent dans les agglomérations rurales, avec la diminution des ressources humaines et de l'assiette fiscale, est élevé. Dans ce contexte économique difficile, les pressions en faveur d'une intervention plus grande du gouvernement s'accroissent. La CCF réagit à ces pressions, d'où l'augmentation du nombre de secteurs d'activités dans lesquels ses interventions entrent en conflit avec celles d'Ottawa.

La Saskatchewan constitue toutefois le cas extrême, et même dans ce cas-là, l'activisme du gouvernement provincial et, partant, ses conflits avec Ottawa, diminuent après 1948. Le rendement médiocre de bon nombre de ses sociétés publiques et les revers essuyés dans les batailles constitutionnelles avec Ottawa font douter de la capacité du gouvernement provincial de gérer d'importants programmes de développement économique. La propagande antisocialiste de la guerre froide mine la popularité des politiques plus interventionnistes de la CCF. Cette dernière conserve l'appui de la classe ouvrière urbaine aux élections provinciales de 1948, mais cède du terrain en milieu rural. Elle demeure alors majoritaire à l'assemblée législative, quoiqu'elle obtienne 48 p. 100 des suffrages, par rapport aux 53 p. 100 de 1944. Elle adopte une stra-

tégie plus conservatrice jusqu'à la fin de la période, étoffant les programmes existants et se concentrant sur des initiatives sociales qui l'amènent à chercher l'aide financière d'Ottawa plutôt que l'autonomie d'orientation (Conway, 1983, p. 168-171).

Ces changements dans l'orientation et les postulats politiques des provinces des Prairies se reflètent également dans l'issue des scrutins fédéraux. La CCF devient de plus en plus le parti des cols bleus des villes, et de moins en moins celui des agriculteurs, autant dans l'Ouest que dans l'Est (Brody & Jenson, 1980, p. 250). Les résultats des élections fédérales de 1957 et de 1958 peuvent, à première vue, faire croire à un désenchantement grandissant des régions face à Ottawa mais, comme Gibbins le fait remarquer (1980), l'issue du scrutin de 1957 est scellée, non pas dans l'Ouest, mais en Ontario où les Conservateurs s'emparent de 39 p. 100 du vote populaire et de 61 des 85 sièges. Ils n'obtiennent que 29 p. 100 des suffrages et que 14 des 40 sièges des Prairies, devant la solidité des appuis dont disposent toujours les tiers partis qui recueillent, en moyenne, 43 p. 100 du vote des trois provinces des Prairies. Ainsi, c'est surtout aux dépens des Libéraux que les Conservateurs améliorent sensiblement leur position par rapport aux résultats obtenus depuis 1935.

Ce virage est le fruit d'un désenchantement grandissant face à l'arrogance des Libéraux, et non pas au gouvernement fédéral, combiné à l'attachement à un enfant du pays qui présente une vision attirante de la politique nationale (Gibbins, 1980, p. 99-100, 103). David Smith est de cet avis :

Il donne aux Prairies, pour la première fois dans leur histoire, le sentiment de jouer dans l'édification de la nation un rôle tout aussi déterminant que celui que son prédécesseur, John A. Macdonald, a donné au Canada central après 1867 ... Les politiques de John Diefenbaker, à son accession au pouvoir en 1957, sont des politiques d'intégration nationale typiques de la conception que l'on se fait du Canada dans les Prairies. Son insistance sur «l'intégration des Néo-Canadiens» reflète les 50 années passées à suivre la nouvelle communauté dans ses efforts pour trouver sa propre nature en fondant ses éléments nationaux disparates en une personnalité unique, à prédominance anglophone.

(Cité dans Gibbins, p. 104)

Un réalignement décisif des forces dans les Prairies intervient aux élections fédérales de 1958, quoique, encore une fois, il ne soit pas le fruit d'un mouvement décentralisateur ou provincialiste. Au contraire, il marque l'abandon des partis protestaires régionaux pour un appui total à l'un des partis nationaux, notamment par les agriculteurs. Il profite surtout au Parti conservateur depuis 1958.

La consécration du nationalisme québécois conservateur

Si les clivages sociaux et régionaux sont moins marqués ces années-là, on ne peut en dire autant des clivages linguistiques. L'Union nationale se maintient au pouvoir pendant toute la période malgré les rapides changements sociaux amenés par l'essor de l'économie durant la guerre et après. L'idéologie soudant les divers éléments du Québec francophone qui appuient l'UN n'a pas changé. Duplessis continue à qualifier de déplorable et d'inconstitutionnel l'élargissement de l'intervention fédérale, et à présenter son parti comme le plus habile défenseur de l'autonomie provinciale face aux ingérences fédérales. Fidèle à cette conception du rôle que doit jouer l'État, Duplessis refuse de se servir du gouvernement provincial pour orienter les changements sociaux qui se produisent au Québec et vont dans des directions plus compatibles avec les valeurs qu'il dit défendre. Comme il le mentionne dans sa réponse à la délégation syndicale qui réclame la hausse des pensions de vieillesse gouvernementales en 1951, «Le meilleur système est encore celui qui dépend le moins de l'État» (in Quinn, 1979, p. 84).

Duplessis est la cible de critiques de plus en plus nombreuses de la part de deux mouvements voués à la modernisation et à la démocratisation du Québec. D'une part, l'aile réformiste du nationalisme québécois, dirigée par des personnalités comme André Laurendeau et appuyée par les éditorialistes du *Devoir* et de *L'Action nationale*, cherche à redéfinir le nationalisme pour l'aligner sur un État-nation québécois laïc élargi. D'autre part, les antinationalistes, menés par des personnages comme Pierre Trudeau et Gérard Pelletier et groupés autour de la revue *Cité libre*, influente malgré son tirage limité, prétendent que le Québec ne peut s'affranchir d'un passé déshumanisant qu'en rejetant le nationalisme lui-même. Les deux mouvements se liguent contre Duplessis face à nombre d'importants dossiers sociaux et politiques du temps, quoiqu'ils se dissocient dès qu'ils viennent à bout de la vision politique de leur adversaire (Behiels, 1984).

Si la Révolution tranquille des années 60 est perçue comme un effort soudain de l'État québécois pour adopter le rôle plus dynamique préconisé par les deux mouvements réformistes, pourquoi, vu les forces économiques semblables qui existent en Ontario, n'a-t-il pas changé en 1945 ou avant? Cette question en entraîne deux autres: pourquoi Duplessis opposait-il une résistance aussi farouche à l'élargissement du rôle du gouvernement au Québec et comment a-t-il su garder l'appui d'une fraction assez importante de l'électorat pour conserver le pouvoir aussi longtemps?

La position de Duplessis sur le rôle de l'État tient à deux facteurs importants. Dans la pensée sociale des catholiques conservateurs de la province, l'État doit, en ce qui concerne l'enseignement et le bien-être social, se borner à soutenir les efforts des établissements privés, sous la direction de l'Église

(Coleman, 1984, pp. 46-64). Duplessis est prêt à souscrire à ce principe, ce qui lui vaut l'appui politique de cette partie de l'Église. En refusant d'élargir la portée des programmes économiques de l'État, tout en intervenant pour limiter l'influence des syndicats, Duplessis gagne aussi l'appui financier et politique de nombreux milieux de l'industrie et des affaires, que dominent les anglophones. Duplessis se maintient au pouvoir en partie grâce à l'appui de ces deux grandes forces, quoique sa position sur les questions d'ordre économique soit rejetée par l'aile progressiste grandissante de l'Église. De même, ses politiques sur l'éducation et son attitude à l'égard des libertés civiles entrent-elles en contradiction flagrante avec les idées libérales défendues par les élites des milieux d'affaires anglophones et des intellectuels influents comme F.R. Scott et P.E. Trudeau.

Vu l'opposition farouche et systématique manifestée par Duplessis envers les syndicats et le militantisme grandissant de leurs dirigeants au cours de cette période (Quinn, p. 91-97), d'autres coalitions, gravitant autour des organisations ouvrières, semblent possibles. L'aile progressiste de l'Église catholique soutient les syndicats opposés à Duplessis depuis la grève d'Asbestos de 1949. À cet élément, un parti opposé à Duplessis pourrait joindre une importante fraction de la classe agricole de façon à former le pendant francophone de la CCF. Ou encore, il pourrait se ménager l'appui des membres anglophones et francophones de professions libérales en faisant valoir l'irrespect de Duplessis envers les droits civils et la règle de droit.

Conscient du danger que surgisse un pendant francophone de la CCF, Duplessis cherche, au moyen d'un important programme d'assistance rurale, à obtenir l'appui des agriculteurs dont il loue l'apport en tant que dépositaires privilégiés des valeurs du Québec d'antan. Il parvient ainsi à faire du Québec rural l'appui le plus fiable de l'UN. Aux élections de 1948, 1952 et 1956, Duplessis ne cède aux Libéraux, sur 92 ou 93 sièges, jamais plus de six des 51 circonscriptions rurales que compte l'Assemblée nationale (Quinn, p. 98). À lui seul, ce bloc rural suffit à maintenir Duplessis au pouvoir tant que le système électoral lui donne un poids démesuré. Comme l'urbanisation progresse et que les limites des circonscriptions électorales restent les mêmes, la surreprésentation rurale ne cesse d'augmenter. En 1951, les 33 p. 100 de Québécois qui vivent en milieu rural élisent 55 p. 100 des députés à l'Assemblée nationale (Quinn, p. 85).

De plus, Duplessis parvient à obtenir au moins 45 p. 100 des suffrages exprimés dans les circonscriptions ouvrières à chacune des élections auxquelles il prend part (Quinn, p. 101). Pourquoi tant d'ouvriers appuient-ils un parti qui devient de plus en plus hostile aux syndicats dans les années 50? Selon Quinn, pour cette tranche des travailleurs québécois, l'attachement à la nation l'emporte sur les intérêts de classes (Quinn, p. 102). McRoberts et Posgate, de leur côté, soutiennent que la position des Libéraux sur les questions ouvrières était à peine meilleure, de sorte que Duplessis n'avait pas besoin

du nationalisme pour y faire échec. Ils attribuent le succès de l'UN au populisme de Duplessis, c'est-à-dire à son habileté à manier la langue populaire et à entretenir l'antipathie des travailleurs et des agriculteurs à l'égard de la bourgeoisie. À ce populisme s'ajoutent les avantages dont jouit un parti au pouvoir qui n'a aucun scrupule à multiplier les faveurs politiques, et l'essor rapide de l'économie durant cette période, ce qui permet à Duplessis de faire abstraction plus facilement de ceux qui critiquent ses politiques économiques (McRoberts & Posgate, 1980, p. 81-85).

Les deux explications de l'appui de certains travailleurs à l'UN sont défendables, encore qu'elles supposent l'existence d'un système bipartite, ce qui n'est qu'un aspect de la réalité. Un parti nationaliste de gauche n'est pas impensable – la position tenue par Laurendeau, par exemple, pouvant lui servir de programme. Il ne reçoit toutefois pas l'appui financier et politique dont il aurait besoin pour faire échec à la machine politique de Duplessis. Pour les raisons indiquées plus haut, les syndicats seraient les seuls à pouvoir fournir cet appui, eux qui représentent à peu près 32 p. 100 des salariés de l'industrie en 1951, par rapport à 20 p. 100 en 1941 (Quinn, p. 292). Or, malgré leur ascension prodigieuse, ils restent divisés et incapables de se concerter. La CTCC et les syndicats industriels affiliés au CCT sont des adversaires acharnés de Duplessis depuis la grève d'Asbestos de 1949, quoique les fédérations membres du CMT restent favorables à l'UN aux élections de 1952 et de 1956 (McRoberts & Posgate, 1980, p. 85). Mis en péril par la montée rapide des syndicats membres du CCT à partir de 1935 – de même que par la CTCC à la suite d'importants changements au sein de la direction et de l'interprétation plus radicale de la pensée sociale catholique qu'elle a adoptée en 1946 – les syndicats affiliés au CMT demeurent le plus important des trois éléments du mouvement syndical de l'époque et considèrent le gouvernement Duplessis comme un allié dans la lutte qu'ils mènent pour empêcher la progression des autres syndicats (Quinn, p. 86-90, 121-122, 157).

Faute d'une véritable opposition politique, les éléments du mouvement syndical, de même que leurs alliés possibles au sein de la coalition, essaient de s'accommoder de Duplessis du mieux qu'ils peuvent. Cette tendance est accentuée par le fait que, hormis les Libéraux anglophones du Québec, tous les alliés sur lesquels ils peuvent compter dans leur lutte contre Duplessis – les dirigeants des mouvements catholiques de réforme sociale, les élites professionnelles et une fraction importante de la classe ouvrière – sont bien décidés à défendre ce que chaque groupe considère comme la nation québécoise. En même temps, le Canada anglais et le gouvernement fédéral donnent l'impression de prendre des orientations qui menacent l'autonomie provinciale (Quinn, p. 119-129).

Le fait que les divers éléments du mouvement nationaliste québécois sont incapables de s'entendre sur l'«essence» véritable de la nation québécoise importe peu dans les circonstances. Tous croient que leur vision du peuple québécois et de sa communauté politique - catholique, libérale, socialiste ou

strictement linguistique et culturelle - ne peut être sauvegardée (ou se concrétiser) que si la province garde son autonomie. En qualité de défenseur acharné des droits de la province – titre que le Parti libéral du temps peut difficilement revendiquer de droit – Duplessis constitue donc le meilleur choix dans les circonstances. Conscient que cet élément représente la clé de son succès, Duplessis joue sur les conflits fédéraux-provinciaux qui mettent en lumière les questions nationalistes, arrivant à faire des droits provinciaux l'«enjeu principal de chacune des élections [entre 1944] et 1960» (Quinn, p. 117). Il réussit ainsi à conserver au conflit fédéral-provincial sa dynamique propre qui aide l'UN à garder ses appuis.

L'État fédéral

Le fédéralisme de la période de la reconstruction a pour objet premier le mode d'application de la politique internationale. Le gouvernement fédéral fait figure de chef de file politique pendant toutes ces années, donnant la priorité absolue à l'élaboration et à l'application de nouvelles politiques socio-économiques et culturelles. Il se soucie toutefois en même temps d'indisposer le moins possible le Québec qui en a toujours contre l'orientation générale du nouvel ordre politico-économique. Faute d'une mobilisation politique générale correspondant aux classes ou aux régions, ce souci de limiter les dégâts sur le plan politique au Québec devient l'élément primordial dans le choix des moyens d'application des nouvelles politiques d'Ottawa, d'où la décision fédérale d'opter pour des accords fiscaux et, par-dessus tout, des programmes cofinancés de préférence à des modifications constitutionnelles.

Les limites politiques de la réforme constitutionnelle

Pendant cette période, la constitution fédérale subit plusieurs changements importants qui visent tous, sauf un, à réaliser les ambitions territoriales de Macdonald et les rêves de Laurier et de Borden concernant la souveraineté nationale, plutôt que de répondre aux nouvelles exigences économiques. En 1949, soit à l'entrée de Terre-Neuve dans la fédération, le gouvernement fédéral présente un nouveau paragraphe 91(1) qui accorde au Parlement fédéral le droit exclusif de modifier la constitution en ce qui a trait aux pouvoirs fédéraux. Le nouveau paragraphe confère en fait le pouvoir de modifier la constitution, sous réserve d'«exceptions» – les pouvoirs, droits et privilèges des provinces, les droits des citoyens en ce qui concerne les écoles et l'usage de la langue, et la durée de la législature. En même temps, la Cour suprême du Canada, dont les membres sont nommés par Ottawa en exclusivité, devient l'ultime recours pour toute affaire canadienne. Ce changement a pour effet

d'abolir les appels au Conseil privé que le Québec a fini par considérer comme le défenseur d'un modèle décentralisé et classique du fédéralisme canadien, et soulève la question constitutionnelle de la valeur juridique des précédents que le Conseil privé a établis.

Ces modifications à l'AANB, de même que l'abolition des appels, sont sollicitées par Ottawa et acceptées par le Parlement britannique sans que l'accord des provinces ne soit demandé ou obtenu, démarche que le gouvernement fédéral qualifie de superflue vu qu'elles ne touchent pas les provinces. Or plusieurs d'entre elles, le Québec en tête, ne sont pas de cet avis. Nombre d'institutions du gouvernement central ont une dimension fédérale importante, de sorte que les changements dont elles peuvent faire l'objet modifieraient la nature du fédéralisme canadien. Selon ce raisonnement, elles ne devraient pas être assujetties au pouvoir de modification unilatéral du gouvernement fédéral, pas plus que le partage des pouvoirs. L'abolition du droit d'en appeler au Conseil privé en est un exemple typique; en effet, la Cour suprême, dont les membres sont nommés par le gouvernement fédéral, devrait donner une interprétation large aux pouvoirs fédéraux, y compris ceux qui seront dorénavant assujettis au pouvoir de modification unilatéral prévu au paragraphe 91(1). La portée de cette disposition sera contestée dans le cadre du renvoi de 1978 sur le Sénat.

Dans l'optique québécoise, les initiatives fédérales de 1949, considérées globalement, donnent à penser que, sûr de lui, le gouvernement de Saint-Laurent s'apprête à faire main basse sur d'importants secteurs de compétence provinciale. À la conférence fédérale-provinciale de janvier 1950, le premier ministre Duplessis déclare: «Nous considérons que ceci est absolument opposé au 'fair play' britannique et au fondement même du régime fédératif» (Compte rendu des délibérations, Conférence fédérale-provinciale au sujet de la Constitution, janvier 1950, p. 16). Les efforts déployés par le gouvernement fédéral à la conférence pour faire accepter par les provinces une formule de modification plus générale ont peu de succès, en raison principalement de leur réaction aux initiatives fédérales. Les provinces ont tort de s'inquiéter: non seulement le gouvernement fédéral n'utilise pas de ses nouveaux pouvoirs pour centraliser la constitution par voie de modification, mais la Cour suprême du Canada n'invalide pas les principaux précédents sur lesquels a été édifié le fédéralisme canadien du XX^e siècle.

La seule autre modification constitutionnelle de la période survient deux ans plus tard, soit en 1951: le gouvernement fédéral réussit à convaincre les provinces d'approuver à l'unanimité le transfert des pensions de vieillesse dans son champ de compétence. L'article 94A, dans sa forme modifiée, autorise le gouvernement fédéral à établir des pensions de vieillesse, tout en reconnaissant la primauté des provinces dans ce domaine. C'est cette réserve, dont n'était pas assortie la modification de 1940 sur l'assurance-chômage, qui deviendra importante dans le débat des années 60 sur le Régime de pensions du Canada. En effet, le Québec la fera valoir pour justifier son argument vou-

lant que le Régime proposé par Ottawa par voie législative ne peut être substitué au régime adopté en propre par lui (Simeon, 1972, p. 202). La Loi sur la sécurité de la vieillesse d'Ottawa prévoit le versement d'une pension fédérale de 40 \$ par mois à tous les Canadiens de plus de 70 ans, domiciliés au pays depuis au moins 20 ans. La Loi correspondante sur l'assistance-vieillesse prévoit, pour sa part, le paiement d'une pension cofinancée, fondée sur les ressources, aux personnes âgées de 65 à 69 ans (Guest, 1980, p. 145).

La défense des cultures nationales

S'il est mis un point final aux modifications constitutionnelles en 1951, la question de l'intervention d'Ottawa dans les domaines de la culture et de l'éducation continue de préoccuper le Québec. La politique internationale suppose des niveaux sans précédent d'intégration économique et culturelle avec les États-Unis. Si, durant cette période, ils sont généralement optimistes quant aux incidences économiques de cette tendance, les Libéraux fédéraux se soucient des répercussions culturelles de leurs politiques. La Commission Massey se voit confier le mandat d'examiner des stratégies permettant de parer au danger d'assimilation culturelle par les États-Unis. Le gouvernement québécois et nombre d'intellectuels francophones conservateurs se préoccupent également des répercussions culturelles et politiques d'une intégration plus grande dans la collectivité canadienne, de même que des nouvelles orientations socio-culturelles adoptées par Ottawa. Ces préoccupations sont exprimées en termes éloquentes, et leur incidence sur le fédéralisme moderne est examinée à fond dans le rapport de la Commission Tremblay.

La Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada (la Commission Massey), est constituée en 1949 par la voie d'un décret où l'on peut lire ceci : « Il est dans l'intérêt national d'encourager les institutions qui expriment un sentiment d'appartenance à la nation, qui favorisent la bonne entente, et qui diversifient et enrichissent la vie canadienne, tant dans les régions rurales que dans les centres urbains ». La Commission aura tôt fait d'élargir son mandat de manière à pouvoir examiner si le gouvernement fédéral peut verser des subventions à l'appui de l'enseignement universitaire.

Pour les nationalistes québécois, toute tentative d'Ottawa de s'ingérer dans les affaires culturelles est une source d'appréhension. L'attention particulière attachée par le gouvernement fédéral au système d'enseignement, l'un des remparts de la culture et des valeurs canadiennes-françaises, est particulièrement suspecte. On peut en effet s'attendre à ce que les conditions d'admissibilité aux subventions fédérales constituent de nouvelles incitations à modifier les structures des programmes scolaires du système québécois pour en assurer la compatibilité avec ceux des établissements d'enseignement anglophones.

Duplessis qualifie le mandat de la Commission d'ingérence inacceptable dans un secteur de compétence provinciale et appelle au boycottage de ses travaux (Coleman, 1984, p. 66, 68-69).

La Commission dépose son rapport en mai 1951. Ses prises de position en faveur des francophones du Canada (y compris les appels à la mise sur pied d'un deuxième réseau de radiodiffusion francophone au Canada, à l'établissement d'un poste français de radio pour desservir les Acadiens dans les Maritimes et à la diffusion d'émissions nationales sur les ondes des postes de langue française dans l'Ouest) frappent beaucoup de nationalistes québécois, quoique la Commission insiste aussi sur la nécessité d'élargir le rôle du gouvernement fédéral dans le domaine de la culture et des communications. Elle souligne la nécessité de renforcer les institutions culturelles nationales comme Radio-Canada, l'Office national du film et les musées, et d'en créer de nouvelles, comme le Conseil des Arts du Canada. La Commission appuie aussi l'idée de l'accroissement de l'aide financière fédérale aux universités canadiennes, limitée jusque-là à des subventions de 150 \$ par ancien combattant enregistré: avec l'abolition de cette aide en 1951, beaucoup d'universités qui ont dû adopter un rythme de croissance rapide pour faire face à l'afflux d'anciens combattants au lendemain de la guerre devraient porter les frais de scolarité à des niveaux excessifs pour éviter une crise financière (Coleman, 1984, p. 69-70).

La Commission fait valoir que le gouvernement fédéral a le devoir politique et le droit constitutionnel de favoriser l'éducation générale de tous les Canadiens :

Si le gouvernement fédéral doit renoncer au droit de s'associer avec d'autres groupes sociaux, à caractère public ou privé, en vue de l'éducation générale des citoyens canadiens, il se dérobe à sa mission intellectuelle et morale, perd complètement de vue la véritable notion du bien commun, et le Canada, considéré comme une nation, devient une société matérialiste.

(Cité dans Coleman, p. 71)

Dans son rapport, la Commission recommande qu'Ottawa offre de l'aide aux universités canadiennes sous forme de subventions annuelles. Le gouvernement fédéral donne suite à cette recommandation, commençant en 1951-1952 à verser aux universités des subventions proportionnelles au nombre d'habitants (Coleman, p. 69-71).

Le premier ministre Duplessis riposte en créant la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (la Commission Tremblay) en février 1953. Son président, le juge Thomas Tremblay, est l'homme de confiance et ami de Duplessis, encore qu'il soit prêt à se rendre aux arguments des auteurs des deux plus importantes contributions au rapport. Ces derniers sont le directeur de l'École des hautes études commerciales et doyen de la Faculté des sciences sociales, économiques et politiques de l'Université Laval, Esdras

Minville, qui rédige les parties du rapport qui traitent de la culture, et le père Richard Arès, à qui l'on doit la plupart de celles qui portent sur le fédéralisme et l'histoire (Coleman, p. 73-75).

Duplessis espère que la Commission va vite lui faire rapport, lui fournissant des arguments et des recommandations dont il pourra se servir dans sa lutte contre Ottawa au sujet des subventions à l'enseignement. Or, Minville et Arès voient dans les nouvelles politiques fédérales une remise en question de l'ordre constitutionnel établi et considèrent la Commission comme le rempart intellectuel du fédéralisme classique contre le fédéralisme moderne prôné par Ottawa et les autres provinces. La Commission tient 97 audiences publiques et reçoit 217 mémoires, devenant la tribune des universités et des autres groupements qui font les frais des conflits d'ordre financier entre Ottawa et Québec. Son rapport en quatre volumes est finalement présenté en février 1956, mais il ne présente alors plus d'intérêt pour le premier ministre Duplessis. Les concessions accordées à Ottawa en 1954 adoucissent les effets de la crise financière qui sévit au Québec, et les accords fiscaux de 1957 (deux points examinés plus bas) se présentent plutôt bien pour la province. À ce niveau, donc, le rapport est dépassé avant même d'être publié. Dans un autre ordre d'idées, ses auteurs tentent essentiellement d'expliquer et de défendre une conception de l'entité politique québécoise qui est en voie de disparaître rapidement.

Cependant, comme le fait remarquer Coleman, les conceptions séculières de la nation québécoise qui supplantent le point de vue religieux défendu dans le rapport Tremblay n'en demeurent pas moins redevables à la vision du fédéralisme canadien qui y est exposée. Cette vision repose sur trois grands principes : premièrement, la Confédération est un pacte entre les deux races ou peuples fondateurs (voir Black, 1975); en deuxième lieu, la province de Québec est le foyer de l'un de ces deux peuples; et, troisièmement, son gouvernement est le principal défenseur des droits et intérêts des francophones. De tous les gouvernements provinciaux, celui du Québec est ainsi le seul à pouvoir se poser en gouvernement « national ». Cette province se voit donc accorder un statut particulier, et son gouvernement est considéré comme l'égal d'Ottawa, chacun représentant l'un des deux peuples fondateurs. C'est à partir de ces principes que les commissaires élaborent leurs positions sur les grandes questions intéressant le fédéralisme de l'après-guerre.

Sur la question du droit de lever et de percevoir les impôts, il est affirmé dans le rapport Tremblay que, si le Québec est un État souverain à l'intérieur des limites de son champ de compétence, traitant d'égal à égal avec le gouvernement fédéral, il ne saurait dépendre des transferts fédéraux pour obtenir les recettes dont il a besoin pour remplir ses devoirs. Les gouvernements provinciaux – ou, à tout le moins, le Québec – doivent avoir préséance sur le gouvernement fédéral dans certains champs d'imposition. Il est proposé dans le rapport que les impôts directs soient ainsi traités : d'une part, ils constituent l'assiette provinciale aux termes de l'AANB, et d'autre part, on peut dire que

ce sont ces impôts qui influent le plus directement sur la culture et le style de vie des citoyens. Ces impôts directs devaient inclure non seulement l'impôt sur le revenu des particuliers et les droits successoraux, mais peut-être aussi l'impôt sur le revenu des sociétés. Cette conception des accords fiscaux sera à la base des revendications de tous les gouvernements québécois successifs jusqu'à la fin des années 70 (Coleman, p. 73-80).

La politique sociale doit continuer à relever des provinces : elle a des effets plus directs sur les individus et les collectivités que le régime fiscal. Il faut redonner aux gouvernements provinciaux la compétence exclusive à l'égard de l'assurance-chômage et des pensions de vieillesse, que le gouvernement fédéral s'est approprié par voie de modifications constitutionnelles en 1940 et 1951, respectivement. Le caractère régional d'une bonne partie du chômage au Canada constitue, soutient-on, une raison suffisante pour associer les gouvernements provinciaux à l'élaboration de la politique sur la main-d'œuvre. Enfin, les provinces doivent aussi avoir un droit de regard sur les questions qui touchent l'enseignement et la culture.

Les membres de la Commission Tremblay ne sont pas convaincus que l'obtention de ces droits et pouvoirs par les provinces va, à elle seule, assurer la pérennité de leur conception du Québec comme nation. Ainsi qu'en font foi les commentaires de Coleman sur leur analyse, ils ont conscience que :

un important écart s'est creusé entre le caractère des institutions traditionnelles de la société canadienne-française et le style de vie de bon nombre de ses membres. La manière de vivre de la classe ouvrière industrielle constitue un objet de préoccupation particulier. Le Québec s'est industrialisé. Avec le capitalisme industriel sont apparus des usages politiques et économiques et des institutions d'origine britannique ou américaine qui suscitent chez les travailleurs canadiens-français un mouvement vers l'individualisme, le libéralisme et le matérialisme ... Les gens commencent à penser et à agir en fonction de leur lieu de travail plutôt que des endroits où ils prient, se divertissent et s'instruisent. La Commission voit s'opposer les valeurs de plus en plus dominantes du lieu de travail et celles de la nation et de ses institutions. Les pressions qui s'exercent sur les réseaux d'enseignement et de soins de santé... amènent tranquillement et pernicieusement à les adapter aux valeurs du monde capitaliste industriel. (Coleman, p. 83)

Pour cette raison, les commissaires rejettent l'État minimal de Duplessis qu'ils jugent incapable d'atteindre les fins conservatrices (pour autant que Duplessis y tienne vraiment) qu'ils ont en commun avec le gouvernement unioniste de l'heure. En énonçant une position constitutionnelle fondée sur l'interventionnisme de l'État québécois, les auteurs du rapport devançant sur ce plan la longue série de gouvernements qui dirigeront le Québec après la disparition de Duplessis. Paul Gérin-Lajoie, qui va bientôt accéder au Cabinet, saisit bien les dimensions de la nouvelle politique, soutenant que, «pour que les rapports entre Ottawa et Québec se fassent davantage d'égal à égal, trois

choses sont nécessaires qui faisaient défaut du temps de Duplessis: un plan d'ensemble, des mesures législatives et une réforme administrative en permettant la mise en œuvre, ainsi qu'une coopération interprovinciale plus grande» (1957, p. 62-68).

Les accords fiscaux, substituts de la réforme constitutionnelle

À la nécessité d'adapter le fédéralisme canadien aux exigences de la politique internationale qui ne peut (comme la politique commerciale) faire l'objet d'une application unilatérale, on réagit pour une bonne part en restructurant les accords fiscaux fédéraux-provinciaux. Les exigences de la politique macro-économique keynésienne autorisent le gouvernement fédéral à réclamer un droit de regard suffisant sur les impôts et les dépenses pour influencer sur l'ensemble des niveaux de revendication. Les accords de location de domaines fiscaux prévoient un tel droit de regard, réglant l'aspect recettes de la politique fiscale. Les politiques sociales, dont certaines fluctuent de manière anticyclique avec le chômage, offrent ce droit de regard sur son pendant, l'aspect dépenses. Il n'est pas nécessaire que le gouvernement fédéral ait la mainmise sur toutes les dimensions du processus de conception et d'application de la politique sociale pour avoir ce droit de regard tant que chaque province répond à certaines normes minimales. Les subventions conditionnelles assurent ce droit de regard limité du gouvernement fédéral.

Les accords de perception fiscale : les origines de «l'abattement d'impôt» et de la «péréquation»

Au lendemain de la rupture des pourparlers engagés à partir des propositions du Livre vert d'Ottawa, le gouvernement fédéral entame séparément avec chaque province des négociations visant à proroger les accords de location de domaines fiscaux. Aux termes des accords de 1947, Ottawa fixe l'assiette et les taux de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, avant de verser aux provinces les transferts inconditionnels qui augmentent au même rythme que la population et le PNB.

L'Ontario et le Québec refusent de souscrire à ces accords, conservant le droit de lever leurs propres impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés. Ils le paient très cher: faute d'entente fédérale-provinciale, Ottawa continue d'occuper ces secteurs. Dans les circonstances, toute tentative de ces deux provinces pour lever leurs propres impôts équivaut à une double imposition dont, pense Duplessis, son gouvernement porterait l'odieux. Aussi le Québec ne touche-t-il ni les recettes fiscales provinciales tirées de ces sources ni les transferts fédéraux prévus par les accords de location de domaines fiscaux (Quinn, p. 116-117).

L'impasse provoque au Québec une crise financière qui s'aggrave d'année en année. L'enseignement est l'un des secteurs qui font les frais, ne disposant pas des fonds dont il a besoin. Il se forme autour de la Chambre de commerce de Montréal (CCM) un groupe de pression puissant dont l'objectif est d'amener les deux ordres de gouvernement à négocier un compromis. La CCM convainc la Chambre de commerce de la province de Québec (CCPQ) qu'Ottawa doit laisser les Québécois déduire l'impôt provincial de leurs paiements d'impôt fédéral à partir du niveau de 5 p. 100 prévu dans la législation fiscale fédérale en vigueur. Il est fait une proposition en ce sens dans une lettre qui est adressée au premier ministre Saint-Laurent en juin 1951. Celui-ci fait la sourde oreille, mais la proposition finit par être acceptée par Ottawa comme moyen de dénouer l'impasse.

L'année 1952 marque la conclusion de nouveaux accords de perception fiscale aux termes desquels le gouvernement fédéral augmente de beaucoup la taille de ses paiements de «location». L'Ontario profite de l'occasion pour se rallier en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des particuliers, laissant le Québec seul en dehors du système. La formule de calcul des transferts à chaque province reste fondée sur des critères qui n'ont rien à voir avec la taille de l'assiette fiscale provinciale, à savoir la population et le taux de croissance de l'économie nationale. Cette formule suppose une importante redistribution : les provinces moins bien nanties touchent du fédéral, pour chacun de leurs habitants, un montant égal à celui que reçoivent les provinces beaucoup plus riches.

En 1954, il est devenu trop onéreux pour le Québec de demeurer en dehors du système. Devant les fortes pressions de responsables de l'enseignement et de gens d'affaires du Québec, renforcées par les arguments de plusieurs membres de la Commission Tremblay, Duplessis finit par passer à l'action. Le Québec lève sur le revenu des particuliers et des sociétés un impôt égal à 15 p. 100 de l'impôt fédéral. La «double imposition» est là. Ottawa est pris par surprise. Pour ne pas avoir l'air d'accorder au Québec un statut particulier, le premier ministre Saint-Laurent offre de réduire de 10 p. 100 l'impôt fédéral dans ces secteurs-là pour toute province qui ne signe pas d'accord de location de domaines fiscaux. Son offre ne touche que le Québec pour l'instant puisque les autres provinces ont toutes signé l'accord en question en 1952 (Coleman, p. 73-74, Quinn, p. 117). Cette formule prend le nom d'«abattement d'impôt», le transfert fédéral équivalant à un abattement de l'impôt fédéral sur le revenu. Elle a l'avantage de permettre l'accroissement des recettes fiscales provinciales, tout en maintenant le même niveau global d'imposition.

L'abattement d'impôt suscite l'intérêt de toutes les provinces au point qu'à la signature de l'accord de perception fiscale suivant, en 1957, il est officialisé et appliqué à toutes sans exception. Ottawa élimine ainsi le statut particulier qui existait en fait depuis 1954 sans renoncer complètement au régime de partage des impôts. Dans le cadre du nouveau régime, les transferts fédéraux

doivent être calculés en tant que pourcentage des recettes qu'aurait touché chacune des provinces si elle avait elle-même perçu ses impôts à un taux uniforme. Le transfert fédéral entre 1957 et 1962 devra correspondre à 10 p. 100 de l'impôt sur le revenu des particuliers, à 9 p. 100 de l'impôt sur le revenu des sociétés et à 50 p. 100 des droits successoraux.

L'abattement d'impôt ou fiscal sonne le glas de la redistribution interprovinciale que supposait le régime de location de domaines fiscaux. Ainsi, les transferts calculés sur cette nouvelle base sont, pour la première fois, assortis de paiements de «péréquation» destinés aux provinces moins bien nanties et calculés de manière à faire correspondre le rendement moyen de ces sources d'imposition à la moyenne des deux provinces les plus riches. En 1957-1958, les paiements fédéraux de péréquation totalisent 139 millions de dollars et sont versés à toutes les provinces à l'exception de l'Ontario (Moore & Perry, 1966, p. 58). De plus, il est accordé aux provinces Atlantique une aide particulière sous forme de «subventions conformes à la norme»: le projet de subventions d'après la norme nationale, de la Commission Rowell-Sirois, est devenu réalité.

Aux termes des nouveaux accords, le gouvernement fédéral a toujours un droit de regard sur la détermination de l'assiette fiscale et sur les taux qui s'y appliquent. Il continue d'agir comme percepteur des provinces, libérant celles-ci de l'obligation administrative et politique de percevoir leurs propres impôts et faisant en sorte que les contribuables n'aient qu'une déclaration à remplir. Cette formule concilie avec succès l'harmonisation du régime fiscal et l'autonomie provinciale.

Les programmes cofinancés

Les programmes cofinancés ont servi, après la Première Guerre mondiale, à financer l'exécution de travaux publics pour l'aménagement de l'infrastructure et l'application de mesures d'aide aux victimes de la Dépression. Ils seront abolis petit à petit dans les années 20, à l'exception notable du programme des pensions de vieillesse établi en 1927, en raison surtout de l'opposition farouche du Québec qui invoque à ce sujet la Constitution. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, toutefois, ils servent abondamment à la fois pour favoriser l'exécution de projets nationaux d'aménagement de l'infrastructure, comme celui du pipeline transcanadien, et pour élargir la portée de l'État-providence. Considérés sous l'angle des sommes en jeu, ces projets constituent les volets les plus importants des programmes cofinancés durant cette période.

Les programmes cofinancés les plus novateurs touchent, toutefois, le secteur socio-culturel. Le plus controversé est peut-être la proposition fédérale d'accroître l'aide financière versée au titre de l'enseignement postsecondaire, en application d'une recommandation de la Commission Massey. Même si la

proposition provoque l'ire des nationalistes québécois, qui la jugent inconstitutionnelle, Duplessis se laisse convaincre d'accepter l'aide fédérale pour un an et de tenter par ailleurs de persuader le gouvernement fédéral d'infléchir sa politique. Au bout de l'année, Duplessis interdit aux universités du Québec d'accepter d'autres subventions fédérales : le gouvernement québécois doit maintenant compenser. Ajoutant aux pertes déjà subies à la suite du refus du Québec d'adhérer aux accords de location de domaines fiscaux, ces différends avec Ottawa mènent la province tout droit vers une crise financière qui durera jusqu'aux concessions fédérales de 1954 sur l'abattement d'impôt.

Après le programme fédéral d'allocations familiales, mis sur pied en 1944, la première mesure sociale d'importance est la majoration des pensions de vieillesse, rendue possible par la modification constitutionnelle de 1951. Les autres émanations de l'État-providence au Canada seront toutes le fait de programmes cofinancés dont le premier est le résultat de la Loi de 1951 sur les aveugles et le deuxième, de la Loi de 1954 sur les invalides. Ces nouvelles mesures permettent au gouvernement fédéral de conclure des accords avec les provinces afin de les aider à financer des programmes destinés aux personnes âgées de 18 à 65 ans, dont le revenu est inférieur à un certain niveau et qui se rangent dans l'une de ces catégories (Guest, 1980, p. 145-146). Vient ensuite la Loi sur l'assistance-chômage de 1956. Elle permet au gouvernement fédéral de supporter la moitié du coût de l'aide globale versée «aux personnes dans le besoin qui ne sont pas visées par les actuels programmes de pensions de vieillesse et d'allocations aux aveugles, aux invalides, aux mères et aux anciens combattants» (Guest, p. 146). Dans le cas de chacun de ces programmes, les gouvernements provinciaux disposent d'une grande latitude pour ce qui est de leurs modalités d'application (taux de soutien, etc.), d'où les différences énormes d'une province à l'autre.

Le fait le plus marquant de cette période en ce qui concerne les programmes cofinancés de bien-être est l'avènement de l'assurance-maladie en 1957. Jusque-là, ce sont les provinces surtout qui font figure d'innovateurs dans ce domaine. Dès 1936, la Colombie-Britannique et l'Alberta adoptent des mesures législatives qui prévoient la mise sur pied d'un régime public d'assurance-maladie et hospitalisation, mais elles renoncent toutes les deux à les appliquer faute de fonds. En 1946, devant l'impuissance des participants aux conférences sur la reconstruction à conclure un accord national, le gouvernement CCF de la Saskatchewan dépose un projet de loi visant à établir un régime d'assurance-hospitalisation universel et obligatoire couvrant pratiquement tous les genres de service, l'admissibilité aux prestations étant conditionnelle au paiement d'une prime de 5 \$ par adulte jusqu'à concurrence de 30 \$ par famille (Taylor, 1978, p. 101-102).

Le programme de la Saskatchewan sert de modèle aux autres gouvernements. La Colombie-Britannique établit un programme semblable deux ans plus tard, et l'Alberta suit avec un programme plus restreint en 1952. En 1955,

les Conservateurs ontariens optent à leur tour pour un régime analogue, mais font dépendre son établissement de l'obtention d'une aide financière d'Ottawa. En moins de deux ans, l'Ontario et les trois provinces de l'Ouest – de même que Terre-Neuve qui est entrée dans la Confédération en 1949 avec un régime d'assurance-hospitalisation bien à elle – viennent à bout de la réticence du gouvernement fédéral à remettre de l'avant le projet de financement de ces programmes, contenu dans son Livre vert en 1945. À ce moment-là, l'intervention fédérale dans ce secteur est limitée aux dix petits programmes conditionnels distincts, y compris ceux qui touchent la construction d'hôpitaux, qui sont prévus dans le cadre du Programme d'hygiène nationale de 1948.

En 1957, le gouvernement fédéral adopte la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques aux termes de laquelle il accepte de prendre à sa charge la moitié environ du coût de tout régime d'assurance-maladie provincial couvrant la plus grande partie des soins hospitaliers. Pour avoir droit à l'aide fédérale, le gouvernement provincial doit offrir le régime à tous les habitants de la province, quels que soient leur âge, leur sexe et leur condition physique, à des conditions qui sont les mêmes pour tous. En mars 1963, soit au moment de l'adhésion du Québec au régime, 98,8 p. 100 des Canadiens sont couverts par l'assurance-hospitalisation (Guest, 1980, p. 147-148). Après 1957, la Saskatchewan touche du gouvernement fédéral des transferts auxquels elle ne s'attendait pas et qui vont lui permettre de lancer son régime d'assurance-maladie, amorçant ainsi le cycle suivant d'innovation dans le domaine de la santé publique (Taylor, 1978, p. 104-108, 158-167, 234-238).

Le programme de subventions conditionnelles contribue à la réalisation graduelle des objectifs de la politique internationale. Ils sont le reflet du vaste consensus qui s'est établi au sujet des normes de péréquation entre les spécialistes des administrations gouvernementales et la population en général, au Canada anglais tout au moins. Le coût des programmes cofinancés passe de 58 à 144,8 millions de dollars entre 1946 et 1957. Ce rythme de croissance s'accélère encore dans la période qui suit : en 1965, le montant des transferts conditionnels excède 1 milliard de dollars (Bird, 1970, p. 282; Carter, 1971, p. 24-26). Tous ces programmes sont des initiatives prises par le gouvernement fédéral dans des sphères de compétence provinciale, sans autre mandat constitutionnel que le «pouvoir de dépenser», implicite et non défini. Ils sont fondés sur le pouvoir, attribué à la Couronne, de verser les fonds qu'elle perçoit de bon droit à n'importe quelle personne ou institution et d'y fixer les conditions voulues. À l'heure de l'élargissement des services gouvernementaux, ce pouvoir représente, à l'évidence, un important moyen d'influer sur le cours de la vie politique nationale en offrant des stimulants aux provinces. Pourtant, à part le Québec, rares sont ceux qui crient à l'"ingérence» dans une sphère de compétence provinciale. Même qu'on semble s'être donné le mot pour ne pas contester la constitutionnalité de ces initiatives devant les tribunaux.

Les provinces ont, à ce moment-là, plusieurs bonnes raisons de fermer les yeux sur les incursions fédérales en territoire provincial. Tout d'abord, ces incursions sont un moyen infiniment moins coercitif que le pouvoir déclaratoire ou le droit d'annulation. Deuxièmement, elles n'enlèvent aucun pouvoir aux provinces : celles-ci sont libres de participer et conservent leurs attributions officielles. Troisièmement, et accessoirement, les conditions d'admissibilité aux transferts fédéraux au Canada ne sont pas strictes en général, ne supposant jamais le genre de surveillance et de contrôle minutieux qui caractérise les programmes de «subventions» aux États-Unis. De plus, elles sont souvent arrêtées de concert avec des fonctionnaires provinciaux qui nourrissent les mêmes objectifs et répondent aux mêmes normes professionnelles que leurs homologues fédéraux. Quatrièmement, loin d'affaiblir les gouvernements provinciaux, les programmes cofinancés consolident leur position en leur permettant d'accroître leurs recettes, d'élargir leur bureaucratie et de mettre en place des programmes répondant aux besoins de leurs populations. Par-dessus tout, même si l'on ne s'entend pas sur les détails, il existe un accord de fond sur les grands objectifs de ces programmes et sur le droit des autorités fédérales de les promouvoir. Dans le cas de certains programmes comme l'assurance-hospitalisation et l'assurance-maladie, dont les gouvernements provinciaux ont été les artisans, ceux-ci ne sont que trop heureux de recevoir du gouvernement fédéral une aide leur permettant de les étoffer.

Les mécanismes intergouvernementaux

La portée des nouvelles politiques socio-économiques reste assez limitée durant cette période. Vu le droit de regard obtenu grâce aux accords de perception fiscale, l'accent mis sur la politique macro-économique par le gouvernement fédéral signifie qu'il n'y a qu'une interdépendance limitée dans ce secteur. De plus, ainsi que nous l'avons souligné, les efforts fédéraux pour suivre les politiques anticycliques keynésiennes sont de toute manière limités. Les projets fédéraux d'aménagement de l'infrastructure devront évidemment être coordonnés avec ceux des provinces, mais ceux-ci sont assez peu nombreux. L'élargissement restreint de la portée de l'État-providence – par rapport aux propositions initiales du Livre vert – signifie que les pressions en faveur d'une rationalisation poussée des politiques au sein des administrations gouvernementales et d'une coordination plus grande entre celles-ci sont limitées par le fait même. S'il prend une part active à l'édification d'institutions internationales (GATT, etc.), Ottawa ne requiert ni ne sollicite l'intervention des provinces à cette fin.

Ces restrictions sont reflétées dans les mécanismes de coordination intergouvernementale qui sont établis. Les responsables des ministères d'exécution chargés de l'application des politiques sociales tiennent des réunions de plus

en plus fréquentes pour coordonner leurs travaux. La création du Comité permanent de hauts fonctionnaires sur les questions financières et économiques en 1955 atteste de l'acceptation de plus en plus répandue de la nécessité de tenir plus régulièrement de telles réunions. Ces efforts de consultation et de coordination officielles se font presque uniquement au niveau des hauts fonctionnaires, atteignant rarement le niveau politique où il est décidé des objectifs d'orientation, par opposition aux moyens d'exécution. En 1957, il n'y a toujours que cinq réunions fédérales-provinciales au niveau ministériel, tandis qu'il s'en tiendra une vingtaine en moyenne chaque année au cours de la période qui suit. De même, on ne dénombre que trois conférences des premiers ministres dans les années 50, par opposition à neuf dans les années 60 et à dix dans la première moitié des années 70 (Veilleux, 1979).

Les relations fédérales-provinciales suivent donc ce que Stefan Dupré (*in* Simeon, 1985, p. 1-32) appelle une évolution fonctionnelle: elles sont conduites avant tout par les ministres d'exécution et leurs collaborateurs aux deux niveaux. Cette évolution facilite l'édification de «réseaux de confiance», les hauts fonctionnaires ayant en commun les mêmes clientèles (groupements d'intérêts) et objectifs de programme, et les mêmes normes et critères techniques. Séduits par la perspective de partager moitié-moitié le coût des programmes cofinancés, les hauts fonctionnaires de chaque niveau d'administration peuvent former des alliances pour promouvoir leurs intérêts, faisant pression sur leurs ministres respectifs du Conseil du Trésor et des Finances. Cette évolution est aussi facilitée par le maintien du «ministérialisme» grâce auquel certains ministres, avec des sources d'influence assez indépendantes, jouent un rôle de premier plan dans l'organisation du parti et dans les travaux du Cabinet (Smith, 1981, p. 52). Les organismes centraux puissants et soucieux de la coordination globale des politiques ne sont pas encore apparus. Dans leurs domaines respectifs, les ministres disposent d'une grande latitude.

Les appels répétés de l'Ontario en faveur de consultations plus poussées et systématiques restent sans écho pour une bonne part. Mais des changements se préparent. En 1957, le greffier du Conseil privé, R.B. Bryce, déclare que le besoin de coordination n'a jamais été aussi grand et que les moyens d'y répondre n'ont jamais laissé autant à désirer. Laissant prévoir la période qui suit, il se demande si l'on ne nommera pas bientôt «des ministres intergouvernementaux plénipotentiaires», ou des «envoyés extraordinaires» (IPAC, Proceedings, 1957, p. 164). On commence aussi à manifester des inquiétudes au sujet de l'incidence de l'élargissement considérable de la coopération fédérale-provinciale sur le gouvernement parlementaire responsable. C'est ainsi que, dans un discours prononcé en 1955 aux Communes, le député conservateur Gordon Churchill s'inquiète des effets que les conférences fédérales-provinciales vont avoir sur le «prestige et l'autorité ... du Parlement» surtout si elles deviennent des mécanismes d'élaboration des politiques (Hansard, 1955, p. 3828).

Conclusions

La multiplication des accords de partage de coûts rend plus floue la ligne de démarcation entre les sphères de compétence attribuées expressément dans la Constitution. En fixant des conditions assez précises à l'admissibilité des provinces à ses subventions, le gouvernement fédéral exerce un important contrôle sur la taille, la portée et l'essence de politiques qui, juridiquement parlant, sont toujours du ressort exclusif des provinces. Il sonne ainsi, en fait, le glas du fédéralisme classique dit à «compartiments étanches». «En offrant systématiquement de subventionner ce qu'il ne peut pas imposer directement, ... le gouvernement fédéral ouvre une large brèche du côté de la planification sociale positive fondée sur la persuasion des provinces» (*in* Lower, 1958, p. 78).

La formule fiscale d'exécution des nouveaux engagements politiques fait croître le total des recettes gouvernementales qui passent dans les coffres du gouvernement central, tout en réduisant l'autonomie financière des provinces. La part fédérale des dépenses s'élève à quelque 64 p. 100 en 1949 et en 1957, si les transferts sont considérés comme des dépenses fédérales, ainsi qu'à 53 p. 100 en 1949 et à 56 p. 100 en 1957 s'ils sont considérés comme des dépenses provinciales. En ce sens, le système est beaucoup plus centralisé qu'il ne l'était en 1929. Cependant, en tant que responsables de l'application des nouvelles politiques cofinancées, les provinces voient leur part des dépenses gouvernementales totales et des employés de l'État croître à toute allure. La proportion du budget fédéral consacrée aux transferts aux provinces passe de 3,6 p. 100 du total des dépenses en 1945 à 9,4 p. 100 en 1955 et à 18,4 p. 100 en 1965 (Commission Macdonald, Rapport final, 1985, vol. 3, p. 228).

Parler de centralisation ou de décentralisation, c'est simplifier beaucoup. On peut tout au plus dire, sans prêter à la controverse, qu'en 1947 le régime fédéral est moins centralisé qu'il ne l'était aux termes de la Loi sur les mesures de guerre si l'on considère la rigidité des conditions fixées à l'égard des subventions cofinancées d'Ottawa, l'autonomie financière des provinces et la taille relative des administrations et des dépenses gouvernementales; par contre, il est beaucoup plus centralisé à ce moment-là qu'il ne le sera entre 1958 et 1980.

Le conflit fédéral-provincial est latent durant cette période. Les négociations entourant les accords fiscaux de 1947, de 1952 et de 1957 sont ardues, mais elles finissent par aboutir: le gouvernement fédéral et les provinces, hormis le Québec, tiennent à édifier un nouvel ordre politico-économique. Les conférences fédérales-provinciales sont des échanges de politesse par rapport aux suivantes. Le gouvernement de Duplessis n'est pas d'accord avec la tournure des événements, refusant de donner son appui à la prorogation des accords de location de domaines fiscaux au lendemain de la guerre et de prendre part

à un certain nombre de programmes cofinancés. Pourtant, c'est précisément parce que Duplessis n'a nullement l'intention de créer des programmes provinciaux équivalents qu'il n'y a, de la part du Québec, aucune tentative pour user au maximum des pouvoirs dont il dispose comme province, encore moins pour les élargir. Comme le signale D.V. Smiley, Duplessis a peu de succès dans sa lutte contre la nouvelle économie politique, se tenant sur la défensive : il «est incapable d'utiliser la gamme complète des pouvoirs provinciaux à des fins positives» (1970, pp. 63-64).

Les batailles rangées sur la question des champs de compétence et, partant, l'intérêt renouvelé pour une modification de la Constitution, ne surviendront que lorsque la vision nationaliste conservatrice du Québec deviendra celle d'une minorité, dans les années 60. Dans l'intervalle, les accords fiscaux s'avèrent un outil permettant de répondre assez bien aux besoins particuliers de cette province. Même s'il est le fruit de divergences profondes, le conflit entre Ottawa et Québec n'empêche pas l'élargissement du rôle de l'État dans le reste du pays.

Nombre d'acteurs du fédéralisme beaucoup plus contesté des années 60 et 70 voient dans la décennie de la reconstruction un «âge d'or» du fédéralisme canadien, caractérisé par un minimum de conflits et un degré élevé de coordination des politiques sous la direction du gouvernement fédéral. Selon eux, la marge de manœuvre qu'offre l'AANB — notamment l'existence du «pouvoir de dépenser» fédéral — permet au fédéralisme de répondre aux nouveaux rôles dévolus à l'État canadien. Portée par la «nationalisation du sentiment» au lendemain de la guerre et par la vaste consensus à propos des orientations, l'acceptation du gouvernement fédéral comme chef de file rencontre peu d'obstacles, sauf au Québec. Les grandes questions de l'heure ne divisent pas le pays selon les régions, principalement. Par ailleurs, le gouvernement fédéral lui-même se garde bien de déroger à l'usage consistant à éviter les conflits, hérité de Laurier et de King. En conséquence, les conflits régionaux sont étouffés et l'on ne remet guère en question les fondements du régime fédéral.

Cette description du fédéralisme à l'heure de la reconstruction est juste en soi, encore qu'elle soit incomplète. Elle constitue incontestablement une interprétation fédérale et, dans une moindre mesure, anglo-canadienne des faits marquants de ces années-là. C'est dans la nature du nouveau rôle de l'État et du fédéralisme coopératif qui y est associé, et dans leur succès même que germent les événements beaucoup plus difficiles de la prochaine période.



L'ère du fédéralisme exécutif, 1958-1973

En 1958, certaines des contradictions de la politique internationale, et des principes de croissance économique sur lesquels elle est fondée, commencent à devenir évidentes. La croissance et les changements qu'elle entraîne dans la structure de l'économie font naître de nouvelles classes et de nouveaux intervenants collectifs, tout en faisant évoluer les buts et les stratégies de ceux qui existent déjà. Les valeurs politiques – démocratie, collectivité et égalité – occupent maintenant le devant de la scène alors que la décennie de la reconstruction était axée surtout sur l'économie. L'insistance avec laquelle on réclame qu'une place plus large soit faite à ces nouvelles valeurs menace les accommodements intervenus entre les classes et les régions au lendemain de la guerre, tout en alimentant la Révolution tranquille au Québec.

Les gouvernements fédéral et provinciaux s'efforcent de satisfaire aux nouvelles exigences en élargissant les engagements pris durant l'époque de la reconstruction et en abordant de nouveaux secteurs de compétence. Les politiques sociales se multiplient plus rapidement que jamais auparavant ou depuis lors. Le gouvernement adopte ses premières politiques explicites de développement régional et sectoriel. Il élargit considérablement aussi sa réglementation économique, adoptant de nouvelles normes pour l'hygiène et la sécurité au travail, la protection de l'environnement et la protection des consommateurs. Enfin, les gouvernements entreprennent de réformer leurs propres processus

de prise de décisions pour en venir à des améliorations pas toujours compatibles de la «transparence» et de la responsabilité gouvernementales, de la cohérence des politiques, de l'efficacité de leur mise en application et de la participation des citoyens.

Cet élargissement du rôle de l'État se fait sentir dans toutes les démocraties industrielles. Au Canada, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont pris une expansion considérable, pour les raisons exposées dans le précédent chapitre, ce qui entraîne des problèmes nouveaux de partage des compétences et de coordination. L'incertitude grandissante dans le domaine constitutionnel et la complexité croissante des institutions poseraient de délicats problèmes d'organisation interne et de coordination intergouvernementale même si les représentants des deux ordres de gouvernement continuaient à s'entendre sur leurs priorités politiques et les meilleurs moyens de les mettre en œuvre. Mais le désaccord s'installe. On commence à délaisser les problèmes supposément techniques de gestion économique pour mettre l'accent sur le problème essentiellement politique de déterminer à quelles fins la nouvelle prospérité doit servir, ce qui ramène sur le tapis la délicate question des valeurs, laissée de côté durant toute la première étape de la politique de croissance. Le regain de l'intérêt populaire pour les valeurs politiques, que certains ont appelé la politisation de la société, fait ainsi renaître de profonds conflits politiques.

Cette situation se répercute sur les relations fédérales-provinciales, et de façon plus spectaculaire mais absolument pas exclusive, sur les relations entre Ottawa et Québec et elle suscite, au Québec, la montée du nationalisme réformiste. Pour l'élite politique de cette province, le sort de la francophonie québécoise demeure une préoccupation de tous les instants. Jusque-là, on a toujours pensé qu'il faut consentir à des sacrifices économiques pour la protéger, comme cela s'est fait sous Duplessis. Cependant, de plus en plus de Québécois, tout en reconnaissant la nécessité de faire passer en priorité leur collectivité politique, sentiment à la base de tout le nationalisme québécois, voient maintenant cette collectivité sous un jour moins religieux, plus matérialiste et plus individualiste qu'auparavant, tout comme la Commission Tremblay l'a prévu. Ces nouveaux nationalistes refusent de consentir à des sacrifices économiques, n'en voyant pas la nécessité. Ils estiment que le Québec, s'il est dirigé par des politiciens voués à la modernisation de son économie et appuyés par une bureaucratie compétente plutôt que par des fonctionnaires nommés par favoritisme, peut effectivement assurer sa croissance économique et son autonomie politique et culturelle.

Le nationalisme réformiste triomphe graduellement du nationalisme conservateur; les gouvernements successifs du Québec réclament de plus en plus d'autonomie fiscale et politique, de même que la reconnaissance, dans la Constitution, du caractère particulier de la province. Ottawa répond par d'im-

portantes concessions fiscales et politiques, mais les offre à toutes les provinces pour éviter de reconnaître un statut particulier au Québec.

Vers la fin des années 60, plusieurs provinces de l'Ouest se mettent également à réclamer la décentralisation des pouvoirs, en raison surtout de l'évolution des conditions économiques et des coalitions politiques. Expriment la surprise de ceux qui croient le régionalisme défunt dans l'Ouest, J.E. Hodgetts s'exclame que, «du jour au lendemain pratiquement, le régionalisme est devenu à la mode au Canada, provoquant bien des débats chez les intellectuels et bien de l'inquiétude dans l'administration» (1966, p. 3).

Ensemble, ces tendances conduisent à un fédéralisme plus décentralisé, conjué à un rapide élargissement des activités de l'État. Edwin R. Black et Alan Cairns utilisent le terme «province-building» (affirmation des provinces; 1965, p. 35) pour traduire la nouvelle dynamique des relations fédérales-provinciales. Ils exagèrent d'ailleurs à certains égards le déplacement, d'un ordre de gouvernement à l'autre, de l'initiative et du pouvoir politiques, caractéristique de cette période. Quoi qu'il en soit, le ton et la réalité des relations intergouvernementales sont effectivement en train de changer. Les gouvernements provinciaux réclament maintenant un statut égal à celui du gouvernement fédéral dans leurs négociations avec Ottawa: les «Dominion-Provincial meetings» deviennent des «Federal-Provincial Conferences» (conférences fédérales-provinciales); le «Prime Minister» et les «Premiers» deviennent tous des «First Ministers» (premiers ministres). Le nombre de rencontres ordinaires et de contacts entre les gouvernements augmente considérablement et l'on s'efforce de les officialiser. En même temps, on voit arriver une relève, en quelque sorte, des représentants gouvernementaux qui participent à ces discussions. Les politiciens fédéraux et provinciaux en viennent à se préoccuper de plus en plus des incidences des grandes questions politiques sur le fédéralisme et, progressivement, le contrôle de certains programmes échappe aux bureaucrates des ministères responsables pour passer aux cabinets des premiers ministres et aux ministères nouvellement créés pour assurer la bonne marche des relations intergouvernementales.

La politisation de la société canadienne et des relations fédérales-provinciales met fin au fédéralisme administratif, qui est remplacé par le fédéralisme exécutif, encore en vigueur aujourd'hui. Les politologues de l'époque sentent le changement et cherchent à en évaluer les incidences sur les relations sociales et l'efficacité économique. Black et Cairns émettent l'opinion que, si la grande question des années 40 était de savoir si les provinces pouvaient résister à la force centralisatrice de la politique internationale, il faut maintenant se demander si «le système fédéral pourra, sans perdre son caractère propre, résister à la puissante poussée décentralisatrice venant du dessous» (1965, p. 30). De son côté, Don Smiley déclare que

... le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux sont maintenant si étroitement liés par leur dépendance mutuelle que chaque ordre se trouvera toujours intolérablement contrecarré dans la poursuite de ses objectifs propres sans un certain degré de collaboration entre gouvernements.

(1970, p. 217)

En dépit des sombres prédictions qui accompagnent la montée du fédéralisme exécutif, les deux ordres de gouvernement continuent à coopérer. Les craintes de Smiley vont cependant se réaliser durant la période suivante.

La société fédérale

À mesure que la concurrence internationale s'intensifie et que chaque pays en vient à compter de plus en plus sur son commerce pour assurer sa prospérité, le changement social et économique s'accélère et prend de l'ampleur dans les démocraties industrielles capitalistes. Le phénomène a des répercussions importantes sur les trois clivages traditionnels de la société canadienne. Les conflits de classes refont surface pour éclater dans un nombre sans précédent de grèves vers la fin des années 60. Dans les débats sur la nécessité d'établir une stratégie industrielle nationale et sur celle, étroitement apparentée, d'une plus grande autonomie face aux États-Unis, qui ouvrent et terminent la période, on recommence à s'interroger sur le rôle que l'État devrait jouer dans l'orientation et la facilitation de la transformation économique.

Alimentée par de florissantes exportations de matières premières, la croissance économique se poursuit dans l'Ouest. Cependant, vers la fin des années 60, la baisse effective ou appréhendée des cours mondiaux de diverses denrées, attribuable à l'accroissement de la production du Tiers-Monde, ramène sur le tapis la question de la diversification économique régionale, que le marché seul n'a pu opérer. Les gouvernements provinciaux se maintiennent au pouvoir ou doivent céder la place selon la position qu'ils adoptent sur la question. Les provinces de la région de l'Atlantique, dont l'économie stagne, réclament avec de plus en plus d'insistance l'augmentation des transferts fédéraux et l'amélioration des politiques de développement régional.

Cette évolution économique, tant à l'étranger qu'au pays, se répercute aussi sur le sens de l'identité. Si la mobilité ouvre souvent des perspectives économiques, elle fait aussi disparaître les liens de chacun avec son milieu habituel. Le phénomène est souvent considéré à la fois comme une expérience libératrice et comme une menace au fondement de l'identité et à ce que Simone Weil (1978) appelle le «besoin de racines». Il se forme alors, dans de nombreux pays occidentaux, des mouvements politiques subnationalistes, partisans de la «modernité» mais désireux d'en modérer les effets sur les collectivités traditionnelles et sur leurs valeurs.

Au Canada, la manifestation la plus importante et la plus puissante, sur le plan politique, de ce phénomène est le triomphe du nationalisme réformiste au Québec. La naissance d'organisations visant à protéger et à promouvoir les intérêts des autochtones du pays peut également se comprendre dans cette perspective. On voit par ailleurs prendre racine divers mouvements sociaux – protection de l'environnement, consummateurisme, féminisme, etc. – qui cherchent à redéfinir les fondements de l'identité individuelle.

La présence accrue de l'État dans de nombreux domaines entraîne avec elle la création d'une classe nombreuse de fonctionnaires, bien évidemment désireux de voir l'administration gouvernementale s'élargir davantage encore. Bien qu'étant des cols blancs, ils ne frayent pas avec les cadres du secteur privé et, par conséquent, ne craignent pas comme eux l'élargissement des politiques sociales. L'expansion de l'État marque également le déclin du pouvoir législatif au profit de son pendant exécutif et diminue, pour les citoyens du pays, la possibilité de participer au processus politique. Certains commencent alors à s'interroger sur l'avenir de la démocratie de participation.

L'expansion économique fait qu'il est alors possible de prétendre à bon droit que les ressources nécessaires existent pour s'attaquer à ces problèmes politiques (Skidelsky, *in* Crouch, 1979). La nouvelle bureaucratie se range généralement du côté des nouvelles idées, particulièrement à partir de la fin des années 60, avec l'avènement du mouvement syndical dans la fonction publique. Les tendances démographiques – la génération du «baby boom» commence à se «politiser» durant les années 60 – vont également dans le sens d'une réévaluation des priorités politiques : les jeunes, les nantis et les instruits attachent en général une grande importance à la participation à la vie politique ainsi qu'à la responsabilité politique et ils occupent, par le nombre, une place de plus en plus grande dans la population (Inglehart, 1977; Arseneault, 1988).

Cette réorientation des priorités se traduit par des demandes répétées de faire sortir l'État-providence de son rôle habituel d'«organisme de secours anti-cyclique» pour servir des fins égalitaires; on réclame également une meilleure répartition des richesses entre les régions, une réglementation plus serrée pour contrôler le changement sur le plan technologique et sur celui de l'environnement, une plus grande responsabilité de la bureaucratie envers les corps législatifs et enfin, une plus grande participation des travailleurs. James Draper a bien rendu l'esprit de l'époque : «On s'intéresse au développement des collectivités et à l'épanouissement de l'individu ... [l'époque] est particulièrement intéressante en ce qu'elle met l'accent sur la dignité de chacun» (1971, Introduction). Le résultat de tout cela, c'est que l'État commence à se manifester dans des domaines de la vie sociale auparavant entièrement privés.

Les classes sociales et le rôle de l'État au Canada

Au Canada, l'évolution de l'État suit toujours la fluctuation du pouvoir entre les classes. Son rôle ne change fondamentalement que lorsque des groupements d'intérêts insatisfaits *statu quo* réussissent à acquérir un certain poids politique ou à arracher des réformes aux éléments conservateurs. Mais cet équilibre se trouve à son tour modifié par l'évolution de l'économie internationale, par la position économique du Canada sur le plan international et par les tendances économiques et sociales engendrées au pays même par tous ces changements.

Durant cette période, le nombre de travailleurs employés dans le secteur agricole continue à décliner par rapport à la population active totale. Globalement, ils deviennent plus conservateurs sur le plan politique et décident de se ranger du côté des deux partis déjà bien établis. Aux élections fédérales de 1958, bien des agriculteurs abandonnent la CCF pour le Parti progressiste-conservateur de John Diefenbaker. La CCF, qui comptait auparavant 25 sièges, n'en a plus que huit, tous dans l'Ouest. Lorsque, au lendemain de cette débâcle, les dirigeants du CTC et de la CCF demandent aux organisations d'agriculteurs de l'Alberta, du Manitoba et de la Saskatchewan d'appuyer la création d'un nouveau parti davantage tourné vers les travailleurs, toutes trois refusent (Williams, 1975, p. 218-220). En 1964, avec l'avènement des Libéraux de Ross Thatcher en Saskatchewan, la CCF perd son dernier appui dans l'Ouest (Conway, 1983, p. 182-183).

Le mouvement syndical ne progresse pratiquement pas durant la plus grande partie de cette période : le pourcentage de syndiqués fluctue jusqu'en 1973 entre 34,2 et 29,4 p. 100 de la main-d'œuvre rémunérée non agricole (Kumar, 1986, p. 109). Les éléments du CTC qui sont en faveur d'un rôle politique affirmé pour le mouvement syndical deviennent chaque jour plus puissants et l'effondrement de la CCF convainc la plupart d'entre eux qu'il vaut mieux créer un autre parti que d'essayer de renflouer la CCF. Par conséquent, le Nouveau Parti démocratique (NPD) tient son congrès de fondation en août 1961, à Ottawa. Cet avantage est cependant obtenu au prix d'importantes concessions. Cédant aux éléments du Congrès des métiers et du travail du Canada, toujours réfractaire à toute affiliation permanente à quelque parti que ce soit, ainsi qu'aux syndicats de la fonction publique, inquiets de tout appui partisan, les dirigeants du CTC décident que l'affiliation sera volontaire, se fera section par section et que chaque syndiqué sera libre de refuser sa contribution au NPD. Morton et Copp résumant en ces termes les conséquences immédiates de cette naissance équivoque :

cette stratégie prudente n'empêcha pas que le Parti soit accusé d'être dominé par les syndicats – accusation fatale aux yeux des éventuels sympathisants venant du milieu agricole et de la classe moyenne – tout en le privant effectivement d'un appui organisationnel et financier. Les anciens de la CCF, épuisés et quelque

peu déçus par leur «Nouveau Parti» demeurèrent seuls pour poursuivre le combat, de telle sorte que le nouvel organisme se mit à ressembler de plus en plus à son prédécesseur. Durant les deux premières élections de son existence, il ne réussit à attirer qu'un seul syndiqué sur cinq et de 12 à 13 p. 100 du vote populaire.

(1984, p. 243-244)

Pour le mouvement syndical, la seule bonne nouvelle à ce moment-là, qui n'arrange nullement les affaires du NPD, est le triomphe, à l'élection de 1960, du nationalisme réformiste au Québec.

Jusque vers la fin des années 60, le mouvement syndical et le NPD ne sont tout simplement pas assez puissants pour changer sensiblement le paysage politique, mais réussissent néanmoins à infléchir les deux principaux partis politiques vers la gauche. L'événement probablement le plus important de la période est la récession de 1957-1961, la pire depuis la Grande Dépression: le taux de chômage atteint 7,1 p. 100 en 1961 et le taux de croissance de la dépense nationale brute, qui s'élevait à 8,4 p. 100 en 1956, chute à 2,4 p. 100 en 1957. Il allait se passer près de 20 ans avant que le taux de chômage crève ce plafond (Wolfe, 1984b, p. 51). La récession fait douter que l'État soit capable de maintenir la croissance économique par le seul recours aux instruments macro-économiques. La gravité des répercussions de la récession étant radicalement différente d'une région à l'autre, on prend de plus en plus conscience que, même lorsque le pays traverse une période de rapide croissance économique, le revenu et le taux de chômage continuent à fluctuer considérablement entre les régions et que le seul moyen d'atténuer le problème est d'adopter des politiques mieux adaptées aux besoins des régions.

De plus, l'application de ce même raisonnement à la situation du Canada à l'intérieur d'une économie de plus en plus continentale alimente les craintes au sujet des incidences que pourrait avoir une intégration sur ce plan avec les États-Unis. Après tout, la récession est due en grande partie à la fin de la guerre de Corée et à ses incidences sur l'économie de guerre des États-Unis. La Commission Massey exprime avec force des préoccupations de ce genre touchant la culture. Mais, pour les administrations libérales fédérales qui se succèdent à cette époque-là, tout comme pour Duplessis au Québec, l'autonomie culturelle et politique est compatible avec un investissement et un contrôle économiques massifs de la part de l'étranger, et même, en dépendent. La Commission Gordon – Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada (1958) – créée par le gouvernement libéral avant la victoire électorale de Diefenbaker, conteste cette hypothèse dans son rapport, affirmant que la stagnation de la productivité dans le secteur manufacturier canadien, un secteur-clé, nécessite une coordination plus poussée entre l'État et l'industrie, une politique gouvernementale d'achat mieux orientée et la réglementation de l'investissement étranger (Rapport final, p. 13-14, p. 250; cité dans Pal, 1981, p. 299-303).

D'autres voix viennent alors faire écho à celle de la Commission. Le Comité sénatorial d'enquête sur la main-d'œuvre réclame un soutien à l'innovation technologique, une spécialisation plus poussée, la promotion de nouveaux investissements et l'établissement d'un nouveau mécanisme pour la coopération intergouvernementale (CAR, 1961, p. 185). Le président de l'Association canadienne d'études fiscales réclame l'établissement d'un plan national et d'objectifs nationaux ainsi que la création d'un ministère de l'Économie (CAR, 1961, p. 183). De son côté, l'industriel E.P. Taylor fait valoir, en 1961, que «le moment est maintenant venu de planifier à long terme, de rationaliser notre économie» (CAR, 1961, p. 183). À Ottawa, l'évolution des choses suscite bien des débats et des conflits à l'intérieur de la bureaucratie même. Beaucoup des notions idéologiques devenues si courantes durant les années 70 – l'imposition de contrôles sur les acquisitions et les investissements directs faits par des intérêts étrangers, la création de la Corporation de développement du Canada, l'institutionnalisation des consultations entre l'entreprise et l'État sur la politique économique dans les secteurs-clés, ainsi que la restructuration des institutions financières nationales – prennent naissance dans les ministères des Finances, du Commerce et du Travail durant les années de récession (Pal, 1981, p. 334-338).

L'attrait populaire de la «Vision nordique» de Diefenbaker vient en partie de ce que le gouvernement promet de s'attaquer, par des mesures décisives, aux problèmes industriels et régionaux et aussi de réduire l'intégration économique, politique et militaire avec les États-Unis (Beck, 1968). Les discours anti-américains de Diefenbaker remportent cependant plus de succès que ses politiques. Contrairement à ce qu'il promet, la dépendance commerciale du Canada envers les États-Unis ne diminue pas sensiblement, mais Diefenbaker élabore effectivement une politique rudimentaire de développement régional par la Loi sur la stabilisation des prix agricoles de 1958. Les Conservateurs annoncent également, en 1961, une politique nationale sur le pétrole pour stimuler l'industrie canadienne de l'énergie, durement touchée par la dépression, et encourager l'exportation massive vers les États-Unis tout en réservant le marché canadien à l'ouest de la rivière des Outaouais aux producteurs canadiens de l'Ouest.

La récession prend fin en 1962, encore une fois surtout grâce à l'évolution de la situation économique de notre voisin du Sud. À partir de cette année-là jusqu'à la fin de la période, le Canada connaît une vague de prospérité portée par la marée montante de l'exportation et une vague d'investissements nouveaux de capitaux tant canadiens qu'étrangers. On lance toutes sortes de projets et d'entreprises: un métro à Toronto et à Montréal, des installations hydro-électriques allant des chutes Churchill au fleuve Columbia et des mines de potasse en Saskatchewan. Les anciens secteurs industriels prennent rapidement de l'expansion: exportation de céréales dans les Prairies, exploitation pétrolière et gazière en Alberta, revitalisation du secteur de l'automobile avec le Pacte

de l'automobile. La production réelle du pays augmente en moyenne de 4,6 p. 100 par année entre 1957 et 1966, et de 5,3 p. 100 durant les cinq années suivantes. Le revenu réel par habitant augmente en moyenne de 2,4 p. 100 et de 3,9 p. 100 par année durant ces deux mêmes périodes, respectivement. La productivité augmente à bonne allure, tandis que le chômage et l'inflation restent modérés. Le pays connaît alors la plus longue période de prospérité de son histoire.

Les pressions économiques qui s'exercent pour l'établissement d'une stratégie économique devant remplacer la politique libérale de continentalisme basé sur le jeu des forces du marché, s'évanouissent. Le ministère des Finances, opposé à une plus grande intervention de l'État dans l'économie et brièvement privé de sa prépondérance habituelle en matière économique par Diefenbaker et par la récession, retrouve alors sa suprématie (Pal, 1981, p. 334-338). Le Parti libéral, qui a repris le pouvoir en 1963 sous la direction de Lester Pearson, n'est pas très désireux de modifier ses politiques de toujours en matière commerciale et industrielle et l'économie lui rend service en se portant bien sans avoir apparemment besoin d'aucune intervention.

Le Parti libéral des années 60 cherche plutôt à se distinguer des Conservateurs de Diefenbaker en se faisant le champion des politiques sociales. La croissance économique étant rétablie, les recettes fiscales augmentent rapidement et les Libéraux sont donc en mesure d'instaurer des programmes sociaux plus massivement que jamais dans l'histoire du pays. Le gouvernement Pearson adopte, en 1964, la Loi sur les allocations aux jeunes, qui élargit et augmente les allocations familiales. Voient en outre le jour, en 1965, le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec, ce qui améliore considérablement les anciens régimes de pensions de vieillesse, auxquels s'ajoute en 1966 le Régime d'assistance publique du Canada, qui consolide, en les augmentant, les contributions fédérales aux services sociaux provinciaux. Avec le successeur de Pearson, Pierre Elliot Trudeau, la politique sociale connaît une nouvelle expansion : la Loi sur les soins médicaux de 1968 crée un régime de soins de santé étendu, financé par l'État ; la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage fait du régime d'assurance-chômage un important instrument de redistribution entre les régions et quelque chose qui ressemble d'assez près à un programme de revenu annuel garanti. À la fin de cette période-là, les gouvernements fédéral et provinciaux commencent à examiner ensemble tout le domaine de la sécurité sociale et discutent de diverses propositions de revenu annuel garanti (Guest, 1980).

Dans l'intervalle, le mouvement syndical progresse au Québec. Au début des années 60, les syndicats québécois se trouvent être, sous la puissante conjonction de l'identité de classe et de l'identité linguistique, les plus politisés du pays. Les syndicats de la Confédération des travailleurs catholiques du Canada rompent avec l'Église catholique en 1960 et prennent le nom de *Confédération des syndicats nationaux* (CSN). Son chef, Jean Marchand, qui

est très proche de Jean Lesage et du Parti libéral, tient son syndicat à l'écart du CTC, privant par là le NPD de l'appui financier et politique de près de la moitié du mouvement syndical québécois. La *Fédération des travailleurs du Québec* (FTQ) qui a avec le NPD les mêmes liens que les autres syndicats affiliés au CTC, décide alors, avant la création du NPD, de se joindre à Marchand et à la CSN pour appuyer les Libéraux de Lesage dans leur victoire contre Duplessis. Le lien établi demeure fort jusqu'en 1970 (Palmer, 1983, p. 257-284; Morton, 1984, p. 258-259).

Ensemble, les deux organismes contribuent à donner au gouvernement Lesage un ton socialiste démocratique. Durant l'ère de Lesage, la gauche du *Parti libéral* l'emporte sur la droite dans la plupart des grands conflits qui se produisent à l'intérieur du Cabinet (Fraser, 1984, p. 30). Toutes les sociétés hydro-électriques de la province encore privées sont alors nationalisées et regroupées en une seule société d'État, Hydro-Québec. Le ministre des Richesses naturelles d'alors, René Lévesque, déclare que cette prise de contrôle constitue un pas de géant vers «l'émancipation» et la «démocratisation» de l'économie québécoise (Thompson, 1984, p. 248). «Nous seuls, par notre gouvernement, pouvons devenir maîtres chez nous», dit-il, reprenant le slogan de l'abbé Groulx (*in* Cook, 1966, p. 15).

Durant les deux années qui suivent, le Québec crée trois autres importantes sociétés d'État. La SIDBEC est chargée d'établir un complexe sidérurgique près de Montréal de façon que l'importante production de minerai de fer du Québec puisse être traitée dans la province même plutôt que d'être expédiée à Hamilton ou aux États-Unis; la SOQUEM est chargée de la prospection minière et du développement du secteur minier et, de son côté, la Société générale de financement reçoit le mandat «d'assurer de l'aide sur les plans financier et technique, et sur celui de la gestion, au besoin, aux entreprises québécoises à capital modeste, souvent familiales, qui se débattent pour survivre» (Quinn, p. 192-194). En 1965, après la création du Régime de rentes du Québec (RRQ), le gouvernement établit la Caisse de dépôt et placement du Québec pour stimuler, grâce aux capitaux du RRQ, les nouveaux investissements au Québec (Thompson, 1984, p. 193).

En 1964, Lesage paye sa dette envers ses alliés syndicaux en faisant adopter une loi qui reconnaît à tous les travailleurs du Québec – y compris les fonctionnaires mais non les policiers, les pompiers et quelques autres catégories étroitement définies de travailleurs «essentiels» – le droit de négocier collectivement et de faire la grève. Morton y voit l'influence de Jean Marchand sur un point important: «Les fonctionnaires ne peuvent se joindre à aucune organisation appuyant ouvertement un parti politique, ce qui écarte d'emblée les syndicats affiliés au CTC, puisque celui-ci appuie le NPD; [la CSN] de Marchand ... a [donc] les coudées franches pour partir à l'assaut d'un vaste groupe de fonctionnaires» (1984, p. 259).

Cet état de choses a d'importantes incidences sur le mouvement syndical national. Avant les victoires au Québec, le seul gouvernement provincial à reconnaître à ses travailleurs le droit de faire la grève était celui de la Saskatchewan. Après la victoire de 1964 au Québec, le mouvement syndical canadien réclame les mêmes droits à la négociation collective pour les fonctionnaires fédéraux et provinciaux. Le NPD appuie alors les revendications syndicales et sa part du vote populaire passe de 13,1 p. 100 en 1963 à 18 p. 100 lors de l'élection fédérale de 1965 (Beck, 1968, p. 371, 397).

Les Libéraux de Trudeau prêtent également une oreille favorable aux revendications syndicales pour les travailleurs du secteur public. En 1967, le gouvernement fédéral adopte la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, qui reconnaît aux travailleurs du secteur public fédéral le droit de se syndiquer et de faire la grève, et donne en même temps le droit de négocier collectivement à plusieurs autres groupes non couverts par la loi de 1948. Plus tard, en 1971, le Code canadien du travail (Normes) est remanié en profondeur pour répondre aux préoccupations des syndicats au sujet du changement technologique. Les employeurs sont désormais obligés, entre autres choses, de donner un avis de licenciement et de verser une indemnité de cessation d'emploi aux employés comptant plus de cinq années de service. Le Code établit aussi, dans la foulée des recommandations de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada (1967), une définition plus étroite de l'exigence de parité salariale et prévoit que l'application du Code se fera par la surveillance du gouvernement et non pas à la suite de plaintes individuelles (Morton, p. 279-280).

Les gouvernements néo-démocrates arrivés au pouvoir au Manitoba (1969), en Saskatchewan (1971) et en Colombie-Britannique (1972) adoptent également des lois plus favorables aux travailleurs. L'exemple se répand. Vers la fin de cette période-là, seuls l'Alberta, l'Ontario, l'Île-du-Prince-Édouard et la Nouvelle-Écosse refusent encore le droit de grève aux fonctionnaires provinciaux, mais ils ont quand même fait d'importantes concessions. En Ontario, où le NPD forme l'opposition officielle après 1972, le gouvernement conservateur adopte des lois reconnaissant aux travailleurs le droit de refuser de travailler dans des conditions dangereuses et prévoyant l'imposition d'une « première convention » aux employeurs récalcitrants (Panitch & Swartz, p. 27-31; Morton, 1984, p. 286-294).

La syndicalisation du secteur public imprime au mouvement syndical canadien une vigoureuse poussée qui fait passer de 22,2 p. 100 en 1962 à 24,5 p. 100 en 1966 et à 29,2 p. 100 en 1973 la proportion des syndiqués par rapport à l'ensemble de la main-d'œuvre civile (Kumar, 1985, p. 109). L'équilibre des forces à l'intérieur du mouvement syndical canadien s'en trouve modifié de quatre façons importantes. Premièrement, le pourcentage des cols blancs rejoint presque celui des cols bleus : en 1975, le Syndicat canadien de la Fonction publique devient le plus gros syndicat au Canada. De plus, un grand

nombre de femmes entrent dans le mouvement syndical, lequel commence alors à se préoccuper de revendications nouvelles comme l'équité salariale et les garderies, dont les féministes avaient déjà commencé à parler.

La syndicalisation du secteur public modifie également l'équilibre entre syndicats nationaux et syndicats internationaux : en 1965 encore, les syndicats internationaux regroupent 75 p. 100 de tous les syndiqués canadiens et dominent le CTC. Au moment du Congrès du CTC de 1974, les deux plateaux de la balance sont pratiquement à hauteur égale (Morton, 1984, p. 261, 275, 312). Le fait est important parce que les syndicats affiliés aux centrales internationales ont davantage tendance à pratiquer le «syndicalisme d'affaires» imposé par leur majorité américaine, tandis que les syndicats nationaux se montrent davantage réceptifs au «syndicalisme social» et, conséquemment, appuient avec plus de force le NPD et les stratégies économiques nationalistes (1973, p. 188-212; Laxer, 1976, 43-176, 255-278).

Enfin, la syndicalisation du secteur public «déconcentre» en quelque sorte les effectifs syndicaux au Canada :

... en 1962, trois provinces – l'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique – comptaient plus des trois quarts des effectifs syndicaux du Canada, et le taux de syndicalisation par province variait de 15 p. 100 à l'Île-du-Prince-Édouard à 45 p. 100 en Colombie-Britannique. Vers 1981, l'écart entre ces deux proportions extrêmes était de 18 p. 100 au lieu de 30 p. 100, notamment à cause de l'introduction du syndicalisme dans les secteurs de la fonction publique, de l'enseignement et de la santé.

(Kumar, 1985, p. 133)

Bref, vers le milieu des années 60, d'autres régions commencent à avoir plus de poids dans le mouvement syndical canadien. Il faut noter, en particulier, la croissance relative du syndicalisme au Québec et dans les Maritimes. De 1961 à 1981, l'Ontario, qui tenait la deuxième place dans les provinces syndiquées (après la Colombie-Britannique), passe à l'avant-dernière place (Kumar, 1985, p. 116).

Le résultat, c'est qu'après 1965 le mouvement syndical s'étend beaucoup plus rapidement au Canada qu'aux États-Unis. Il atteint toutes les parties du pays plutôt que quelques provinces, et se met à pencher du côté socio-démocrate plus fortement que jamais depuis les années 30. La politisation et le pouvoir croissants du mouvement syndical se traduisent par une nette amélioration de la performance du NPD à l'élection fédérale de 1972 (32 sièges, sa représentation la plus forte jusque-là, suffisante pour lui permettre de renverser le gouvernement libéral minoritaire) ce qui lui permet d'arracher aux Libéraux plusieurs importantes concessions sur les plans des politiques sociales et du nationalisme économique.

La réapparition, vers la fin des années 60, des préoccupations économiques nationalistes est également le résultat des politiques économiques et militaires

des États-Unis. La balance commerciale de nos voisins du Sud étant en mauvaise posture, les administrations successives adoptent des politiques éventuellement néfastes à l'économie canadienne. Le Canada réussit à obtenir, en y mettant le prix, d'être exempté des contrôles de 1964-1965 et de 1968 sur les capitaux, mais non de l'application du programme de la Domestic International Sales Corporation (DISC) de 1971, qui fait partie de la nouvelle politique économique du président Nixon pour cette année-là. En conférence à Ottawa peu après l'annonce du programme, le président Nixon déclare qu'il est temps «pour nous de reconnaître que nous avons des identités résolument distinctes, qu'il existe entre nous des différences importantes et que négliger ces réalités ne sert les intérêts de personne» (Martin, 1983, p. 21). Outre l'existence de ces frictions économiques, on constate que la scène politique américaine commence, à partir de 1968, à prendre un aspect de plus en plus violent et répressif avec les assassinats de Robert Kennedy et de Martin Luther King, les émeutes raciales dans les grandes villes, la débâcle du congrès démocrate à Chicago, l'escalade de la guerre du Viêt-nam, le scandale du Watergate, et la liste semble devoir s'allonger sans fin.

La conjonction de la situation économique et des événements politiques a des répercussions importantes. Diverses enquêtes menées durant les années 50 révèlent que, dans toutes les régions, la majorité des Canadiens voient d'un bon œil la libéralisation du commerce avec les États-Unis. En 1965, 59 p. 100 des Canadiens anglophones et 47 p. 100 des Canadiens francophones se disent encore en faveur d'une union économique avec les États-Unis. En 1967 cependant, 60 p. 100 des Canadiens trouvent que les Américains ont suffisamment investi au Canada et, en 1971, moins de 20 p. 100 des Canadiens anglophones et francophones continuent à se dire en faveur d'une union économique (Manzer, 1974, p. 170-171).

Deux grands mouvements économiques nationalistes se dessinent ces années-là. Le Comité pour l'indépendance du Canada fait valoir, tout comme le gouvernement libéral du Québec depuis 1960, que l'État doit encourager l'établissement d'entreprises nationales capables de déloger les sociétés étrangères des secteurs-clés. Le NPD, son élément «*Waffle*» en particulier, fait valoir que les motifs et les buts des capitalistes canadiens ne diffèrent pas tellement de ceux de leurs homologues américains. Par conséquent, il faut une intervention plus étendue de l'État pour permettre à l'ensemble des Canadiens de prendre davantage en main leur évolution économique et de répartir plus équitablement la richesse et les chances (Kresl, 1974, p. 4-6). Mais, pour diverses raisons, notamment l'antipathie des syndicats internationaux qu'il critique, l'élément *Waffle* est expulsé en 1972 du NPD après un affrontement amer qui affaiblit les pressions de la gauche (Morton, p. 289-290).

L'opinion publique commençant à s'émouvoir, les Libéraux multiplient les enquêtes officielles. Le Groupe de travail Watkins, créé en 1968 pour examiner

la structure de l'investissement étranger au Canada, recommande la création d'un organisme d'État pour le commerce, d'une société nationale de développement du capital de risque ainsi que la révision des lois sur les pratiques restrictives du commerce visant à promouvoir la concentration sectorielle. Dans son rapport de 1970 ou Rapport Wahn, le Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale propose divers moyens de faire en sorte que 51 p. 100 de l'économie du pays appartienne aux Canadiens mêmes. Enfin, le Rapport Gray de 1972 recommande la création d'un organisme chargé de surveiller et de réglementer l'investissement étranger au Canada et de s'assurer que, dans l'ensemble, la chose est avantageuse pour l'économie canadienne (Clarkson, 1982, p. 12-13).

En dépit de toutes les recherches et de toutes les recommandations, les partisans de la politique internationale demeurent divisés sur la question du nationalisme économique (Wolfe, 1985) et préoccupés par les questions de la culture, de la langue et de la Constitution. La plupart des initiatives des Libéraux fédéraux visent surtout, par conséquent, à renforcer les industries culturelles canadiennes par des mesures de protection et des subventions à l'édition, à la radiodiffusion et au cinéma. De toutes les politiques de cette période, deux seulement visent sérieusement le nationalisme économique: la création, en 1971, de la Corporation de développement du Canada (CDC), société de portefeuille à capital de risque selon le modèle proposé par le Groupe de travail Watkins, et la création, en 1973, de l'Agence d'examen de l'investissement étranger (AEIE), chargée de veiller à ce que les investissements étrangers et les prises de contrôle d'entreprises canadiennes par des intérêts étrangers apportent des «avantages significatifs» au Canada. Outre cela, le gouvernement envisage effectivement, mais brièvement, la possibilité de réduire la mesure dans laquelle le Canada dépend du marché américain en élargissant la présence canadienne sur les marchés de la CEE et des pays riverains du Pacifique: c'est ce qui s'appelait la «troisième option».

Les mandats de la CDC et de l'AEIE, créées à contrecœur pour apaiser l'opinion publique et alléger les pressions exercées par le NPD au Parlement, sont plutôt vagues. Selon Denis Stairs (*in* Stairs & Winham, 1985), le gouvernement n'approfondira jamais la troisième option suffisamment pour en évaluer les possibilités réelles avant de l'abandonner. Ses initiatives ponctuelles, sans conviction, ne valent pas une stratégie cohérente et les Libéraux fédéraux ne s'emploient à aucun moment – comme ils l'ont fait, par exemple, pour le bilinguisme officiel – à en établir une. Conséquemment, il n'y aura jamais de contrepartie libérale fédérale à l'abandon de la distinction que les Conservateurs ont toujours faite entre culture et économie, abandon qui signale le début, en 1960, de la Révolution tranquille par les Libéraux du Québec; il n'y aura pas d'écho fédéral, non plus, à la politique de nationalisme économique intégré poursuivie au Québec par les administrations successives à partir de Lesage.

Les régions

Comme nous l'avons dit aux chapitres 7 et 8, la modernisation ne fait pas disparaître les identités régionales. Cependant, entre 1958 et 1968, il y a peu de conflits avec les régions. Les électors provinciaux et leurs gouvernements réclament du fédéral des politiques mieux adaptées aux besoins régionaux et une répartition plus équitable des avantages générés par l'union économique. Après 1968, cependant, la teneur des réclamations venant des quatre provinces de l'Ouest se met à changer, car les citoyens comptent de plus en plus sur leurs gouvernements provinciaux pour promouvoir la diversification économique. Les gouvernements de l'Ouest établissent donc leurs propres stratégies industrielles, de complexité et de portée variables.

Dans la partie qui suit, nous expliquons pourquoi les provinces se mettent à réclamer avec de plus en plus d'insistance, durant cette période-là, plus d'équité sur le plan économique et aussi plus de chances de développement économique, et nous exposons les politiques que le gouvernement fédéral a adoptées en réponse à cela. Ensuite, nous nous interrogeons sur les raisons pour lesquelles le régionalisme de l'Ouest a pris une forme si différente de celui de la région de l'Atlantique, particulièrement après 1968.

La montée du régionalisme et de la politique régionale

La récession qui a débuté en 1957 frappe les régions «périphériques» plus durement que le centre du Canada, ce qui laisse alors penser que les mesures spéciales de secours, en sus de l'effort global pour faire redémarrer l'économie, sont justifiées. Bien des politiciens et des hauts fonctionnaires se trouvent ainsi amenés à examiner les effets que les nouvelles politiques ont eus depuis leur adoption, dix ans plus tôt. Ils constatent que les taux de chômage dans les régions périphériques – et surtout dans la région de l'Atlantique – sont constamment plus élevés que dans le centre du pays et donc que, même quand le taux de chômage baisse dans l'ensemble du pays, certaines régions peuvent encore connaître des taux inacceptablement élevés. Les gouvernements de l'Ouest et de la région de l'Atlantique font pression sur le gouvernement d'Ottawa pour qu'il complète ses politiques nationales de stabilisation économique par des politiques de développement conçues pour des régions et des secteurs particuliers.

De plus, vers le début des années 60, on commence à avoir des données fiables sur l'écart qu'il y a entre les régions dans le revenu par habitant. Dans son étude de 1965, Williamson montre que, dans les six pays les plus industrialisés, c'est au Canada qu'on retrouve les inégalités les plus criantes entre régions et que c'est aussi le seul pays où il n'y a pas eu de diminution significative de ces écarts durant l'après-guerre (sujet abordé par Mansell &

Copithorne, in Norrie, 1986, p. 2-3). Nombre d'études viennent confirmer ces constatations, notamment *Vivre ensemble* (1977), où le Conseil économique du Canada conclut que les provinces les plus riches, à savoir l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique, «jouissent d'un avantage économique sans cesse croissant depuis plusieurs décennies ... Les disparités régionales quant aux revenus et aux perspectives d'emploi sont importantes et se montrent remarquablement tenaces malgré les fortes migrations de travailleurs qui se sont produites dans le passé» (1977, p. 59-60).

En d'autres temps, de pareilles disparités auraient pu se tolérer à condition d'être quelque peu modérées, mais durant les années 60, comme le fait remarquer Donald Smiley, «le consensus s'établit en faveur d'une gamme plus uniforme de services publics de base d'un bout à l'autre du pays et de normes plus égales aussi pour ces services.» Les disparités importantes sont maintenant «injustifiables» et le gouvernement fédéral se doit de les amenuiser (Smiley, 1970, p. 58-59). Dans ce contexte politique, les chiffres sur les taux de chômage et de revenu régionaux justifient qu'Ottawa élabore des politiques pour promouvoir la croissance économique dans les provinces les plus défavorisées afin qu'à long terme elles dépendent moins des transferts fédéraux.

Au début, il n'y a pas de réorientation des gouvernements provinciaux, ni d'intensification des conflits fédéraux-provinciaux. Au contraire, la victoire électorale de Diefenbaker, en 1958, marque le sommet de l'après-guerre dans l'appui des provinces de l'Atlantique et des provinces de l'Ouest pour un gouvernement fédéral fort. Diefenbaker balaie les deux régions, éliminant dans l'Ouest les tiers partis nés durant la dépression et délogeant, dans les provinces de l'Atlantique, les Libéraux de leurs places fortes. Au total, les Conservateurs remportent 47 des 48 sièges dans les Prairies, avec une proportion sans précédent de 56 p. 100 du vote dans cette région. En Colombie-Britannique, ils remportent 18 des 22 sièges, les quatre autres allant à la CCF. Dans les provinces de l'Atlantique, ils raflent 25 des 33 sièges, avec 47 p. 100 du vote populaire (Beck, 1968, p. 326-327).

Nombre des nouvelles politiques industrielles de Diefenbaker – les programmes agricoles, le Programme cofinancé de routes d'accès aux ressources naturelles, l'aide fédérale pour la construction d'une ligne ferroviaire vers Lynn Lake au Manitoba et Pine Point dans les Territoires du Nord-Ouest – sont axées aussi bien sur une région que sur un secteur. C'est également le cas des initiatives libérales ultérieures, par exemple le Pacte de l'automobile (1965) et d'une grande diversité de programmes destinés au secteur manufacturier, et qui profitent surtout à l'Ontario et, dans une moindre mesure, au Québec.

Mais la première étape véritable vers une *régionalisation* explicite de la politique économique fédérale est la création de l'Office d'expansion économique de la région atlantique, en 1962. Par la suite, Diefenbaker fait valoir la nécessité d'étendre ces politiques, affirmant qu'Ottawa a la responsabilité de veiller à ce qu'il y ait un développement égal d'un bout à l'autre

du Dominion (cité dans Lithwick, 1986, p. 118). La politique régionale du gouvernement Diefenbaker visait généralement, pensait-on, à diminuer l'écart qu'il y avait entre les provinces dans le revenu par habitant plutôt qu'à stimuler le «développement» économique mesuré au degré de diversification économique ou à l'importance du secteur manufacturier. Étant donné la prospérité toute récente de l'Ouest, la politique vise surtout les provinces de l'Atlantique.

Dans l'opposition, les Libéraux fédéraux sont résolus à lancer une attaque «globale» et «concertée» contre les disparités régionales (CAR, 1960, p. 4). Formant son gouvernement en 1963, le premier ministre Pearson donne plus d'ampleur encore aux politiques agricoles régionales lancées par le gouvernement Diefenbaker. L'Office d'expansion économique de la région atlantique (devenu plus tard le Conseil de développement de la région de l'Atlantique) gagne en importance. De même, le gouvernement élargit la portée de la Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole (ARDA) et lui donne une nouvelle orientation, mettant l'accent sur des zones de développement désignées. Le Fonds de développement économique rural (FDER) est créé en 1966. L'investissement est stimulé par divers incitatifs prévus par la Loi sur les subventions au développement régional, appliquée par l'Agence de développement régional établie à l'intérieur du ministère de l'Industrie. Enfin, la Banque fédérale de développement prête à des taux réduits aux gens d'affaires prêts à investir dans les régions défavorisées.

Le gouvernement Pearson interprète d'une façon plus large les buts de la politique régionale, de sorte que celle-ci peut s'appliquer aux régions à faible croissance dans toutes les provinces, même là où les taux moyens de revenu et d'emploi sont élevés, en mettant l'accent sur les causes structurelles de cette lenteur à progresser plutôt que sur ses effets sur le revenu. Cette réorientation est attribuable à deux facteurs au moins : un courant de pensée nouveau et la situation du marché international. En effet, les analyses de plus en plus nombreuses sur les causes du «sous-développement» du Tiers-Monde influencent profondément les intellectuels, bureaucrates et politiciens qui s'intéressent au développement économique régional du Canada.

Après 1967, l'évolution des cours mondiaux des matières premières vient renforcer ce courant de pensée en montrant toute la vulnérabilité de la prospérité économique de l'Occident, fondée sur les exportations du secteur primaire. En 1967, l'Accord international sur les céréales succombe à la surabondance de l'offre et le cours du blé et des autres céréales s'effondre. En Saskatchewan, le revenu agricole net réalisé passe d'un sommet de 489 millions de dollars en 1967 à 202 millions de dollars en 1969. La situation est la même dans les deux autres provinces des Prairies. Le marché de la potasse étant largement tributaire de la demande d'engrais, les cours de ce produit s'effondrent également. Les prix, en 1969, ne sont plus que la moitié de leur record de 1965. En Saskatchewan, le revenu par habitant passe de 93 p. 100 de la

moyenne nationale en 1966 à 72 p. 100 en 1970 (Richards & Pratt, 1979, p. 202-205). Puis, en 1968, avec la découverte d'un grand champ de pétrole à Prudhoe Bay, en Alaska, l'Alberta se voit menacée de perdre, à long terme, ses marchés américains pour le pétrole et le gaz naturel; la prospection diminue considérablement dans cette province car les plates-formes de forage vont s'établir plus au nord, à la recherche d'autres gisements: «l'Alberta, qui drainait en 1966 74 p. 100 de la dépense nette en espèces pour la prospection, voit sa part passer à 54 p. 100 en 1970» (Richards & Pratt, p. 169).

La réalisation progressive que le problème des disparités régionales est insoluble et l'effondrement aussi du cours des matières premières sont autant de durs coups. On commence à penser qu'ajouter la potasse ou le pétrole aux céréales pour former une base économique ne saurait assurer un développement économique stable. De même, les politiques fédérales de développement régional visant à renforcer les industries du secteur primaire sont maintenant considérées comme insuffisantes. Ce qu'il faut vraiment, c'est une diversification économique substantielle, particulièrement dans le secteur secondaire où la demande intérieure fluctue moins que les cours internationaux des matières premières. On commence donc à réclamer de plus en plus fort une intervention gouvernementale soutenue pour stimuler la diversification que le marché n'a pu réaliser.

Les trois provinces des Prairies élisent bientôt des gouvernements qui leur promettent de poursuivre plus énergiquement la réalisation de politiques en ce sens. En 1969, le gouvernement conservateur du Manitoba est le premier à tomber, perdant le pouvoir par seulement un siège, aux mains du NPD, alors dirigé par Ed Schreyer. Le NPD allait d'ailleurs consolider cette maigre majorité à l'élection de 1973. En 1971, le gouvernement libéral de la Saskatchewan est défait par le NPD, dirigé par Alan Blakeney (Gibbins, 1980, p. 126, 131). La même année, les Conservateurs de Lougheed prennent le pouvoir en Alberta avec 49 des 75 sièges. Enfin, en 1972, le NPD, sous la direction de Dave Barrett, défait le gouvernement créditiste de Colombie-Britannique (Richards & Pratt, 1979, p. 164-166; Conway, p. 189).

Des gouvernements provinciaux nouvellement arrivés au pouvoir entre 1969 et 1972, trois sont néo-démocrates. La victoire du quatrième, qui est conservateur, peut sembler curieuse – en fait, elle reflète l'influence de la puissante classe d'affaires de la province qui tire sa fortune de l'exploitation pétrolière et gazière en Alberta – mais le parti de Lougheed est, par bien des idées et quelques méthodes économiques, très proche du NPD. Dès le moment où Peter Lougheed assume, en 1965, la direction du parti conservateur moribond, il commence à critiquer le gouvernement créditiste de n'avoir su injecter les revenus du pétrole dans de nouvelles industries capables d'assurer l'avenir économique de la province lorsque les réserves pétrolières seront épuisées. La victoire des Conservateurs, en 1971, se fait aux dépens des Libéraux et des Néo-Démocrates; la part du Crédit social passe de 45 p. 100 du vote popu-

laire en 1967 à 41 p. 100 en 1971, mais l'augmentation de la part des Conservateurs – de 27 à 46,5 p. 100 – se fait essentiellement aux dépens des Libéraux (dont la part passe de 11 à 1 p. 100) et des Néo-Démocrates (de 16 à 11 p. 100) (Richards & Pratt, p. 166). Les politiques économiques des quatre gouvernements se ressemblent sur bien des points :

Malgré des différences très nettes entre les Conservateurs de l'Alberta et les trois gouvernements néo-démocrates, les nouveaux régimes, sans exception, promettent que les gouvernements provinciaux joueront un plus grand rôle dans la planification du développement économique et qu'ils adopteront aussi de nouveaux barèmes d'imposition et de redevances, plus efficaces, pour augmenter les rentrées dans le trésor public. Bien que les gouvernements néo-démocrates, particulièrement ceux de Blakeney et de Barrett, aient promis une présence publique plus grande dans le développement des ressources naturelles par l'entremise de sociétés d'État, le gouvernement conservateur de Lougheed se montre également étonnamment interventionniste.

(Conway, 1983, p. 190)

En 1968, lorsque Trudeau succède à Pearson comme premier ministre, il paraît réceptif à la nouvelle façon de penser, faisant valoir qu'il y a un lien important entre le développement régional et l'unité nationale: «Si nous ne remédions pas au sous-développement des provinces de l'Atlantique – pas par des aumônes ni des subventions, mais en les aidant à assurer leur propre croissance économique – alors l'unité du pays sera détruite aussi sûrement qu'elle le serait par un affrontement entre francophones et anglophones.» Un des éléments essentiels de la «société juste», d'avancer Trudeau durant sa campagne électorale de 1968, «consiste à donner à chaque région du Canada les meilleurs moyens de s'aider elle-même et d'aider le Canada tout entier» (cité dans Lithwick, 1986, p. 126). Trudeau fait alors effectuer un examen général des politiques pour rationaliser et coordonner les divers programmes qui se sont multipliés durant la décennie précédente. Cet examen débouche, en 1968, sur la création du ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) et de «pôles de croissance» d'un bout à l'autre du pays (Lithwick, p. 127).

Ces initiatives ne réussissent cependant pas à prévenir, à l'élection de 1972, la débâcle des Libéraux dans l'Ouest. Voulant se montrer plus réceptif aux besoins de cette région, le gouvernement minoritaire libéral propose la tenue d'une conférence fédérale-provinciale sur les perspectives économiques de l'Ouest. Le premier ministre Trudeau paraît accepter la justification des stratégies provinciales de développement industriel lorsqu'il affirme que le Canada doit faire quelque chose pour diminuer la spécialisation économique dans les régions: le gouvernement doit promouvoir «des économies régionales équilibrées et diversifiées d'un bout à l'autre du pays» (Tupper, *in* Pratt et Stevenson, 1981, p. 91). Donc, le gouvernement fédéral rejette apparemment la division économique du travail prônée par la doctrine de l'avantage

comparatif dans une économie basée sur les forces du marché – et qui est le fondement de la politique internationale – mais la suite montre que c'est largement sur le plan des principes seulement.

L'examen interne effectué en 1973 montre la nécessité, pour le MEER, de coordonner davantage ses activités avec celles des autres ministères, du secteur privé et des provinces. Ses auteurs recommandent que le ministère soit décentralisé, avec des sous-ministres adjoints installés dans les régions et jouissant d'une latitude considérable pour conclure avec leurs homologues provinciaux des «ententes-cadres de développement» (Aucoin & Bakvis, 1984; Lithwick, 1986, p. 128-131). Mais le consensus n'arrive pas à se faire à l'intérieur de l'administration fédérale sur la forme que doit prendre le développement économique régional; aussi toutes les réformes demeurent-elles superficielles.

Cette absence de consensus n'a rien d'étonnant puisque des questions fondamentales d'équité et d'économie politique se trouvent en jeu. La répartition régionale de l'activité économique a-t-elle été créée par des forces «naturelles» – éloignement des marchés, bassin de population, approvisionnement, etc. – ou par des forces «artificielles» – c'est-à-dire des politiques passées et présentes comme la politique nationale? Dans le premier cas, le gouvernement doit-il laisser jouer les forces du marché ou doit-il intervenir? Dans un cas comme dans l'autre, doit-on considérer comme naturel et inévitable le parti pris du gouvernement fédéral à l'égard du centre du pays, la majorité des électeurs étant de cette région? Sûrement pas si cette concentration de population est le résultat d'une répartition de l'activité économique, elle-même attribuable à la politique nationale initiale. Comment, alors, contrer ce parti pris pour assurer une répartition plus équitable de l'activité économique au pays? Faut-il procéder à une nouvelle répartition du pouvoir politique en élargissant les pouvoirs des gouvernements provinciaux ou en réformant les institutions du gouvernement central?

Ottawa se montrant incapable de prendre clairement position sur ces questions, l'initiative revient aux gouvernements provinciaux, qui ont beaucoup moins de peine à se décider. Le boom économique qui survient dans le secteur primaire, amené par la multiplication par quatre du prix du pétrole en 1973 et une progression parallèle des prix de la potasse de 1972 à 1974 (Richards et Pratt, p. 259), ne modifie en rien leur détermination de suivre les principes politiques et économiques établis durant la précédente récession. Le boom, en raison même de son caractère exceptionnel, ne fait que confirmer dans les esprits l'impression qu'il ne peut durer longtemps et qu'on doit donc prendre tous les moyens possibles pour en profiter tant qu'il dure et en injecter les profits dans des projets capables d'assurer le développement à long terme. Comme nous le verrons au chapitre suivant, les tentatives des gouvernements provinciaux en ce sens ne tardent pas à se heurter à l'opposition du gouvernement fédéral.

Deux aspects du régionalisme

Contrairement à ceux de l'Ouest, les gouvernements des provinces de l'Atlantique n'établissent pas de politiques industrielles de grande envergure et ne cherchent pas non plus à arracher à Ottawa les pouvoirs nécessaires pour les mettre en œuvre. Ils continuent à penser que la responsabilité d'établir des politiques pour le développement régional revient surtout au gouvernement fédéral. Eux se contentent de réclamer une part plus large de la manne fédérale et un rôle plus important dans l'affectation de ces sommes.

Cette différence dans le régionalisme tient à trois facteurs. Premièrement, les gouvernements des provinces de l'Ouest ont des richesses naturelles suffisantes pour se lancer dans de grandes politiques industrielles. Les provinces de l'Atlantique n'ont rien de semblable, du moins jusqu'à ce que l'existence de richesses off-shore ne devienne apparente. Deuxièmement, le rapide développement du secteur primaire dans l'Ouest a créé, dans le secteur secondaire et dans le secteur tertiaire, d'importants groupes de gestionnaires et de travailleurs qui jouent un rôle de premier plan dans les nouvelles coalitions politiques à la base de l'activisme des gouvernements provinciaux. La même chose se produit dans le centre du pays, et plus spectaculairement au Québec, mais comme la croissance est lente et sporadique dans les provinces de l'Atlantique, ce facteur-là n'y a pratiquement pas de poids. Enfin, les gens de l'Ouest se sont détournés des gouvernements libéraux au pouvoir à Ottawa de 1963 à 1979 et, par conséquent, ont davantage tendance à compter sur leurs gouvernements provinciaux que d'autres Canadiens moins éloignés du gouvernement central sur le plan politique. La répartition géographique des richesses naturelles n'appelle pas de commentaires, mais les deux autres facteurs méritent d'être examinés plus en détail.

Les nouvelles classes sociales dans les provinces L'explosion économique de l'Ouest avait fait naître, durant les années 50, plusieurs nouvelles classes importantes : une classe de gens d'affaires occupée dans le secteur primaire, avec la classe de travailleurs correspondante, une classe de fonctionnaires créée par la rapide expansion de l'administration publique, et une classe de travailleurs du secteur privé des services, dont le rythme d'expansion suit celui des villes. Avec la classe agraire, toujours importante, ces nouveaux éléments constituent une société beaucoup plus complexe pouvant susciter de nouvelles coalitions politiques, de nouveaux partis et de nouveaux objectifs collectifs au niveau provincial. Cette conjoncture peut donner naissance à plus d'un type de coalition politique, comme Pratt et Richards l'ont démontré dans leur analyse de l'évolution de l'appui des partis en Saskatchewan et en Alberta durant l'après-guerre.

Les Conservateurs de Lougheed sont surtout appuyés par «une classe moyenne urbaine en ascension ... des entrepreneurs, des cadres et des professionnels à revenu élevé de la province même ... créant entre le secteur privé et le secteur public une alliance quasi corporative», qui est née du boom pétrolier. Comme l'essor du secteur des ressources a été plus modeste en Saskatchewan, ces mêmes classes y sont moins puissantes, sur le plan politique, que dans la province voisine. L'agriculture y tient aussi une place beaucoup plus importante et donc, les organisations d'agriculteurs ont un poids politique beaucoup plus grand. Avec l'appui de ces organisations et aussi du mouvement syndical qui est devenu une force importante dans les villes et dans les agglomérations minières, le NPD peut se passer, en Saskatchewan, de l'appui des classes principales qui soutiennent Lougheed, pour compter plutôt sur une coalition et un programme populistes (Pratt & Richards, 1979, p. 164-167, 200-202, 252-255).

Les deux nouveaux gouvernements ont un objectif commun : la diversification. Mais les moyens qu'ils emploient pour y parvenir leur sont dictés par des intérêts différents, puisque les classes sur lesquelles ils s'appuient ne sont pas les mêmes. En Alberta, les Conservateurs s'attachent à développer «l'entrepreneuriat» local et, par conséquent, mettent l'accent sur une entreprise privée appuyée par l'État. En Saskatchewan, le NPD s'applique à créer une classe de fonctionnaires habile dans les questions économiques, vouée à la défense de l'intérêt public et capable d'administrer avec compétence de grandes sociétés d'État et de gros projets entrepris en coopération.

La désaffection de l'Ouest Durant la première partie de la période, l'Ouest réclame, et obtient, de jouer un plus grand rôle dans les décisions qu'Ottawa prend pour l'ensemble du pays. C'est surtout sous les gouvernements Diefenbaker, entre 1957 et 1963, que leur influence se fait le plus sentir. Diefenbaker a beau, dans ses campagnes électorales, prêcher en faveur d'une identité nationale plutôt que d'identités provinciales, il ne s'en montre pas moins sensible aux préoccupations de l'Ouest et s'efforce réellement d'en tenir compte dans les politiques nationales. C'est d'ailleurs ce que la plupart des gens de l'Ouest désirent : non pas un traitement particulier, mais un rôle plus tangible sur la scène nationale (Gibbins, 1980, p. 186-192). Malgré les efforts soutenus déployés dans les Prairies, la chute du gouvernement Diefenbaker en 1963 est pour la région un dur coup, car elle prive la majorité de ses habitants de ce qu'ils pouvaient considérer comme une influence puissante à Ottawa.

Le souvenir des politiques de Diefenbaker et le sentiment aussi qu'un autre gouvernement conservateur les poursuivrait expliquent sans doute en partie que les provinces des Prairies continuent à appuyer les Conservateurs durant cette période, mais ce n'en est pas la raison principale. En effet, pour bien des gens de l'Ouest, le gouvernement libéral d'Ottawa est de plus en plus préoccupé – au point même d'en être obsédé – par la montée du nationalisme

au Québec après 1960, comme en témoignent la création de la Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme, l'adoption de la politique sur le bilinguisme officiel et les pourparlers constitutionnels. La majorité des gens de l'Ouest ne se reconnaissent pas dans ce programme. Transformer la structure fondamentale de l'économie canadienne les intéresse davantage que de discuter d'identité linguistique et culturelle, question déjà réglée, sur le modèle du « creuset », dans les Prairies (Gibbins, p. 176-180).

Les gens de l'Ouest ont donc l'impression que le Parti libéral ne s'inquiète nullement d'une région trop peu peuplée pour lui faire perdre le pouvoir à Ottawa. Pour eux, la situation se présente donc comme un cercle vicieux puisque les francophones, soupçonnant chez les Conservateurs fédéraux une animosité envers eux-mêmes et le Québec, les rayent systématiquement du pouvoir au Québec. Les Tories sont incapables d'améliorer leur performance dans cette province malgré tous les efforts déployés par Robert Stanfield après 1967. Ils obtiennent 19,5 p. 100 du vote québécois en 1963, 21,3 p. 100 en 1965, le même pourcentage en 1968 et 17 p. 100 en 1972 (Beck, 1968).

Le pouvoir libéral dépend de l'appui du centre du Canada : il faut l'emporter au Québec et convaincre ensuite la majorité des électeurs ontariens que les questions soulevées par le Québec sont essentielles à l'unité nationale. Grâce à cette stratégie, les Libéraux réussissent à se maintenir au pouvoir de sorte que, entre 1963 et 1979, les intérêts de l'Ouest ne sont pas fortement représentés au sein du parti ministériel. Les intérêts économiques des diverses régions s'opposant de plus en plus, on en vient à penser que le gouvernement fédéral, appuyé surtout par le centre du Canada, ne peut qu'adopter des politiques défavorables à la diversification économique de l'Ouest.

Même si ce n'est pas le cas, comme David Smith (1981, p. 93) et Ken Norrie (1976), entre autres, l'affirment, l'idée est si généralement répandue que les gens de l'Ouest doivent nécessairement penser que la politique économique fédérale, pour ne rien dire du bilinguisme officiel, est le fruit de préoccupations qui ne font pas suffisamment place à leurs aspirations et à leurs intérêts. Après la défaite de Diefenbaker, l'Ouest se détourne à nouveau d'Ottawa et de ses politiques, tendance dont les résultats les plus frappants se constatent à l'élection fédérale de 1972 : le Parti libéral remporte le quart des votes en Saskatchewan et en Alberta, mais seulement un siège ; au Manitoba, il remporte 30 p. 100 des votes, mais seulement deux sièges. Par contraste, les Libéraux avaient en 1953 remporté 17 sièges avec 35 à 40 p. 100 du vote dans ces trois provinces.

Donc, à mesure que le conflit s'intensifie entre les régions, les gens des Prairies accordent en général la préférence à leurs propres gouvernements et à un parti national qui semble relégué pour toujours dans l'opposition. Leurs gouvernements provinciaux ont des ressources et du pouvoir ; les Conservateurs fédéraux n'en ont pas. Les gens de la région se rapprochent donc du parti et des gouvernements qui prétendent défendre leurs intérêts. Ce renforcement

des identités «subnationales», entraînant des pressions pour la décentralisation, se manifeste même en l'absence de conflits spectaculaires entre les intérêts économiques des régions. Mais ces identités allaient se trouver grandement renforcées, après 1973, par le conflit au sujet des revenus générés par l'exploitation des richesses naturelles.

La question linguistique : dialectique du nationalisme

Au Québec, le triomphe du nationalisme réformiste se produit juste au moment où le nationalisme canadien redouble d'intensité face à l'évolution de l'idéologie politique aux États-Unis et au Québec. De cette dialectique des identités surgit un sens nouveau de l'identité collective. Nous avons déjà parlé de l'ascension du nationalisme économique au Canada. Nous allons maintenant aborder l'évolution du nationalisme réformiste, notamment le mouvement indépendantiste, chez les francophones du Québec. Nous verrons ensuite comment les anglophones réagiront à ce nouveau courant, réaction qui prendra la forme des politiques fédérales de bilinguisme officiel et de multiculturalisme.

Montée du nationalisme réformiste au Québec

Au Québec, le nationalisme réformiste a plusieurs variantes. Sur le plan de l'économie politique, il y a la droite et la gauche. Sur le plan de l'idéologie politique, il y a les fédéralistes et les indépendantistes, qui se manifestent par leurs exigences constitutionnelles et par des attitudes différentes relativement aux relations fédérales-provinciales. Ces deux axes se recoupent, créant ainsi quatre orientations politiques distinctes. Chacune a, durant cette période, son parti champion et l'évolution de leur influence comme celle aussi de leur position le long de ces deux axes nous permet de suivre l'évolution rapide du nationalisme réformiste au Québec à cette époque. Sur l'axe de l'économie politique, il y a un mouvement soutenu vers la gauche, tandis que sur l'axe de l'idéologie politique, il y a un mouvement vers l'indépendantisme.

La Révolution tranquille La «Révolution tranquille» a bien des sens. Pour nous, elle marque la fin de la période, remontant aux années 20, où la vie politique du Québec était dominée par les conflits entre nationalistes réformistes et nationalistes conservateurs. Un revirement politique du genre ne se produit pas du jour au lendemain. Le nationalisme conservateur continue à être défendu par les Créditistes de Caouette et par l'Union nationale durant le reste de la période et au-delà, mais il n'est plus qu'un courant secondaire dans la vie politique de la province.

C'est presque par accident que survient en 1960, plutôt qu'en 1964 ou en 1966, l'événement le plus marquant de ce revirement politique. Durant les quelques années précédant l'élection de 1960 au Québec, les principaux groupes politiques opposés au régime Duplessis – l'aile réformiste de l'Église catholique, le mouvement syndical, beaucoup d'intellectuels et de professionnels francophones et une certaine partie aussi des gens d'affaires francophones – commencent à s'unir pour renverser Duplessis. Ils n'auraient cependant jamais eu le poids politique nécessaire pour défaire l'Union nationale en 1960 n'eût été de plusieurs événements importants qui se produisent alors à l'extérieur de la province et de plusieurs événements fortuits survenus à l'intérieur de la province. Et même alors, la victoire est acquise de justesse (Latouche, 1986, p. 14-20), ce qui ne change rien au fait que l'évolution générale de la conjoncture économique, sociale et politique du Québec rend fort probable sinon inévitable, à plus ou moins brève échéance, quelque chose d'approchant la Révolution tranquille.

Durant les années 50, les nationalistes réformistes se rallient au journal *Le Devoir* pour s'attaquer avec succès à la corruption électorale et au favoritisme pratiqués sous le régime Duplessis. Le groupe s'établit alors un programme plus complet de réforme économique que ses prédécesseurs de l'Action libérale nationale ou du Bloc populaire, tout en plaidant vigoureusement pour l'autonomie de la province. Réformes économiques et nationalisme s'unissent alors en une synthèse plus puissante que jamais auparavant à cause des nouvelles conditions démographiques et économiques créées par l'industrialisation et l'urbanisation. L'écart grandissant entre la situation économique des francophones et celle des anglophones comme aussi l'assimilation culturelle des francophones de Montréal font prendre conscience à bien des francophones que la façon de voir de Duplessis menace aussi sérieusement l'avenir de la collectivité francophone que les tendances centralisatrices du gouvernement fédéral. La flèche atteint donc son but. C'est donc à ses adversaires, pourtant peu nombreux et sans organisation, que Duplessis réserve ses attaques les plus virulentes (Quinn, 1979, p. 153-157).

Les entreprises francophones, pour la plupart de petite et moyenne taille et de type familial, souffrent de plus en plus de la venue des grandes sociétés dominées par des anglophones et de la difficulté d'obtenir du crédit des financiers anglophones. Beaucoup commencent donc à penser que leur survie dépend d'une intervention de l'État pour créer des conditions économiques et culturelles plus favorables (Coleman, 1984).

De son côté, le mouvement syndical vient à bout de ses différends internes les plus profonds. La fusion nationale du Congrès des métiers et du travail du Canada et du Congrès canadien du travail, en 1956, fait naître au Québec la *Fédération des travailleurs du Québec* (FTQ). Le syndicalisme catholique s'est quelque peu sécularisé et est devenu plus militant depuis la grève d'Asbestos de 1949. Tout cela facilite la naissance d'une coalition contre Duplessis

et c'est ce qui se produit à la suite de la grève survenue à Murdochville, en 1957. Cette nouvelle solidarité s'étend pour la première fois au domaine de la politique en 1959 (Quinn, p. 157-160).

L'aile réformiste de l'Église catholique critique ouvertement et depuis longtemps le régime Duplessis, avec l'appui de catholiques laïcs comme Gérard Pelletier. En 1950, elle est devenue influente à l'intérieur de l'Église du Québec. La même année, les évêques de la province décrètent, dans une lettre pastorale, que dorénavant les travailleurs auront non seulement le droit, mais le devoir de se syndiquer. Les évêques en profitent pour appuyer la CTCC dans ses récentes revendications pour la participation des travailleurs à la gestion, aux bénéfices et à la propriété de l'entreprise. Enfin, renonçant à poursuivre leurs efforts pour conserver au Québec une société et une économie essentiellement agraires, ils reconnaissent que l'industrialisation est maintenant une réalité dans la province. Duplessis perd ainsi un des grands appuis de son nationalisme anti-moderniste et anti-syndicaliste (Quinn, p. 160-167).

À mesure que les opposants de Duplessis se rapprochent et se renforcent, le Parti libéral se remet du désastre subi à l'élection de 1948. En 1952, il remporte 46 p. 100 du suffrage populaire (mais seulement le quart environ des sièges). En donnant à son programme une allure davantage réformiste et autonomiste, il s'acquiert les faveurs d'une plus grande partie de l'opposition. À l'élection provinciale de 1956, le Parti accuse un léger recul, passant à 44 p. 100 du vote populaire pour moins d'un cinquième des sièges, mais il réalise cependant des gains dans les circonscriptions rurales, essentielles à la victoire étant donné la répartition faussée des sièges (Quinn, p. 171-174).

En 1958, il se produit sur la scène politique fédérale un revirement spectaculaire. Pour la première fois depuis 1887, les Conservateurs fédéraux défont les Libéraux au Québec avec 49,6 p. 100 du vote populaire et 50 sièges, comparativement à 45,7 p. 100 du vote et 25 sièges pour les Libéraux (See, 1986, p. 88). Cette victoire permet à Diefenbaker de former un gouvernement majoritaire à Ottawa. La machine de Duplessis avait fonctionné à toute vapeur pour amener cette victoire, mais les deux chefs ne peuvent se sentir mutuellement (Beck, 1968, p. 321-355). Étant liés avec les Conservateurs fédéraux, les Bleus du Québec se trouvent, par le fait même, privés de l'argument dont ils s'étaient si utilement servi en 1944 (que le Parti libéral provincial était asservi au gouvernement libéral fédéral), mais personne ne semble s'en émouvoir à l'époque. Les relations fédérales-provinciales se sont grandement améliorées avec les accords fiscaux de 1957 (Latouche, 1986, p. 14-18). Fait plus important encore, la défaite libérale à Ottawa amène dans les rangs du Parti libéral provincial de nombreux politiciens capables dont Jean Lesage, ministre du Nord canadien et des Ressources nationales sous Saint-Laurent, qui en devient le chef en 1958 (Quinn, p. 174-180).

Lesage pousse alors le parti encore plus loin dans la direction que lui imprime Lapalme depuis 1950. Durant la campagne électorale de 1960, les

Libéraux s'appuient sur leur Programme du Parti libéral du Québec, document qui renferme 54 articles et plus de 200 propositions précises pour la modernisation de la société québécoise et de ses relations avec le Canada anglophone (Thompson, 1984, p. 84). Ils proposent, entre autres choses, de créer un régime d'assurance-hospitalisation assurant aux Québécois la même protection que le régime fédéral de 1957, une réforme approfondie de l'enseignement, l'augmentation des prestations aux aveugles, aux handicapés et aux personnes âgées ainsi que la réforme des relations industrielles. Ils proposent aussi de moderniser l'appareil gouvernemental en créant des ministères des Affaires culturelles, des Ressources naturelles et des Relations fédérales-provinciales, ainsi qu'un conseil de planification et de développement économiques, et de réformer aussi la fonction publique (Quinn, p. 180-181; Coleman, p. 94-99).

Duplessis meurt en septembre 1959. Son successeur, Paul Sauvé, cherche à détourner les réformistes des Libéraux en orientant l'Union nationale dans la même direction qu'eux et en promettant «une révolution des cent jours». Mais il meurt trois mois seulement après, ne laissant pas de successeur évident moins de six mois avant l'élection provinciale. Ayant perdu deux chefs en moins d'une année et incapable de donner un successeur à Sauvé, l'Union nationale aborde l'élection de juin 1960 dans un désarroi total. À la suite de l'élection la plus serrée de l'après-guerre au Québec, les Libéraux de Lesage enlèvent la victoire avec 51 sièges et 51 p. 100 du vote populaire comparativement à 43 sièges et 47 p. 100 du vote pour l'Union nationale (Latouche, 1986, p. 19; Quinn, p. 182).

Le nouveau gouvernement a, de l'État, une vue radicalement opposée à celle de Duplessis. Comme Lesage le dit lui-même, «le seul pouvoir dont nous disposions au Québec est celui de l'État ... si nous refusons de nous en servir, nous nous priverons de ce qui est peut-être notre seul moyen de survivre et de nous épanouir en Amérique du Nord» (*in See*, 1986, p. 139). Les Libéraux adoptent alors des lois donnant plus d'importance à Hydro-Québec et créant d'autres sociétés d'État dans les secteurs-clés de l'économie provinciale. Ils adoptent également de nouvelles politiques sociales, et notamment un régime étendu d'assurance-hospitalisation et un régime universel de rentes. Ils légifèrent aussi pour laïciser l'enseignement supérieur, en améliorer la qualité et le rendre plus accessible aux enfants des familles à faible revenu. Ils réforment aussi la fonction publique en faisant une plus grande place au mérite comme critère de promotion et ils revitalisent la Commission de la fonction publique pour lui donner la compétence nécessaire pour exécuter toutes ses nouvelles tâches. Enfin, ils adoptent des lois sur le financement des campagnes électorales, refont la carte électorale pour remédier (sans pourtant l'éliminer) à la surreprésentation de la population rurale et font passer de 21 à 18 ans l'âge légal pour le vote (Quinn, p. 190-195; Thompson, 1984, p. 193, 248; See, 1986, p. 139-141).

Durant les années 60, la vie politique au Québec est dominée par la question du statut du Québec au sein de la fédération canadienne – de 1962 à 1973, le soutien populaire pour l'indépendance du Québec passe de 8 à 17 p. 100 (Hamilton & Pinard, 1982, p. 209) — ainsi que par la recherche de la meilleure stratégie à suivre pour assurer le développement économique du Québec. Chez les fédéralistes, les Conservateurs défaits à l'élection de 1960 se regroupent, au niveau provincial, autour du nouveau chef de l'Union nationale, Daniel Johnson, et au niveau fédéral, autour des Créditistes de Réal Caouette (voir Stein, 1973). La gauche fédéraliste se range avec les Libéraux de Lesage.

Le premier groupe indépendantiste véritablement organisé est le Rassemblement pour l'indépendance nationale (RIN), mouvement de gauche créé en 1960 par un petit groupe d'intellectuels. En 1964, mécontent de l'orientation gauchiste du RIN mais toujours partisan de l'indépendance, le Ralliement national (RN) décide de s'en détacher. À l'élection provinciale de 1966, première indication véritable de son poids électoral, le RIN remporte 5,6 p. 100 du vote populaire et le RN 3,2 p. 100, mais ni l'un ni l'autre parti ne peuvent s'assurer un siège (Quinn, p. 243-244).

Ces défections contribuent à miner le gouvernement libéral (See, 1986, p. 144), qui cède finalement devant l'astucieuse stratégie de l'Union nationale consistant à courtiser la population rurale, toujours surreprésentée sur la carte électorale. Le parti de Johnson remporte 56 sièges avec seulement 40,9 p. 100 du vote, tandis que le *Parti libéral*, avec 47,2 p. 100 du vote, ne gagne que 50 sièges (Quinn, p. 222-223). En dépit de son penchant pour les valeurs traditionnelles, Johnson ne fait aucun effort pour freiner la croissance du Québec. Au contraire, l'Union nationale donne encore plus d'importance à SIDBEC, autorise Hydro-Québec à se lancer dans le grandiose projet des chutes Churchill et crée deux sociétés d'État pour faire la prospection pétrolière et gazière (SOQUIP) et pour assurer la conservation et la mise en valeur des forêts (REXFOR) (Quinn, 1979, p. 231-232).

C'est sur le plan politique plutôt que Johnson cherche à distinguer l'Union nationale des Libéraux. L'année précédant l'élection, Johnson avait publié *Égalité ou indépendance*, où il pose l'alternative suivante pour l'avenir du Québec : ou bien la constitution canadienne est complètement refondue – le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral ayant un statut égal comme représentants des deux peuples fondateurs du Canada – ou bien le Québec devient politiquement indépendant : « Si la sécession devenait pour les Canadiens français le seul moyen de rester eux-mêmes, de rester français, alors ce ne serait pas seulement leur droit, ce serait même leur devoir d'être séparatistes », dit-il (cité dans Quinn, p. 212).

La montée des indépendantistes combinée à la défaite électorale précipite une crise à l'intérieur du Parti libéral provincial. L'ancien ministre des Richesses naturelles, René Lévesque, cherche à convaincre les Libéraux que le Parti doit se fixer pour objectif l'indépendance politique du Québec et négocier

cier une nouvelle forme d'association économique. Lorsque le Parti rejette cette proposition, à son congrès de 1967, Lévesque s'en détache et forme le Mouvement souveraineté-association (MSA). En 1968, il réussit à convaincre le RIN et le RN de se joindre au Mouvement pour former le Parti québécois (PQ) (Quinn, p. 243-249). Comme le MSA avant lui, le PQ attire essentiellement des jeunes, des étudiants, des intellectuels, des professionnels et des cols blancs. Ce n'est que plus tard que le mouvement syndical viendra l'appuyer (See, 1986, p. 144-145).

Voyant la tournure des choses, le premier ministre Johnson se met à réclamer «des pouvoirs très élargis pour le Québec dans le cadre d'une constitution entièrement repensée» ainsi que «la reconnaissance d'une certaine forme de statut international pour le Québec, particulièrement au sein de la francophonie» (Quinn, p. 233). Mais cette énergique prise de position n'empêche pas l'Union nationale d'être dépassée, et finalement détruite, par la question de la langue. Le premier ministre Johnson meurt en septembre 1968. À peine nommé, son successeur Jean-Jacques Bertrand se trouve aux prises avec un épineux problème. En effet, la Commission scolaire catholique de Saint-Léonard a décrété, malgré les protestations énergiques des parents et de la presse anglophone, que les immigrants italiens doivent faire instruire leurs enfants en français. Les deux parties réclament du gouvernement qu'il intervienne, qu'il applique la politique uniformément à tous les immigrants ou qu'il l'annule, mais l'Union nationale se trouve elle-même à ce moment profondément divisée. Après bien des hésitations, Bertrand tranche en faveur de la liberté de choix pour les immigrants et cherche un compromis qui puisse satisfaire les deux camps. Ses efforts aboutissent au projet de loi 63, qui n'arrive, en raison des abstentions et des défections à l'intérieur du parti même, à être adopté qu'avec l'appui des Libéraux. Le gouvernement avait pris là une décision courageuse, mais l'Union nationale ne pouvait plus prétendre aussi aisément au titre de principal parti nationaliste (Quinn, p. 254-256).

Le Parti libéral, maintenant sous la direction de Robert Bourassa, cherche alors à faire taire les reproches que les nationalistes lui adressent pour avoir appuyé le projet de loi, en détournant l'attention vers les problèmes économiques. Le seul moyen d'assurer croissance et emploi, fait valoir Bourassa, est de stimuler l'investissement étranger et l'initiative du secteur privé. Les nationalistes rétorquant que l'élargissement de l'intégration économique est la principale cause des maux économiques de la province et, par conséquent, qu'une plus grande autonomie politique est essentielle pour régler le problème, Bourassa contre-attaque en insistant sur la distinction qui a toujours été faite entre culture et économie. La stratégie à suivre est celle de la «souveraineté culturelle» combinée à l'intégration économique. Bourassa s'aligne même avec Johnson et Bertrand en déclarant que son parti n'appuie le fédéralisme que dans la mesure où c'est un «fédéralisme rentable» (Quinn, p. 258-259).

Que le principal parti « fédéraliste » au Québec – allié officieux d'un gouvernement libéral fédéral dirigé par un Canadien français – adopte pareille position montre bien à quel point les liens du Québec avec le fédéralisme se sont distendus : le fédéralisme conditionnel est la concession minimale à consentir pour conserver un appui populaire suffisant devant la montée du sentiment indépendantiste. En 1970, les Libéraux ont à peu près la même position que l'Union nationale sur la question linguistique (projet de loi 63) et sur le fédéralisme, mais avec en plus une forte inclination pour l'entreprise qui fait contraste avec le populisme que l'Union nationale continue à pratiquer. Le Parti québécois a maintenant réussi à se rallier l'aile gauche et l'aile droite du mouvement indépendantiste. L'Union nationale se trouve donc à occuper le centre de l'axe nationaliste et de l'axe des classes sur le plan politique.

À l'élection provinciale de 1970, l'appui pour l'Union nationale rétrécit à 19,6 p. 100 du vote populaire et à 17 sièges. Le PQ dépasse l'Union nationale avec 23 p. 100 du vote, mais ne remporte que sept sièges, tous sauf un dans des circonscriptions ouvrières de l'est de Montréal. L'appui pour le Parti libéral fléchit légèrement à 45,4 p. 100, mais le vote s'étant partagé entre ses deux adversaires, les Libéraux remportent quand même 72 sièges (Quinn, p. 265). Cependant, la victoire libérale sur le Parti québécois est, sur un aspect important, plus serrée que ces chiffres ne la laissent supposer : en effet, ils doivent 20 de leurs 72 sièges au vote anglophone seulement (See, 1986, p. 146).

La débâcle électorale de l'Union nationale encourage ceux de ses membres demeurés conservateurs sur le plan économique à se joindre au Parti libéral, ce qui vient renforcer l'orientation que Bourassa a déjà imprimée à son parti. La boucle se trouve bouclée par la crise causée en octobre 1970 par le FLQ et qui entraîne une baisse spectaculaire de l'appui au Parti québécois, dont l'effectif passe de 80 000 à 30 000 membres de 1970 à 1971, ce qui amène les chefs du PQ à solliciter l'appui du mouvement syndical. Le Parti l'obtient au printemps de 1971 lorsque la FTQ se joint à la CSN et à la Corporation des enseignants du Québec (CEQ) pour former un Front commun en faveur d'un Québec socialiste et indépendant (See, 1986, p. 146-147). En 1972, le Front commun, qui représente 200 000 fonctionnaires du Québec, cherche à négocier de nouvelles conventions, sans succès : le 11 avril est déclenchée la plus vaste grève de toute l'histoire du Canada. Dix jours plus tard, Bourassa fait adopter par l'Assemblée nationale une loi forçant le retour au travail. Les syndicats refusant d'obtempérer, leurs chefs sont emprisonnés. La séparation d'avec les Libéraux (mis à part 40 000 syndiqués qui se sont détachés de la CSN à la suite de la grève générale) et le mariage avec le PQ se trouvent alors consommés (Morton, 1984, p. 282-286).

Le mouvement nationaliste réformiste ayant vaincu ses adversaires conservateurs se trouve maintenant divisé, tant sur l'axe économique que sur l'axe politique, entre deux partis, ce qui se confirme à l'élection provinciale d'octobre 1973 : les Libéraux sont reportés au pouvoir tandis que l'Union nationale

s'effondre, ne remportant pas un seul siège. Le PQ, avec 30 p. 100 du vote, devient l'opposition officielle à l'Assemblée nationale en dépit du fait que les bizarreries du système électoral ne lui laissent que six sièges. Au Québec comme au Canada, la politique prend un visage nouveau.

Les racines de l'indépendantisme Au moment même où les différences traditionnelles de valeurs et de religion commencent à s'estomper entre Canadiens francophones et Canadiens anglophones, les tensions entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial vont s'intensifiant, provoquant au Québec, pour la première fois dans toute l'histoire du Canada, un mouvement séparatiste largement appuyé par la population. Comment expliquer ce paradoxe? Comment expliquer la coïncidence? Les deux partis nés des affrontements politiques de cette période avaient à ces deux questions leurs propres réponses, qu'il est utile d'examiner ici.

Les indépendantistes comme Claude Morin (1972) affirment que la sympathie du public pour leur parti vient d'un sentiment croissant de frustration de ce que le fédéralisme empêche l'État québécois de réaliser les aspirations économiques et culturelles de son peuple. Pour les fédéralistes comme Albert Breton (1964), l'indépendantisme est l'évolution logique du nationalisme réformiste au Québec et représente l'idéologie d'une «nouvelle classe moyenne». L'indépendance devait donner au Québec la latitude nécessaire pour créer à l'intention de cette classe, à l'intérieur de l'administration gouvernementale, de nouveaux postes bien payés et, par des lois sur la langue donnant aux francophones l'avantage sur la concurrence, dans le secteur privé aussi.

Cependant, l'une et l'autre explications sont de toute évidence boiteuses. Si, comme l'affirme Morin, l'indépendantisme est né des frustrations engendrées par la constitution fédérale, pourquoi alors s'est-il développé plus rapidement durant les années 60 alors même que le Québec s'épanouissait rapidement sans entrave constitutionnelle et qu'Ottawa faisait d'importantes concessions aux provinces et modifiait les programmes fédéraux existants et nouvellement créés? De même, pourquoi le mouvement plafonne-t-il vers la fin de cette période sans s'étendre davantage malgré l'aggravation des conflits fédéraux-provinciaux dans les années 70? S'il est le produit des frustrations ressenties par tous les francophones du Québec, pourquoi le mouvement n'a-t-il jamais touché plus de 20 p. 100 de la population (Hamilton & Pinard, 1982), en dépit de tous les encouragements prodigués par le Québec après 1976? Par contre, si l'indépendantisme n'est le fait que d'une couche de la nouvelle classe moyenne (comme Breton et d'autres l'affirment), comment a-t-il pu exister avant même que cette nouvelle classe ne soit créée par l'État sous le régime Lesage? De plus, même après 1960, l'indépendantisme trouve bien des échos dans d'autres classes, ce qu'il deviendra impossible d'ignorer après que le mouvement syndical aura donné son appui au Parti québécois et à la souveraineté-association en 1971. Le point de vue fédéraliste n'explique nullement quel

attire le mouvement peut présenter pour ceux qui n'appartiennent pas à la nouvelle classe moyenne.

Pour combler les lacunes dans les explications données par les uns et par les autres, il faut savoir que le «nationalisme réformiste au Québec» recouvre en fait trois éléments. Chacun représente des politiques différentes, elles-mêmes appuyées plus ou moins largement, et avec plus ou moins d'intensité, à certains moments, par l'ensemble des Québécois. Ces fluctuations expliquent en partie l'appui plus ou moins prononcé de la population pour les diverses variantes du nationalisme québécois, y compris l'indépendantisme.

Le premier élément dont il faut tenir compte, c'est la revendication de chances économiques égales pour les francophones. C'est, mise à part la protection de la langue, le but des diverses lois sur la langue qui ont été adoptées, à commencer par le projet de loi 22 des Libéraux en 1974. Ces lois avantagent tous les francophones qui font concurrence aux anglophones sur le marché du travail, particulièrement dans les grandes villes et pour les emplois qui s'adressent aux gens de la classe la plus instruite. Ces lois sont d'un avantage si général qu'aucun parti politique ne peut s'y attaquer avec impunité et aucun ne le fait effectivement après l'adoption du projet de loi 63 et l'annihilation de l'Union nationale. La création de sociétés d'État profite également, au début, à quelques membres de toutes les classes. Plus tard, la nouvelle classe d'affaires francophone que ces sociétés contribuent à créer réclamera, par l'entremise du Parti libéral Bourassa, maintenant remis sur pied, que l'administration gouvernementale cesse de s'étendre.

Le deuxième élément dont il faut tenir compte est que les francophones réclament d'être respectés par les anglophones. Cette revendication trouve un écho chez les francophones, de toutes les classes, qui sont victimes de discrimination du simple fait d'être francophones. De fil en aiguille, ils réclament finalement la reconnaissance constitutionnelle d'un statut égal pour les deux peuples fondateurs, ce que le Canada anglais appelle le «special status» (statut particulier) pour le Québec.

Le troisième élément, c'est la revendication que le Québec puisse s'administrer sans intrusion fédérale afin de pouvoir créer une société québécoise aussi différente de la société canadienne anglaise contemporaine que l'a été le Québec de Duplessis. Les partisans de cette revendication sont moins nombreux en 1970 qu'en 1960, et leur nombre va encore diminuer en 1983, à mesure que divers intervenants, à commencer par la nouvelle classe d'affaires, en viennent à penser que, au Québec, l'intervention du gouvernement est maintenant suffisante, même si le gouvernement n'a pas atteint les limites de ses pouvoirs constitutionnels. À la fin de la période, un seul élément de la nouvelle classe moyenne – l'élite politique – et un élément de la classe ouvrière – les partisans d'une idéologie qui dépassait le capitalisme – peuvent à bon droit prétendre que le fédéralisme les empêche de réaliser leur vision de la société.

Il devient de plus en plus évident que les deux premières revendications peuvent être satisfaites à l'intérieur de la fédération. La première garantie demandée, tout particulièrement les lois provinciales sur la langue et l'enseignement, devrait être protégée de toute réforme constitutionnelle pouvant la mettre en péril et la deuxième, de par sa nature même, nécessiterait une réforme constitutionnelle. Les deux choses en viennent cependant à être considérées comme de plus en plus réalisables. Le troisième objectif ne peut cependant, par définition, s'atteindre à l'intérieur de la fédération – et c'est là-dessus que continue à s'appuyer le mouvement indépendantiste – mais, étant donné tout ce qui s'est accompli à l'intérieur du fédéralisme, le nombre des partisans de ce point de vue n'augmente pas sensiblement après 1973. Bref, tant et aussi longtemps que l'indépendance paraît nécessaire à la réalisation de ces trois objectifs, leur réunion est possible et suscite un large appui moral dans toute la population. Mais, les deux premiers objectifs commençant à se réaliser à l'intérieur de la Confédération, il n'en reste plus qu'un seul et le mouvement s'affaiblit.

L'analyse de ces trois revendications fondamentales nous éclaire sur la nature du nationalisme moderne au Québec sans pourtant expliquer pourquoi elles ont fait surface justement à cette époque-là. Après tout, l'inégalité des chances économiques, le manque de respect des anglophones à l'égard des francophones et le désir d'une société plus juste, non capitaliste, étaient tous présents dès avant les années 60. Nous avons déjà parlé du cheminement – montée de l'aile réformiste de l'Église, radicalisation des syndicats, etc. – des principaux groupements qui ont formé la première coalition contre Duplessis. Mais cela nous ramène à la question de la coïncidence : pourquoi ces groupements ont-ils évolué dans le sens que nous avons dit ? La réponse se trouve sans doute dans les grands mouvements sociaux – urbanisation, sécularisation et assimilation – qui modifient le vécu et les idées de chacun durant ces années-là.

L'urbanisation facilite le rapprochement de la classe ouvrière francophone et lui permet de s'organiser pour se rebeller contre son asservissement économique. Les travailleurs en industrie peuvent, ensemble, agir beaucoup plus facilement que les petits agriculteurs, comme l'atteste, durant ces années-là, la relative faiblesse politique du mouvement agricole au Québec. La proximité de la vie urbaine jointe à l'amélioration des communications fait prendre conscience des différences et des inégalités. Beaucoup plus de francophones peuvent maintenant « voir comment vit l'autre moitié » de Montréal. La recherche effectuée sur la répartition régionale de l'appui en faveur des politiques d'unilinguisme et de séparatisme permet de se rendre compte que toutes deux trouvent le plus d'écho dans les villes où une grande partie de la population est bilingue (See, 1986, p. 150).

L'urbanisation favorise également la sécularisation, car l'Église catholique a toujours été beaucoup plus forte en milieu rural qu'en milieu urbain. La

sécularisation signifie, pour un nombre croissant de francophones, que leur valeur personnelle ne dépend plus uniquement de leur position comme bastion du catholicisme contre le protestantisme et le matérialisme anglo-saxons, point de vue défendu par l'abbé Groulx. De plus en plus, les francophones s'estiment selon la mesure dans laquelle ils arrivent à contrôler leur propre vie, individuelle et collective, et à réaliser leur objectif matériel (le pouvoir séculier). Ce changement de valeurs signifie donc qu'anglophones et francophones se font maintenant concurrence sur le même terrain et pour les mêmes gratifications.

Tant et aussi longtemps que ces récompenses échappaient aux francophones, non par manque de valeur personnelle mais simplement du fait d'être francophones, le seul moyen d'obtenir les biens et le pouvoir était de se regrouper et d'agir collectivement, de se rassurer sur sa propre valeur et d'obliger alors «l'autre» (le Canada anglais) à reconnaître l'égalité des partenaires. Tout le nationalisme réformiste du Québec tient à cela – la reconnaissance de la qualité de francophone et la reconnaissance aussi d'un statut égal – et c'est pourquoi il exerce tant d'attrait auprès de la grande majorité de la population et non seulement de quelques élites.

La sécularisation a, sur les francophones, un autre effet puissant et quelque peu paradoxal. D'un côté, l'érosion du pouvoir de l'Église catholique est souvent ressentie comme une libération. Mais de l'autre, le fait francophone, qui ne repose plus que sur une distinction linguistique, se trouve moins substantiel et moins clairement défini qu'auparavant. On peut être francophone et bien d'autres choses aussi – le seul fait de parler français ne constituant pas le sésame de la belle vie, du beau monde. De plus, une identité basée sur la langue plutôt que sur la religion est plus vulnérable aux tendances démographiques qui menacent de réduire la population francophone en deçà de la «masse critique» nécessaire à la survie de la langue (Coleman, p. 130-135, 180-189).

On voit alors paraître diverses études signalant que, si la tendance se poursuit, le français va disparaître du Québec. Dans sa célèbre étude de 1962, Henripin constate qu'une proportion croissante de la population francophone vit à Montréal. Par conséquent, le sort du français dépend de plus en plus de ce qui se passe à Montréal. Cependant, le nombre croissant d'immigrants non francophones qui arrivent au Québec, et dont la plupart s'installent à Montréal, choisissent habituellement de faire instruire leurs enfants en anglais. On voit donc l'importance du projet de loi 63 et des lois subséquentes sur l'instruction. De plus, le taux de fécondité des francophones, qui avait toujours été élevé, fait alors une chute vertigineuse et, vers la fin des années 60, c'est le plus faible au Canada (See, 1986, p. 142-143). Encore une fois, si la tendance se poursuit, dans 20 ans les francophones ne seront plus en majorité à Montréal, ce qui accélérera l'assimilation de l'ensemble de la province (Hamilton & Pinard, 1982, p. 206). Il faut donc réagir, avant que l'irréversible ne se produise.

Avec l'urbanisation et la sécularisation, il est devenu impossible de dissocier culture et économie. La vie économique doit se passer essentiellement en français pour que les francophones sortent des ghettos d'emploi où ils ont toujours été confinés, en évitant pourtant de se fondre dans le «creuset». Les francophones doivent également sortir de ces ghettos et moderniser l'économie du Québec pour réaliser leurs nouvelles ambitions. On voit alors naître un nouveau nationalisme québécois, adopté par les principaux groupements d'intérêts et les gouvernements successifs du Québec.

Le Canada anglais face au Québec

L'évolution des choses au Québec remet en question, chez les Canadiens anglais, l'idée qu'ils se font de l'identité nationale depuis la Seconde Guerre mondiale. La plupart des observateurs anglophones saluent avec enthousiasme la fin de l'ère Duplessis et l'élection du gouvernement Lesage, pensant que le Québec va se défaire du joug de la tradition et se joindre au «Canada moderne». Les conflits passés, dit-on, résultent de traditions différentes et le pays entre dans une nouvelle ère d'harmonie franco-anglaise (Behiels, 1984, p. 4). Peu à peu cependant, les Canadiens anglophones commencent à s'apercevoir que la Révolution tranquille prépare quelque chose de tout à fait différent. Un Québec modernisé serait effectivement plus proche du Canada anglais sur plusieurs aspects importants. Cela signifie pourtant que, désormais, francophones et anglophones rechercheront de plus en plus les mêmes choses : la préséance (ou du moins l'égalité) culturelle et linguistique, le pouvoir politique, le pouvoir économique et la richesse, et qu'ils se feront de plus en plus concurrence pour les avoir.

Mais ce qui se passe au Québec remet en question certaines des hypothèses fondamentales sur lesquelles le Canada d'après-guerre a été bâti, tant pour l'idée que la majorité se fait de la finalité et de l'identité nationales que pour le nouvel ordre économique et fédéral qui en est en partie l'expression. En établissant l'ordre d'après-guerre, fait remarquer Pierre Trudeau, le Canada anglophone «a tranquillement oublié l'existence du tiers de la nation» et le succès premier du nouvel ordre n'a été rendu possible que par «l'incapacité du Québec à y changer quoi que ce soit» (*in* Crepeau & Macpherson, 1965, p. 32). D.V. Smiley émet un avis semblable, soutenant que le nationalisme ne suffit plus à cimenter l'unité nationale et que toute nouvelle politique nationale doit maintenant tenir compte «de la façon la plus positive et la plus fondamentale, des hommes et des mouvements dominants au Québec» (*in* Russell, 1965, p. 108).

Ce n'est pas la première fois qu'on voit des changements dans la façon dont les anglophones et les francophones se perçoivent eux-mêmes, et donc réciproquement, et par conséquent dans la façon dont ils perçoivent la nation

canadienne qu'ils partagent. Les vieilles idées – intégration ou repli sur soi – défendues par Cartier et Bourassa contre Tardivel et l'abbé Groulx, demeurent au centre du mouvement. Ou bien les Canadiens s'efforcent de créer une nation où chacun soit biculturel et bilingue, ou ils acceptent que, pour l'avenir prévisible, deux peuples distincts cohabitent ensemble à l'intérieur d'une même nation et s'efforcent d'adapter le système fédéral de façon à laisser à chacun le plus d'espace possible sans qu'il se trouve toujours dans le chemin de l'autre.

Nous avons vu à quel point l'option du repli sur soi avait fait son chemin chez les francophones québécois, comme en témoignent aussi le «provincialisme» accru des gouvernements québécois successifs et l'appui croissant de la masse pour les partis indépendantistes. Mais les francophones demeurent cependant divisés. Vers la fin de la période qui nous occupe, nous les verrons envoyer à Ottawa des intégrationnistes convaincus comme Pierre Trudeau, et élire un gouvernement provincial libéral qui essaiera d'atténuer, sur le plan politique, le nationalisme québécois en arguant que, contrairement à ce qui se passe pour les questions culturelles, la chose n'a pas sa place sur le plan économique.

De son côté, le Canada anglais a aussi ses dissensions, particulièrement entre Canadiens d'origine britannique et Canadiens d'origine non britannique, dont la proportion varie selon les régions. Le résultat des élections au Québec nous a aidés à suivre l'évolution de la majorité francophone. La même méthode nous permet aussi de constater les fluctuations de la majorité anglophone entre les deux pôles ainsi que les différences régionales qui les expliquent en partie.

Malgré l'appui massif qu'il reçoit du Québec à l'élection de 1958, Diefenbaker comprend mal que la province puisse vouloir se replier sur elle-même et est par conséquent peu favorable à l'idée. Il n'y a pas, chez les Conservateurs, d'éléments forts provenant du Québec et, parmi les députés nouvellement élus au Québec, beaucoup sont loin de partager les idées de leur chef (Cook, 1966, p. 8-9). Les adversaires de Diefenbaker prétendent que la stratégie électorale du Parti consiste à «rayer» le Québec de son programme pour consacrer le gros de ses efforts à s'assurer une majorité dans le reste du Canada. Diefenbaker fait nombre de concessions financières aux provinces. Mais son ardent désir d'intégration des Néo-Canadiens et son affinité pour les Britanniques l'empêchent d'accueillir favorablement les idées qui se font jour au Québec. Lorsque André Laurendeau, rédacteur en chef du journal *Le Devoir*, propose la tenue d'une enquête nationale sur les relations entre francophones et anglophones, Diefenbaker fait la sourde oreille.

Lester Pearson, qui lui succède en 1963, accueille l'idée d'un repli partiel. Dans leur programme électoral de 1963, les Libéraux choisissent de mettre l'accent sur le respect des pouvoirs provinciaux ainsi que sur l'élargissement de la péréquation et de la décentralisation fiscale par l'augmentation des transferts fiscaux et le choix, pour les provinces, de se retirer de certains pro-

grammes fédéraux. Ce faisant, Pearson se trouve à accepter certaines des notions fondamentales du nationalisme québécois – que le Québec est une société distincte, une «nation» au moins dans le sens sociologique du terme, que le Canada est avant tout une association entre «deux peuples fondateurs», et que le Québec, en tant que «foyer» géographique et politique d'un de ces peuples, a à l'intérieur de la fédération un statut particulier qui doit être reconnu. Durant la campagne électorale de 1963, Pearson déclare ce qui suit :

Il est maintenant devenu évident pour nous tous, je pense, que les Canadiens francophones sont déterminés à diriger leurs destinées économiques et culturelles dans leur propre société transformée et encore en évolution ... qu'ils réclament des chances égales d'emploi dans tous les services fédéraux, à l'intérieur desquels leur propre langue sera pleinement reconnue ... la plus grande décentralisation constitutionnelle possible et ... une reconnaissance particulière du fait francophone et des droits des Canadiens francophones dans la Confédération.»

(In Bothwell *et al.*, 1981, p. 289)

Arrivés au pouvoir, les Libéraux de Pearson répondent au défi lancé par le Québec en faisant une plus grande place aux francophones dans la fonction publique, en augmentant la capacité du fédéral de fournir des services en français et en faisant la promotion du bilinguisme dans la fonction publique d'un bout à l'autre du pays. S'inspirant d'Henri Bourassa, ils cherchent à établir des symboles nationaux et une identité nationale qui puissent unir le pays plutôt que le diviser et décident donc d'adopter un nouveau drapeau canadien. Ironiquement, ce changement, qui visait à faire disparaître le symbole de différends historiques, ne réussit sur le coup qu'à stimuler la controverse.

Vers le milieu des années 60, cependant, le gouvernement fédéral est assez peu content des résultats de ses efforts pour satisfaire les aspirations nationalistes du Québec (Simeon, 1972, p. 66-68). En 1965, Pierre Trudeau, Jean Marchand et Gérard Pelletier (ancien rédacteur en chef du plus important quotidien du Québec, *La Presse*), arrivent tous trois à Ottawa dans le but avoué de remettre le gouvernement fédéral sur la voie intégrationniste. Expliquant leur décision de se lancer en politique fédérale, ils écrivent alors :

... objectivement, la situation a changé : le Québec est devenu fort et le pouvoir central est devenu faible. Les Québécois se tournent de plus en plus vers la sphère provinciale, qui attire les politiciens les plus dynamiques et les bureaucrates les plus compétents. Les Québécois continuent à être gouvernés par Ottawa, à qui ils versent la moitié de leurs impôts mais où ils sont de moins en moins présents, intellectuellement, psychologiquement et même physiquement.

(Simeon, 1972, p. 171-172, n° 22)

Ils trouvent le gouvernement Pearson attentif à leur diagnostic et à leurs prescriptions. Trudeau devient rapidement secrétaire parlementaire du premier ministre et ensuite ministre de la Justice. À partir de ce moment-là, les Libéraux

fédéraux sont convaincus que l'option du repli éloignerait les Québécois de leur gouvernement national tout en les rapprochant de leur gouvernement provincial. La légitimité du gouvernement fédéral au Québec, et ultimement, la légitimité de la nation canadienne elle-même, pourraient alors être remises en question. La position des députés québécois à Ottawa deviendrait de plus en plus étrange, car ils seraient appelés à voter sur des programmes fédéraux qui ne toucheraient pas leurs commettants. En suivant cette logique, de nouvelles concessions conduiraient inévitablement à la reconnaissance d'un statut particulier et, de là, à la souveraineté-association et à l'indépendance.

À partir de ce moment-là, le gouvernement fédéral va refuser toute concession tendant à donner plus de pouvoirs au Québec et, en particulier, se garder de lui reconnaître officiellement un statut particulier. Le moment est venu de se fortifier contre le «séparatisme insidieux» (Burns, 1967). Le nationalisme québécois ne peut être freiné qu'en faisant en sorte que, comme le dit Trudeau, le Québec ne soit pas «un ghetto pour les Canadiens français, que le Canada tout entier leur appartienne». Le gouvernement fédéral doit dire aux Québécois : «Non, le gouvernement du Québec n'est pas le seul à vous représenter; au contraire, seul le gouvernement d'Ottawa peut donner aux Canadiens français ce qui leur revient d'un bout à l'autre du pays» (CAR, 1968, p. 71). Il est clair que, pour atteindre ce but, le bilinguisme du Canada doit se manifester davantage dans les symboles adoptés pour le pays; il faut assurer d'un bout à l'autre du pays les services dans la langue de la minorité. La fonction publique doit être véritablement bilingue, capable de servir les francophones dans leur langue et de les représenter pleinement, particulièrement aux échelons supérieurs. De plus, le gouvernement fédéral doit faire sentir davantage sa présence au Québec par des programmes de développement régional et autres. Mettre en œuvre ce programme d'action nécessite cependant de grands changements dans l'attitude des anglophones à l'égard des francophones, comme à l'intérieur des institutions nationales qui les représentent.

Si les intégrationnistes ont finalement réussi, en 1968, à l'emporter chez les Libéraux, il n'en va pas de même au sein des deux autres grands partis fédéraux. Robert Stanfield, à la tête des Progressistes-Conservateurs depuis 1967, réussit, malgré une opposition considérable, à ouvrir son parti au nouveau Québec. Lors d'un congrès tenu à Montmorency, au Québec, les Conservateurs adoptent la notion de «two founding peoples/deux nations», formule ambiguë qui permet à Pierre Trudeau de coller à Stanfield l'étiquette des «deux nations», malgré toute la répugnance que lui inspire la notion de «statut particulier» (Beck, 1968, p. 408-409; CAR, 1968, p. 37-38). De son côté, le Nouveau Parti démocratique défend effectivement l'idée du statut particulier, faisant valoir que «le Québec étant le centre de la collectivité francophone», il doit avoir les pouvoirs nécessaires pour s'occuper des questions qui «intéressent la collectivité francophone». Cette volte-face d'un parti depuis toujours centraliste s'explique de diverses façons. D'une part, la direction du

parti s'inquiète de «l'antagonisme empoisonné» que le bilinguisme officiel a engendré, particulièrement dans l'Ouest où le NPD a de forts appuis. Le chef du NPD et ancien premier ministre de la Saskatchewan, Tommy Douglas, accuse Trudeau d'avoir «divisé le pays comme jamais auparavant» par l'application d'une stratégie qui a peu de chances de réussir à long terme (CAR, 1968, p. 61). Le NPD fait également valoir que le genre d'activisme fédéral qu'il entrevoit n'est possible que si le Québec a la possibilité de se retirer, du moins jusqu'à un certain degré, des initiatives fédérales. En reconnaissant au Québec un statut particulier, dit le Parti, «les Canadiens d'ailleurs au pays pourront réclamer qu'Ottawa prenne des initiatives dans ces domaines, sans créer ainsi des malentendus, des frustrations et d'intolérables tensions à l'intérieur de la fédération» (CAR, 1968, p. 35).

À l'élection de 1968, Trudeau critique directement ces idées, arguant que ce sont des concessions totales aux nationalistes. Sa victoire électorale, particulièrement au Québec où il remporte 53,6 p. 100 du vote (Beck, p. 418-419), élimine pratiquement toute velléité politique de statut particulier. De plus en plus, le dilemme se pose dans les termes énoncés par Lévesque et par Trudeau : l'entière souveraineté pour le Québec face à une intégration entière selon le modèle bilingue.

Les Canadiens anglophones sont tout aussi divisés sur la question du «bilinguisme officiel» que les grands partis nationaux. La distinction entre les Canadiens d'origine britannique et les autres est particulièrement importante à cet égard. Si le «Red Ensign» a toujours exclu symboliquement le tiers francophone de la population canadienne de la communauté politique nationale, la notion de dualisme, qui met l'accent sur une association égale entre les «deux peuples fondateurs», se trouve à exclure le tiers de la population canadienne qui n'est ni d'origine britannique, ni d'origine française. N'y a-t-il pas, disent les exclus, beaucoup de peuples fondateurs? Reconnaître un statut particulier à deux d'entre eux ne relègue-t-il pas les autres à un statut inférieur?

Le gouvernement fédéral répond en faisant une distinction entre langue et culture. Comme le dit un ministre fédéral, John Roberts, vers la fin des années 60, «Ce que nous défendons, c'est l'idée d'un pays, de deux langues et d'une pluralité de cultures». Par conséquent, dans ses efforts pour formuler une conception de la collectivité nationale capable de faire échec aux autonomistes du Québec, le gouvernement fédéral en vient à adopter la politique du «multiculturalisme» et c'est ainsi qu'un ministère d'État au Multiculturalisme voit le jour en 1972.

Le Québec, alors en train de redéfinir sa notion de collectivité politique et culturelle, se trouve ainsi fortement incité à faire de même, non seulement au niveau de la nation appelée Canada, mais également au niveau des nombreux groupes ethniques qui la composent. La nouvelle politique fédérale stimule, chez les peuples autochtones et les autres minorités ethniques, un activisme politique jamais vu auparavant.

L'État fédéral

Les changements de structures et de valeurs dont nous venons de parler suscitent de fortes pressions en faveur d'une nouvelle expansion de l'État. Beaucoup de commentateurs sont d'avis que, pour assurer la croissance économique, l'État se doit d'intervenir sur le plan micro-économique aussi bien que sur le plan macro-économique. Les revendications d'équité et de justice sociale entre les classes et les régions nécessitent également une plus grande intervention de l'État en matière de réglementation et de répartition des richesses, que la chose soit tenue ou non pour compatible avec l'efficacité économique. On plaide en faveur de l'adoption de politiques régionales, sectorielles et sociales pour des raisons d'efficacité et d'équité.

Mais cette expansion de l'État a, sur le fédéralisme canadien, deux répercussions importantes entre toutes. La première, et la plus directe, est que le fait d'assurer de nouveaux rôles suppose aussi de nouveaux problèmes de coordination et d'uniformité. La seconde, tout aussi importante quoique moins directe, est que cette croissance même de l'État se trouve à orienter l'évolution des forces sociales et, par le fait même, à restreindre la mesure dans laquelle le fédéralisme canadien peut répondre aux nouveaux problèmes qui surgissent. Nous avons vu, par exemple, comment l'expansion des gouvernements provinciaux en Alberta et au Québec avait stimulé la création de classes dont les éléments s'étaient fait, pour une bonne part, une notion du régionalisme ou du nationalisme qui commandait l'élargissement des activités économiques du gouvernement provincial.

Tous les éléments du processus se répercutent les uns sur les autres parce que l'État et la société se trouvent intimement liés. La croissance de l'État rend absolument nécessaire la coordination intragouvernementale et intergouvernementale. Plus les programmes doivent être intégrés, plus le gouvernement doit se montrer «intégriste» et se doter des moyens pour le devenir. Par conséquent, l'expansion de l'État explique le passage d'un fédéralisme «administratif» à un fédéralisme «exécutif».

Avec le fédéralisme exécutif, il est possible de régler les problèmes de coordination de deux façons : en améliorant la communication et la coordination intergouvernementales ou alors en faisant en sorte qu'elles deviennent moins nécessaires. La première stratégie aboutit à des efforts pour établir de nouveaux mécanismes intergouvernementaux. La seconde nécessite des réformes constitutionnelles pour redistribuer les pouvoirs de façon à réduire les recouplements. Le choix de l'option et le succès qu'elle rencontre ne sont pas déterminés par le rythme d'expansion de l'État, mais par l'évolution de la société. Durant cette période, la recrudescence limitée du régionalisme, combinée à la victoire du nationalisme réformiste au Québec, jette la balle dans le camp des gouvernements provinciaux favorables à la décentralisation et à une meil-

leure coordination intergouvernementale. Conséquemment, c'est à cette époque-là que l'appareil gouvernemental prend le plus d'expansion. Mais à mesure que croissent les tensions, le désir de modifier la Constitution croît aussi.

L'expansion de l'État et le fédéralisme canadien

L'État prend à la même époque une expansion sans précédent, plus rapide encore au niveau provincial qu'au niveau fédéral, qui revêt plusieurs formes. D'abord, il y a le degré de réglementation de l'entreprise privée. Dans une de ses études (1979), le Conseil économique du Canada calcule qu'il y a eu 12 nouveaux instruments fédéraux de réglementation dans les années 50, 7 dans les années 60 et 25 dans les années 70. Au niveau provincial, il y en a eu 177 dans les années 50, 218 dans les années 60 et 262 dans les années 70. Ensuite, il y a la mesure dans laquelle les gouvernements eux-mêmes affirment leur présence, sur le plan économique, par des sociétés d'État (Laux et Molot, 1988, p. 11-36). D'après les états dressés par le contrôleur général, la valeur totale des biens de l'État fédéral est passée de 6,5 à 35,1 milliards de dollars entre 1960 et 1980. La valeur combinée des biens de l'État provincial est passée de 5,1 milliards de dollars en 1958 à 55,6 milliards en 1980. D'après une étude, 58 p. 100 des sociétés d'État fédérales ont été créées entre 1960 et 1980. Des 233 sociétés provinciales, 75 p. 100 ont été créées durant ces deux décennies et 48 p. 100 durant les années 70 (Vining et Botterell, *in* Pritchard, 1983, p. 303-367). Par conséquent, dans un cas comme dans l'autre, l'expansion est rapide, particulièrement pour les gouvernements provinciaux.

La même tendance se remarque dans les dépenses gouvernementales et l'emploi dans la fonction publique, calculés proportionnellement à l'ensemble de l'économie. De 1960 à 1970, les dépenses gouvernementales totales passent de 30 à 37 p. 100 du PNB, et ce, malgré la rapide augmentation de celui-ci (Commission Macdonald, *Rapport*, 1985, p. 34-35). De 1946 à 1971, la taille de la fonction publique fédérale double pratiquement, passant de 120 577 à 216 488 fonctionnaires. Durant la même période, le nombre des fonctionnaires provinciaux quintuple, passant de 38 370 à 209 760. En 1975, 24 p. 100 de la population active est au service de l'État, la proportion s'établissant comme suit: 24 p. 100 pour le gouvernement fédéral, 44 p. 100 pour les gouvernements provinciaux et 31 p. 100 pour les administrations municipales (Howard et Stanbury, 1984, p. 13).

Cette expansion administrative n'est pas particulière au Canada, ou aux États fédéraux. Cameron a constaté que tous les pays de l'OCDE ont connu une croissance rapide entre 1960 et 1975. Des cinq explications qu'il a examinées, la plus probante paraît être le degré «d'ouverture» de l'économie, c'est-à-dire la part de la DNB attribuable au commerce: plus cette part est

importante, plus est important aussi le taux de croissance de l'État, mesuré en pourcentage de la DNB. En second viennent le degré de cohésion et le poids politique du mouvement syndical : ici encore, plus les syndicats sont puissants, plus l'administration gouvernementale s'étend rapidement. Des pays de l'OCDE (comme les Pays-Bas, la Belgique, les pays scandinaves), dont le degré « d'ouverture » est comparable à celui du Canada, voient leur administration croître plus rapidement que chez nous, mais les syndicats y sont plus puissants. D'après les constatations de Cameron, le Canada, avec un degré d'ouverture plus grand que la moyenne, devrait donc se situer à l'échelon supérieur des pays à croissance étatique rapide, mais la faiblesse relative de son mouvement syndical le ramènerait vers le bas de l'échelle (Cameron, 1978, p. 1243-1261).

Cameron a également constaté l'influence d'une variable « institutionnelle » sur la croissance étatique entre 1960 et 1975 : le fédéralisme, qui exercerait une influence négative. La constatation concorde avec la conclusion des travaux de Wilensky sur la politique sociale, à savoir que l'existence du fédéralisme est associée à une taille relativement plus modeste de l'État-providence (1975, p. 52-54). Ce que nous avons dit de l'entre-deux guerres et de la décennie de la reconstruction concorde bien avec cela. Nous avons vu comment, durant la première période, le fédéralisme avait aidé les élites politiques du Québec à retarder l'expansion de l'État-providence fédéral. Nous avons vu aussi comment, durant la deuxième période, l'opposition de l'Ontario aux arrangements financiers qu'Ottawa estimait nécessaires pour financer les propositions contenues dans son Livre vert, avait ralenti la mise en œuvre des engagements découlant du compromis historique.

Et pourtant, de 1963 à 1973, l'administration croît rapidement, en même temps que les institutions fédérales se décentralisent. D'après les conclusions de Cameron et de Wilensky, on aurait pu s'attendre à ce que cette croissance accélérée s'accompagne de tendances centralisatrices. Ce qui manque au modèle élémentaire de fédéralisme étudié par Cameron, c'est la dynamique sociale qui dicte l'évolution des politiques gouvernementales et donne sa forme au fédéralisme. Durant cette période, la dynamique du fédéralisme canadien résulte des pressions exercées par le gouvernement fédéral pour réaliser un ambitieux programme social et économique, pressions qui se heurtent à une ambition égale sinon plus grande des gouvernements provinciaux, qui ne veulent plus céder le pas au gouvernement fédéral. C'est cette conjonction inhabituelle d'un gouvernement fédéral *et* de gouvernements provinciaux en pleine expansion, avec des projets ambitieux, qui explique la conjonction tout aussi inhabituelle de la décentralisation et d'une croissance accélérée de l'administration gouvernementale, toutes deux résultant d'ailleurs d'attentes plus grandes dans la population.

La montée du fédéralisme exécutif

Cette croissance de l'État a d'importantes répercussions sur la structure et le fonctionnement des administrations gouvernementales. La prolifération de ministères et d'organismes spécialisés ayant chacun sa clientèle nécessite une coordination plus poussée à l'intérieur des administrations gouvernementales et l'adoption de méthodes plus «rationnelles», comme la rationalisation des choix budgétaires, pour établir les politiques. Dans le but d'éliminer la confusion et les recoupements, le gouvernement crée des organismes centraux comme le Cabinet du Premier ministre. La nouvelle structure est cependant moins compatible que l'ancienne avec l'existence, au niveau intergouvernemental, de liens fonctionnels entre ministères parallèles, qui caractérise le fédéralisme coopératif. La tendance est maintenant de pousser les relations intergouvernementales «vers le haut de l'échelle» pour les confier aux ministres des Finances et aux premiers ministres, échelon où les grandes questions de pouvoir, de statut et d'idéologie tiennent plus de place. La tendance s'accroît à mesure que les relations fédérales-provinciales commencent à être dominées par la situation au Québec. De plus en plus, chaque question est examinée dans un cadre global, travaillée au sommet de la hiérarchie bureaucratique et imposée aux échelons inférieurs.

Cette tendance impose au fédéralisme canadien de nouvelles exigences et en même temps de nouvelles limites quant à la façon de satisfaire ces exigences. Aux plus beaux jours du fédéralisme administratif, la grande condition à satisfaire avait été de mettre en œuvre la nouvelle politique nationale sans centralisation spectaculaire, et sans l'appui du gouvernement du Québec. La formule des accords fiscaux permet la réalisation de la chose en s'écartant de façon encore acceptable des principes de l'équité et de l'efficacité. Puisque le Québec réclame maintenant plus d'autonomie et de plus grandes ressources, la décentralisation financière progresse plus rapidement que durant les années 50 (et plus rapidement aussi que durant les années 70). De 1950 à 1960, la proportion des dépenses fédérales avant transferts augmente insensiblement relativement à toutes les dépenses gouvernementales, passant de 58,1 p. 100 à 59,3 p. 100. Après les transferts, la proportion décline légèrement, passant de 51,9 p. 100 à 50,5 p. 100. Mais entre 1960 et 1970, la part des dépenses fédérales avant les transferts chute de plus de 10 p. 100 pour descendre à 49 points et, après les transferts, la chute est encore plus importante et la proportion s'établit à 38 p. 100. Durant la décennie suivante, il n'y a, encore une fois, presque pas de changement (Commission Macdonald, *Rapport*, 1985, p. 37).

Mais la décentralisation fiscale ne résout pas les nouveaux problèmes de coordination et même, peut très bien les avoir aggravés en donnant aux administrations provinciales les ressources nécessaires pour croître rapidement. On s'attaque d'abord aux problèmes en établissant des mécanismes intergouver-

nementaux plus nombreux et meilleurs aussi, dans l'espoir d'améliorer la consultation et de faciliter la coopération et les compromis. Mais le nombre de secteurs où les deux ordres de gouvernement se retrouvent face à face et la façon dont ces divergences se répercutent sur la conception qu'on se fait du caractère et du fédéralisme canadiens rendent l'interdépendance de plus en plus difficile à vivre. L'idée d'une réforme constitutionnelle refait donc surface.

Accords fiscaux : organiser la décentralisation

Le «partage fiscal» Le Québec ouvre une large brèche dans le régime de location de domaines fiscaux lorsque Ottawa consent à des «abattements» ou à des transferts de domaines fiscaux que le Québec peut alors assumer, évitant à ses citoyens le fardeau de la «double imposition». La Loi de 1956 sur les ententes fédérales-provinciales en matière de partage fiscal, donne le choix suivant aux provinces : recevoir du gouvernement fédéral une somme égale à 10 p. 100 de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers prélevé dans la province, 9 p. 100 de l'impôt sur le revenu des sociétés et 50 p. 100 des droits successoraux, ou alors prélever leurs propres impôts, le fédéral réduisant les siens en proportion. Le rendement ainsi obtenu serait, par la péréquation, ramené au rendement moyen par habitant dans les deux provinces les mieux nanties.

Dans l'opposition, Diefenbaker avait critiqué les accords fiscaux de 1957-1962 et, après l'arrivée au pouvoir en 1957 d'un gouvernement minoritaire conservateur, une conférence fédérale-provinciale modifie l'ordre établi. En 1958, la part provinciale de l'impôt sur le revenu des particuliers passe de 10 à 13 p. 100 et le régime de péréquation est assorti d'une subvention de redressement aux provinces de l'Atlantique prévoyant des dispositions particulières pour Terre-Neuve.

En 1960, les gouvernements commencent à négocier la nouvelle série d'accords pour la période de 1962 à 1967. À la conférence de juillet 1960, première du genre pour le nouveau premier ministre du Québec, Jean Lesage, les provinces les mieux nanties réclament une plus large part des principales recettes fiscales en faisant valoir la rapide augmentation de leurs responsabilités ; de leur côté, les provinces les plus défavorisées continuent à réclamer, comme avant, le renforcement de la péréquation. Lesage argue que, durant les années de la reconstruction, le gouvernement fédéral pouvait à bon droit réclamer la priorité en matière fiscale car c'était son rôle de prévenir la récession et de mettre en œuvre les programmes de sécurité sociale. Mais maintenant, dit Lesage, le gros problème est devenu l'inflation et non plus la récession, et ce sont les secteurs prioritaires pour les provinces – c'est-à-dire l'exploitation des richesses naturelles, le développement économique local, l'éducation et les services sociaux – qui croissent le plus rapidement (Thompson, 1984,

p. 369). Pour sa part, l'Ontario réclame un réaménagement des accords, exigeant 50 p. 100 des recettes générées par les trois principales sources. Les provinces de l'Atlantique et la Saskatchewan s'opposent cependant à la disparition du régime de location de domaines fiscaux qui, dit le premier ministre Douglas de la Saskatchewan, « nous ramènerait à l'avant-guerre, où les loups se mangeaient entre eux » (CAR, 1960, p. 45). D'autres rencontres ont lieu en octobre 1960 et en février 1961.

On voit alors disparaître le régime de location de domaines fiscaux, créé durant la guerre, et Ottawa perd le droit de fixer unilatéralement les principaux taux d'imposition, qui vont être identiques pour toutes les provinces. Désormais, chacune va avoir ses propres lois fiscales, Ottawa continuant à faire office de percepteur général, sauf au Québec. Tant que les provinces ne modifient pas l'assiette fiscale, elles peuvent fixer leurs propres taux d'imposition, les attentes de leurs citoyens et la concurrence qu'elles se font entre elles pour trouver de l'argent « frais » à investir étant les seuls facteurs à les empêcher de s'établir des taux différents.

La double imposition allait être évitée par le moyen « d'abattements » fédéraux : Ottawa réduirait son taux d'imposition pour permettre aux provinces d'augmenter leur part puisque celle-ci, aux termes des nouvelles propositions, devait passer de 13 à 16 p. 100 de l'impôt fédéral en 1962, et à 20 p. 100 en 1966. Les abattements touchant l'impôt sur le revenu des sociétés et les droits successoraux demeurent les mêmes. Le 1^{er} janvier 1962, toutes les provinces ont leurs propres lois de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés et toutes, sauf l'Ontario et le Québec, ont souscrit aux accords de perception. Seuls le Manitoba et la Saskatchewan en ont profité pour porter leur taux d'imposition au-dessus de celui des abattements fédéraux.

L'élection d'un gouvernement libéral en 1963 marque le début d'une nouvelle série de pressions, de la part des provinces, pour augmenter leur part des principales recettes fiscales. Les négociations se trouvent alors prises dans le tourbillon des questions que soulève la réclamation d'un statut particulier par le Québec et arrivent à une époque où le gouvernement fédéral a lui-même de grands projets de programmes à frais partagés. Le Québec ouvre la marche en réclamant une proportion de 25-25-100, c'est-à-dire le quart des recettes provenant tant de l'impôt sur le revenu des particuliers que sur celui des sociétés et 100 p. 100 des droits successoraux. Aux termes d'une entente complexe conclue en mars 1964, les provinces allaient recevoir, à compter de 1966, 24 p. 100 des recettes de l'impôt personnel et leur part de l'impôt sur les services d'électricité allait passer de 50 à 95 p. 100. En outre, les gouvernements convenaient de planifier plus soigneusement la répartition des sources de recettes fiscales. Un comité fédéral-provincial du régime fiscal est donc établi pour examiner les recettes et les dépenses projetées par chaque ordre de gouvernement pour les années 1967 à 1972. Ce comité a pour mandat de procéder à un examen complet et approfondi de tous les accords fiscaux fédéraux-

provinciaux, le premier du genre à se faire depuis la Commission Rowell-Sirois. Le travail est effectué par le Comité permanent des fonctionnaires chargés des questions fiscales et économiques et coordonné par le sous-ministre adjoint des Finances et ancien trésorier adjoint de la Saskatchewan, A.W. Johnson. En soi, le Comité constitue un remarquable exemple de collaboration, mais il ne réussit pas à trouver une base «rationnelle» pour la répartition des recettes fiscales. Et justement, les besoins financiers des deux ordres de gouvernement augmentent si rapidement qu'aucun accord n'est possible sur les recettes et les dépenses éventuelles.

Au milieu des années 60, les représentants fédéraux ont acquis la conviction que le transfert, morceau par morceau, des recettes fiscales aux provinces mine la capacité du gouvernement fédéral d'administrer l'économie et de poursuivre ses propres priorités. Le moment est venu de fixer des limites. Ottawa ne va plus «faire place» aux provinces en abaissant ses propres impôts. Chaque ordre de gouvernement doit être comptable à ses contribuables. Lors d'une réunion du Comité du régime fiscal, tenue en octobre 1966, le ministre des Finances Mitchell Sharp déclare ce qui suit:

Nous devons écarter cette idée de plus en plus généralement reçue que le gouvernement fédéral peut et doit laisser aux provinces une plus grande latitude fiscale lorsque leurs dépenses augmentent plus rapidement que leurs recettes. La chose a été possible et s'est effectivement pratiquée durant la dernière décennie, mais ne doit pas être considérée comme une obligation ordinaire.

(In Simeon, 1972, p. 76)

À partir de ce moment-là, et bien que les accords de perception de l'impôt aient été reconduits, le seul nouvel «espace fiscal» créé par Ottawa concerne le financement de l'enseignement postsecondaire. Néanmoins, en une seule décennie, la part provinciale des recettes fiscales totales a plus que doublé.

La péréquation L'adoption d'un régime de partage fiscal nécessite aussi la péréquation, car les recettes provenant des principales sources d'impôt varient grandement d'une province à l'autre. De 1957 à 1962, le gouvernement fédéral transfère à chaque province admissible, sans condition, une subvention suffisante pour porter le rendement, par habitant, des trois impôts principaux au niveau du rendement moyen dans les deux provinces les mieux nanties. Le gouvernement fédéral verse également aux provinces de l'Atlantique une subvention supplémentaire de redressement.

Dans les accords conclus pour la période de 1962 à 1967, la norme de péréquation est ramenée à la moyenne nationale, cependant que la formule est étendue aux revenus provenant des richesses naturelles. Les provinces reçoivent également la garantie de versements au moins égaux à ceux qu'elles touchaient avec la formule précédente. En 1967, les gouvernements décident finalement d'étendre la formule à toutes les recettes d'impôt provinciales et

d'en amener le rendement au niveau de la moyenne nationale. Même les sources de recettes qui n'étaient pas exploitées par le gouvernement fédéral ou utilisées par chaque province allaient être soumises à la péréquation. Le total des versements fédéraux devait être déterminé d'après l'ensemble des mesures d'imposition prises par les provinces selon la formule du "régime fiscal représentatif" qui est, à quelques modifications près, le modèle encore en vigueur aujourd'hui.

Mais, inclure tel ou tel impôt dans la formule ne détermine pas le degré de péréquation à appliquer. Il est donc nécessaire d'en préciser plus clairement les objets et d'évaluer le niveau des transferts nécessaires pour les réaliser. C'est en 1966 qu'est formulée, pour la première fois, la notion d'équité intergouvernementale à la base de la péréquation, notion qui a encore cours. La péréquation, déclare Mitchell Sharp, vise à faire en sorte que chaque province soit en mesure «d'assurer un niveau décent de services publics sans avoir à recourir à des taux d'imposition substantiellement plus élevés que ceux d'autres provinces» (Courchene, 1984, p. 47). L'élargissement de la formule se traduit par une forte augmentation des paiements de péréquation.

Cependant, la nouvelle formule ne plaît pas à tous les gouvernements provinciaux. Certains auraient voulu une mesure plus globale de la capacité fiscale de chaque province, par exemple le revenu par habitant. D'autres auraient souhaité que la formule tienne davantage compte des besoins différents qu'il y a entre chaque province au niveau des frais divers et aussi du coût des services. Les provinces les mieux nanties rechignent devant l'ampleur de la redistribution des revenus. Le premier ministre Bennett de la Colombie-Britannique fait valoir qu'Ottawa devrait subventionner chaque habitant également, indépendamment de l'endroit où il vit, plutôt que de subventionner des régions et des provinces entières. Comme toujours en matière fiscale, chaque gouvernement approuve ou désapprouve la formule proposée selon l'avantage qu'il en espère.

Ces quelques récriminations mises à part, le principe de la péréquation semble avoir remporté un succès remarquable, réalisant un mélange étonnant de principes souvent considérés comme contraires : d'un côté, assurer l'équité à la grandeur du pays, comme le voulait l'idéologie de l'État-providence de l'après-guerre, et de l'autre, accepter un degré relativement élevé de décentralisation. L'idée à la base de la péréquation est que le manque de capacité fiscale ne doit pas empêcher les provinces de réaliser les priorités que la constitution fédérale reconnaît à leurs citoyens le droit de fixer. Le pouvoir fédéral en matière d'imposition allait donc être utilisé pour générer des recettes qui seraient transférées sans condition aux provinces. Le montant de ces transferts ne serait pas déterminé par un calcul des besoins de chaque province effectué par le gouvernement fédéral, mais se ferait «automatiquement» d'après l'ensemble des mesures fiscales prises par les provinces. En 1970, les recettes fiscales par habitant, dans chaque province, qui variaient considérablement auparavant, sont maintenant très voisines (Simeon et Miller, 1980,

p. 246-247). De même, les dépenses des provinces vont se rapprochant. En 1972, ce sont trois des provinces de l'Atlantique et le Québec qui dépensent le plus par habitant. On étend également la péréquation à d'autres programmes cofinancés. Le programme d'assurance-maladie, par exemple, est subventionné en fonction des dépenses totales des provinces, mais vaut à chacune un versement égal et proportionnel au nombre d'habitants. De même, diverses réformes apportées en 1971 au programme d'assurance-chômage, par exemple des prestations spéciales pour les pêcheurs et le calcul des cotisations et des périodes d'indemnisation établi en fonction des taux locaux de chômage, assurent une meilleure redistribution, selon les régions, des avantages du programme.

Ensemble, le régime de partage fiscal et celui de la péréquation viennent souligner une notion fondamentale du fédéralisme coopératif: il ne faut pas supposer que l'élargissement du rôle de l'État doit nécessairement revenir au gouvernement central, ni au gouvernement qui dispose des recettes fiscales les plus importantes. Plutôt que de signifier des responsabilités plus lourdes pour Ottawa, les ressources doivent être redistribuées entre les provinces. Le gouvernement du pays doit également s'assurer, par la péréquation, que toutes les provinces disposent d'une capacité financière comparable pour assumer leurs responsabilités. La péréquation fait beaucoup pour concilier la notion d'autonomie provinciale et celle d'équité horizontale.

Les programmes cofinancés Rien peut-être ne caractérise davantage le fédéralisme moderne que les programmes cofinancés. En 1960, ils assurent aux provinces plus du quart de leurs recettes, ce qui n'empêche pas de se multiplier les objections, d'ordre à la fois pratique et idéologique. On prétend, par exemple, que ces programmes faussent les priorités provinciales, engendrent plus d'uniformité qu'on n'en souhaite dans la fédération et s'accompagnent de conditions souvent lourdes bloquant toute innovation de la part des provinces; que le gouvernement fédéral les lance, les modifie et y met fin sans avoir consulté suffisamment ses partenaires et qu'ils ne tiennent pas compte de la capacité de chaque province de trouver du financement à parité, de sorte que le gouvernement fédéral se trouve à verser davantage à certaines provinces mieux nanties qu'à d'autres, plus pauvres. Les provinces se plaignent donc de se faire «soudoyer avec leur propre argent» (voir le résumé de la question dans Carter, 1971, p. 88-89).

Plusieurs provinces font valoir que les programmes de subventions conditionnelles ont rempli leur rôle et sont maintenant «si bien implantés que leur existence n'est plus menacée». Le moment est donc venu de les supprimer et de les remplacer par des subventions globales (Douglas, cité par Carter, 1971, p. 89). Le Québec va même plus loin: en 1960, le premier ministre Lesage déclare que nombre de programmes sont maintenant «suffisamment bien établis au niveau provincial pour que le gouvernement fédéral puisse ...

se retirer des domaines en question. De toute évidence, en pareil cas, il faudrait indemniser pleinement les provinces des responsabilités financières supplémentaires que cela leur vaudrait» (*in* Carter, 1971, p. 89). Cette indemnité, dit Lesage, consisterait en une augmentation des abattements, sous forme de points fiscaux, soumise à une péréquation adéquate. Les Libéraux fédéraux inscrivent cette proposition dans leur programme électoral de 1961. Cependant, le gouvernement fédéral est en train d'élargir rapidement ses politiques sociales. L'évolution de l'économie internationale nécessite une refonte des politiques en matière d'éducation et de main-d'œuvre afin d'assurer une adaptation économique plus rapide et plus efficace. Il semble donc que le gouvernement fédéral va devoir prendre encore des mesures dans des domaines qui relèvent essentiellement, sinon exclusivement, des provinces. Ottawa et Québec, si ce n'est pas encore les deux ordres de gouvernement comme tels, se dirigent vers un affrontement sur l'orientation à donner aux programmes cofinancés.

Tout cela débouche, en 1963 et en 1964, sur une extraordinaire série de négociations entre Ottawa et les provinces. L'activisme fédéral et la détermination provinciale provoquent de sérieux accrochages sur une grande diversité de questions allant du partage fiscal aux pensions. À la fin, les parties réussissent à s'entendre, ce dont témoigne la Loi sur les programmes établis (Arrangements provisoires) de 1965. Dans le cadre d'une entente générale entre Québec et Ottawa, les provinces peuvent «se retirer» d'un certain nombre de programmes à frais partagés, notamment les régimes d'assurance-hospitalisation, de sécurité de la vieillesse et de sécurité sociale, des programmes de subventions pour soins de santé, de formation professionnelle et autres. L'«indemnité» prend la forme d'un transfert supplémentaire de 20 points fiscaux accompagné de versements au comptant pour un certain nombre de petits programmes. Un transfert fiscal supplémentaire doit indemniser le Québec, qui choisit de ne pas participer au nouveau programme fédéral d'allocation aux jeunes. Ce choix est offert à toutes les provinces, mais seul le Québec l'exerce.

Entre autres choses, l'accord crée aussi le Régime de pensions du Canada (RPC). À la proposition d'Ottawa, Québec a opposé une autre option qui présente deux avantages : elle est plus généreuse et crée en même temps un fonds immense dont les ressources, si elles sont canalisées dans des organismes du genre de la *Caisse de dépôt* du Québec, pourraient être utilisées par les provinces comme instruments de développement économique (Laux et Molot, 1988, p. 125-150; Huffman *et al.*, *in* Simeon, 1985b, p. 140-144). Non seulement le Québec met son option en œuvre, mais son régime sert de modèle au RPC, dont les fonds sont mis à la disposition des provinces. Le gouvernement fédéral donne en même temps aux provinces l'assurance d'un large contrôle sur toute modification éventuellement apportée au Régime de pensions.

En un certain sens, l'option de retrait consentie par Ottawa est avant tout symbolique et valable seulement pour une période « provisoire » durant laquelle les provinces doivent maintenir à leur niveau actuel les programmes existants. L'entente précise bien que la province qui exerce son option de retrait s'engage à respecter les obligations qu'elle a déjà en vertu des programmes existants et à continuer à rendre des comptes à Ottawa. Elle ne prévoit rien pour les programmes futurs (lettre de Pearson, *in* Moore, Perry et Beach, App. G, p. 143). De son côté, Ottawa peut poursuivre les nouvelles politiques en matière d'éducation qu'il estime essentielles pour assurer l'avenir économique du pays. En 1967, le gouvernement fédéral décide d'assumer la moitié des coûts de fonctionnement des établissements d'enseignement postsecondaire mais, par égard pour le Québec et étant donné le nouveau climat qui règne dans les relations fédérales-provinciales, il n'a pas de rôle officiel dans le secteur et sa contribution se fait sous forme « d'espace fiscal » et de versements en espèces, ce qui constituera un précédent important. Cependant, combiné à l'entente sur le régime de rentes contributif du Québec, l'accord de 1965 est interprété comme un pas important vers un statut fiscal particulier pour le Québec. Jean Lesage déclare à l'époque: « Je me suis servi de tous les moyens mis à ma disposition par la Providence ... de façon à faire enfin reconnaître au Québec un « statut spécial » dans la Confédération, et j'y suis parvenu » (*in* Simeon, 1972, p. 59).

Pareille interprétation amène bientôt le gouvernement fédéral à s'interroger sur le bien-fondé de dispositions du genre. Avant d'instituer de nouveaux programmes cofinancés, le gouvernement fédéral cherche donc à mettre en œuvre, à l'intérieur de ses propres domaines de compétence, les politiques qu'il souhaite voir appliquées. Pour la formation de la main-d'œuvre, l'idée lui vient d'une certaine stratégie. À l'origine, les programmes à frais partagés établis dans le secteur étaient orientés vers les priorités provinciales et donc, vers la création d'établissements d'enseignement technique et professionnel pour les jeunes. En 1966, le nouveau ministère fédéral de la Main-d'œuvre et de l'Immigration emploie un nouveau moyen pour canaliser ses contributions vers des programmes axés sur le recyclage des travailleurs âgés, afin de faciliter l'adaptation économique. Le Ministère s'entend avec les provinces pour verser des allocations directement aux stagiaires et achète des gouvernements provinciaux les services nécessaires à ces travailleurs (voir Dupré *et al.*, 1973; Simeon, 1972, p. 80-81).

Mais, pour éviter toute reconnaissance ultérieure de statut particulier, le moyen le plus couramment employé par Ottawa est d'exiger que toutes les provinces satisfassent à diverses conditions générales plutôt qu'à des conditions particulières, comme avant. Ainsi, la Loi sur les allocations aux jeunes permet aux provinces de modifier le programme fédéral pour le faire correspondre à leurs politiques existantes. Pour avoir droit aux transferts fédéraux dans le cadre du programme d'assurance-maladie, les programmes provinciaux

doivent satisfaire à quatre critères seulement – l'intégralité, l'universalité, la gestion du programme par une autorité publique et la transférabilité des prestations – critères définis en termes très larges. De même, le Régime d'assistance publique du Canada, créé en 1966, se signale par le « nombre remarquablement limité » de ses conditions. Les provinces ont l'entière liberté de fixer leurs propres niveaux d'aide et de définir elles-mêmes le « besoin ». La seule condition posée par le fédéral est qu'il n'y ait pas d'exigence concernant la résidence. L'engagement important pris par le gouvernement fédéral, en 1977, de financer l'instruction postsecondaire ne s'accompagne d'aucune condition. Le gouvernement fédéral espère de cette façon justifier l'application d'une norme identique à toutes les provinces – c'est-à-dire, son refus de reconnaître le droit d'une province, y compris le Québec, de se retirer de ces nouveaux programmes moyennant compensation – face au reproche qu'on lui faisait de ne pas tenir compte du caractère particulier du Québec.

La stratégie échoue. Le Québec insiste davantage encore pour avoir le droit de se retirer des nouveaux programmes. Le gouvernement fédéral répond en proposant que, dans les accords de 1967-1972, toutes les provinces aient le droit de se retirer, moyennant compensation, des trois principaux programmes sociaux, à savoir l'assurance-hospitalisation, le Régime d'assistance publique du Canada et les subventions pour soins de santé. Ainsi, devant l'impossibilité de satisfaire le Québec par des conditions générales qui ne lui reconnaissent pas *de facto* un statut particulier, le gouvernement fédéral permet à toutes les provinces de se retirer de tous les grands programmes sociaux, sans qu'elles l'aient jamais demandé (Burns, 1967, p. 65). Les accords de 1967-1972 prévoient également un nouvel abattement d'impôt (17 points) ainsi qu'un versement en espèces accompagné d'une subvention de redressement, de façon que chaque province reçoive au moins autant que sous le régime précédent. Après 1970, le montant des transferts fédéraux ne va plus être calculé en fonction des coûts réels des programmes, mais selon l'augmentation générale du revenu par habitant. Pour assurer l'uniformité des programmes, il ne restera plus que les consultations intergouvernementales, le maintien d'une aide technique de la part du fédéral si une province le souhaite et l'assurance, donnée par les provinces, d'appliquer des exigences uniformes en matière de résidence (Carter, 1971, p. 94).

Malgré ces importantes concessions, le Québec continue à soutenir qu'il faut renoncer aux programmes cofinancés et à refuser de prendre part à de nouveaux programmes du genre. D'autres provinces sont en désaccord avec le Québec là-dessus, car d'autres questions fiscales les préoccupent bien davantage. Le Manitoba et la Saskatchewan s'opposent à l'idée en principe, faisant valoir que le retrait du gouvernement fédéral entraînerait des différences de plus en plus marquées dans les normes des programmes et les taux d'imposition d'une province à l'autre. Finalement, les parties ne réussissent pas à s'entendre, mais l'idée va refaire surface durant la décennie suivante. La nécessité de faire

quelque chose pour satisfaire le Québec tout en évitant de lui reconnaître un statut particulier amène donc une décentralisation plus grande que le gouvernement fédéral et la plupart des provinces ne le souhaiteraient.

En conclusion, la conjoncture fédérale-provinciale à l'intérieur de laquelle les politiques sociales s'épanouissent à l'époque est très différente de ce qu'elle a été durant leur première vague d'expansion, dans les années 40 et au début des années 50. Un gouvernement fédéral activiste se trouve aux prises avec des gouvernements provinciaux eux-mêmes beaucoup plus agissants et en pleine expansion, particulièrement le Québec. Pour sa part, celui-ci n'est plus contre l'État-providence en tant que tel, mais il est résolu à avoir la haute main sur le changement en élaborant sa propre version de l'État-providence. Cela n'empêche pas le gouvernement fédéral de réaliser ses projets, mais ceux-ci ont une forme bien différente de ce qui s'est fait durant la décennie de la reconstruction. La force grandissante des gouvernements provinciaux rend, pour le gouvernement fédéral, l'élaboration des politiques plus complexe et plus difficile. Cependant, le fédéralisme n'est pas un obstacle à l'expansion massive, durant toute une décennie, des politiques sociales canadiennes. Durant cette décennie-là, et la suivante aussi, une période de restriction et de repli dans les politiques sociales, ce ne sont pas les institutions du fédéralisme, mais bien les grands mouvements sociaux et économiques qui dictent l'évolution des politiques.

Les mécanismes intergouvernementaux

Durant les années 60, la recherche de meilleurs mécanismes pour la coordination devient en quelque sorte un passe-temps national. En effet, comme W.R. Lederman (1971) le fait remarquer, s'il est impossible de clarifier les rôles et les responsabilités, le seul moyen d'arranger les choses est d'améliorer les mécanismes de collaboration. La nécessité de ces mécanismes se constate alors par l'établissement d'un nombre rapidement croissant de liens intergouvernementaux plus ou moins ponctuels, à divers niveaux. Le nombre de réunions de ministres et de hauts fonctionnaires connaît une augmentation considérable: on dénombre, par exemple, 64 rencontres fédérales-provinciales officielles en 1957 et 125 en 1964 (Gallant, 1965, p. 8). Au début, on s'intéresse surtout aux questions fiscales et sociales mais, par la suite, on leur préfère les questions constitutionnelles et la coordination des politiques économiques. À partir de 1964, les ministres des Finances se rencontrent chaque année, en décembre, pour discuter des perspectives économiques et coordonner les budgets (McLarty, 1967, p. 412-420).

En 1960, Jean Lesage propose la tenue d'une conférence annuelle des premiers ministres et la création d'un secrétariat intergouvernemental permanent. Ces conférences devaient permettre d'aborder toutes les grandes questions

générales et permettre aussi aux provinces d'intervenir directement dans l'élaboration des politiques fédérales. D'autres voix viennent se joindre à celle de Lesage, mais finalement la proposition n'est pas adoptée. Quoi qu'il en soit, neuf rencontres du genre ont lieu au cours des années 60 et dix dans la première moitié de la décennie suivante. En 1960, Lesage lance également la série des conférences annuelles des premiers ministres provinciaux, en disant qu'elles sont «nécessaires et urgentes» pour permettre aux provinces de s'entendre sur «le grand nombre de questions qui les divisent entre elles et qui les opposent aussi au gouvernement fédéral» (Thompson, 1984, p. 334-335). En coopérant, dit Lesage, les provinces pourraient empêcher le gouvernement fédéral d'agir unilatéralement et en venir à un modèle confédératif à l'intérieur duquel elles pourraient élaborer des programmes nationaux dans les domaines de compétence provinciale sans intervention du fédéral. L'idée ne trouve pratiquement pas d'écho auprès des autres premiers ministres provinciaux durant les années 60. Entre autres, le premier ministre de l'Ontario, Leslie Frost, dit qu'il faut éviter de se «mettre sur le dos» d'Ottawa. Néanmoins, plusieurs conférences abordant essentiellement des questions interprovinciales ont lieu à l'époque.

Les provinces commencent également à coopérer au niveau régional. Les premiers ministres des Maritimes se rencontrent déjà chaque année depuis 1956 mais, en 1971 – après le dépôt du rapport de la commission nommée par les premiers ministres des Maritimes et présidée par J.J. Deutsch et qui avait été chargée d'étudier la possibilité d'une «union des Maritimes» et la mise en commun des ressources dans les secteurs d'intérêt commun (1970) – un Conseil des premiers ministres des Maritimes, appuyé par un secrétariat, voit le jour. Les trois provinces des Prairies créent le Conseil économique des provinces des Prairies en 1965. L'organisme, qui s'occupe à l'origine essentiellement des problèmes économiques locaux, s'étend plus tard à la Colombie-Britannique et prend le nom de Conférence des premiers ministres de l'Ouest. À ce moment-là, il s'occupe surtout des questions opposant le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. En 1969, la Commission permanente Ontario-Québec voit le jour.

Le nombre croissant de rencontres à l'échelon supérieur amène les gouvernements à créer de nouveaux ministères pour faire en sorte que les discussions et les négociations prenant place entre les gouvernements dans un secteur d'orientation concordent avec celles qui se tiennent simultanément dans d'autres secteurs. Durant les années 50, le seul organisme de coordination du genre est la Division des relations fédérales-provinciales du ministère fédéral des Finances. En 1961, le Québec se dote d'un ministère distinct des Relations fédérales-provinciales, plus tard rebaptisé ministère des Affaires intergouvernementales et chargé également de vastes responsabilités sur le plan international. En 1964, le Bureau du Conseil privé se dote d'un Bureau des relations fédérales-provinciales. En Ontario, il existe à l'intérieur du nouveau ministère du Trésor et des Affaires économiques et intergouvernementales un service

bien structuré des relations fédérales-provinciales qui, plus tard, deviendra le ministère des Affaires intergouvernementales. Ce n'est qu'en 1972 qu'une première province de l'Ouest emboîte le pas : le puissant ministère des Affaires fédérales et intergouvernementales de l'Alberta est calqué sur son pendant québécois. La création de l'organisme montre bien que l'attention va bientôt se tourner vers l'Ouest.

L'impasse constitutionnelle

De la Grande Dépression jusqu'à 1960, les pourparlers constitutionnels ont porté sur la question de savoir à quels pouvoirs les provinces devaient renoncer pour permettre à Ottawa d'assumer ses nouveaux rôles. Mais de 1960 à 1980, on s'interroge plutôt sur les pouvoirs qu'Ottawa doit abandonner pour satisfaire les ambitions des provinces, et surtout celles du Québec. Les articles 91 et 92 de l'AANB ne pouvant plus servir de programmes d'action ni résoudre les conflits, la possibilité s'offre maintenant de refaire la répartition des pouvoirs et des responsabilités entre les deux ordres de gouvernement. Cependant, la chose nécessite le consensus non seulement sur la nature des fonctions à répartir, mais sur l'ordre de gouvernement le mieux en mesure de les assumer, et le consensus n'aboutit ni sur un point, ni sur l'autre.

Dans leur programme électoral de 1960, les Libéraux du Québec ont prévu le rapatriement rapide de la Constitution. Peu après l'élection, le ministre fédéral de la Justice Davie Fulton, propose aux provinces une procédure en deux étapes prévoyant d'abord le rapatriement, et ensuite l'adoption par le Parlement d'une formule de modification approuvée par tous les gouvernements. L'Ontario et d'autres provinces expriment leur désaccord, disant que les deux doivent se faire en même temps, faute de quoi, après le rapatriement, le gouvernement fédéral pourrait bien se désintéresser d'une telle formule qui reconnaisse officiellement aux provinces un rôle bien précis.

Au cours des discussions qui suivent, les provinces adoptent des positions très différentes les unes des autres. À une extrémité, le gouvernement CCF de la Saskatchewan souhaite que le gouvernement fédéral continue d'agir comme chef de file et veut aussi une formule de modification très souple qui permette de déléguer facilement des pouvoirs entre les gouvernements. À l'autre extrémité, le Québec veut une formule qui reconnaisse aux provinces autant de pouvoirs que possible et il désire aussi que soit modifiée la procédure prévue dans la modification de 1949. Le Québec hésite devant la délégation des pouvoirs, dont il craint de voir les gouvernements anglophones du Canada se servir pour centraliser la fédération. Les négociations traînent en longueur, tant et si bien qu'on discute encore de la formule de modification pendant que s'affirme le sentiment nationaliste au Québec. Les négociateurs du Québec sont alors déchirés entre le désir de résoudre la question et la crainte d'être

désapprouvés par les nationalistes. Le débat se poursuit, élargissant le cercle des options constitutionnelles pour le Québec.

Après le retour au pouvoir des Libéraux en 1963, les pourparlers reprennent de plus belle, inspirés par le désir de vider la question avant le centenaire du Canada, qui approche à grands pas. Le rapatriement de la Constitution, pense Pearson, ferait véritablement du Canada une nation et, avec l'adoption du nouveau drapeau, serait un symbole d'unité. Le gouvernement du Québec, envisageant la possibilité de changements constitutionnels en profondeur et favorisant aussi plus ouvertement la reconnaissance d'un statut particulier, souhaite une procédure de modification qui soit souple et propose alors d'accepter la délégation des pouvoirs, mais avec un nouvel élément «d'indemnisation fiscale» pour les provinces qui entendent conserver leurs responsabilités.

En octobre 1964, les parties s'entendent sur la «formule Fulton-Favreau», qui prévoit le «rapatriement» de la Constitution, c'est-à-dire qu'aucune loi britannique ne va désormais s'appliquer au Canada, ainsi qu'une procédure de modification à saveur fortement provinciale. Les dispositions portant sur les pouvoirs provinciaux, l'utilisation du français et de l'anglais, la confessionnalité de l'enseignement et la représentation à la Chambre des communes ne peuvent être modifiées qu'avec le consentement unanime des onze gouvernements. Les dispositions touchant la monarchie, la représentation au Sénat et d'autres choses du genre peuvent être modifiées par Ottawa, avec l'assentiment des deux tiers des provinces représentant plus de la moitié de la population. Il y a aussi une procédure de délégation des pouvoirs qui offre une certaine souplesse.

Enfin, le succès paraît assuré. Lesage accepte la formule et, en la soumettant à l'Assemblée nationale, déclare qu'elle ouvre la porte à la reconnaissance d'un statut particulier à l'intérieur d'un régime fédéral qui laissera aux provinces des degrés divers d'autonomie. Mais l'opposition nationaliste, dirigée par l'Union nationale et appuyée par des éléments importants du Parti libéral, ne désarme pas, disant que la formule ne satisfait pas les aspirations fondamentales du Québec et lui lie les mains pour l'avenir. En janvier 1966, Lesage informe le premier ministre qu'il a décidé de «reporter indéfiniment» l'adoption de la proposition, signant par là l'arrêt de mort de la formule Fulton-Favreau.

Les pourparlers constitutionnels ne se terminent pas pour autant : les enjeux ont tout simplement été haussés avant la ronde suivante. À son arrivée au pouvoir en 1966, le chef de l'Union nationale, Daniel Johnson, déclare dans son premier discours du Trône ce qui suit :

Conformément au mandat qu'il a reçu de la population, il [le gouvernement] entend donc travailler de toutes ses forces à l'avènement d'un nouvel ordre constitutionnel, qui soit l'instrument non pas d'une factice unité, mais d'une alliance véritable entre deux nations égales.

Les incidences précises, sur la Constitution, de «l'égalité ou l'indépendance» réclamée par Johnson n'ont jamais été approfondies dans le détail et les grands objectifs constitutionnels que le gouvernement pouvait avoir étaient souvent subordonnés aux contingences des négociations sur des questions précises. Quoi qu'il en soit, un nouveau chapitre s'ouvre dans l'histoire constitutionnelle du pays.

En 1967, le gouvernement de l'Ontario décide qu'il doit interposer sa médiation dans ce qu'il considère comme une dangereuse escalade du conflit constitutionnel. Il inaugure donc une nouvelle ronde de pourparlers constitutionnels en tenant la Conférence sur la Confédération de demain pour «examiner l'état actuel de la Confédération, faire le point après cent ans, examiner les questions sur lesquelles il y a accord ou désaccord et enfin, faire le tour de ce qui peut être fait pour assurer un Canada fort et uni» (Robarts, *in* Simeon, 1972, p. 91). Trois tendances se dessinent nettement. Pour le Québec, le changement constitutionnel est essentiel. L'Ontario, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard n'ont pas de revendications constitutionnelles mais, comme le dit le premier ministre de la Nouvelle-Écosse, Gerald Smith, «s'il peut être utile d'élaborer une nouvelle constitution (pour conserver et améliorer le Canada), alors la chose vaut sûrement la peine d'être tentée» (*in* Simeon, 1972, p. 93). Un troisième parti, regroupant plusieurs provinces, est hostile à tout changement. Le premier ministre Smallwood se déclare «résolument opposé, non seulement à une nouvelle constitution, mais à tout changement de la constitution actuelle». Le premier ministre libéral de la Saskatchewan, Ross Thatcher, déclare pour sa part que, sur une liste de cent problèmes nationaux, le problème constitutionnel aurait la cent unième place. Le premier ministre créditiste Manning, de l'Alberta, déclare: «Je crois sincèrement que, dans le contexte actuel, il n'est pas réaliste ... de penser que les Canadiens pourraient arriver à s'entendre suffisamment pour rendre possible, à ce moment-ci, la formulation d'une nouvelle constitution pour le Canada» (*in* Simeon, 1972, p. 93).

Depuis l'échec de la formule Fulton-Favreau, Ottawa hésite à participer à de nouveaux pourparlers constitutionnels, disant qu'ils seraient inévitablement orientés vers les provinces et que l'absence de consensus pourrait éprouver davantage encore la Confédération. Cependant, craignant que l'initiative ne passe aux provinces, le gouvernement fédéral s'engage alors à effectuer un examen constitutionnel «en largeur et en profondeur». Le premier ministre Trudeau reconnaît la nécessité d'adopter de nouvelles règles «parce que les gouvernements fédéral et provinciaux sont toujours en train de se bousculer, comme les personnages du théâtre chinois» (*in* Simeon, 1972, p. 95).

La première conférence fédérale-provinciale officielle sur la Constitution a lieu en février 1968. Inaugurant la conférence, à la veille de sa retraite, le premier ministre Pearson expose les enjeux: «C'est ici que la route bifurque. Si nous nous trompons de chemin, nous laisserons à nos enfants et à nos petits-

enfants un pays en lambeaux ... L'enjeu ici n'est rien moins que la survie du Canada» (CAR, 1968, p. 73). Le gouvernement fédéral expose alors la façon dont les pourparlers devraient à son avis se dérouler. Sous l'influence de Trudeau, il cherche à redéfinir les termes du débat. Un examen complet doit commencer par les droits individuels et la mise en œuvre des recommandations de la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme concernant le statut du français et de l'anglais d'un bout à l'autre du pays. Le gouvernement fédéral propose de reconnaître, dans une Charte des droits de la personne incluse dans la Constitution, les droits politiques, juridiques et linguistiques et aussi le droit à l'égalité. Viendra ensuite la réforme des institutions centrales. Lorsqu'on aura réglé ces deux questions, alors on pourra aborder celle de la répartition des pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement. Le Québec riposte qu'il faut commencer par la répartition des pouvoirs.

Ce désaccord sur la façon de procéder reflète des conceptions différentes du Canada et du fédéralisme. Le gouvernement du Québec réclame des ressources et des pouvoirs plus importants, une limite aux pouvoirs fédéraux et aussi un statut particulier. Le gouvernement fédéral, convaincu qu'une décentralisation plus poussée, et surtout la reconnaissance d'un statut particulier, va fatalement mener à l'éclatement de la fédération, souhaite des réformes qui la rendraient davantage conforme aux aspirations des Canadiens français et des Québécois, ainsi que des garanties constitutionnelles des droits des francophones et des anglophones afin de protéger le groupe minoritaire dans chaque province.

Le différend demeure sans solution, entravant la réforme constitutionnelle. Néanmoins, on progresse. Il y a une fragile entente sur les droits linguistiques et une entente générale pour un examen en profondeur de la Constitution englobant les droits linguistiques et les droits de la personne, la répartition des pouvoirs, les institutions centrales, les disparités régionales, la formule de modification et les mécanismes pour faciliter les relations intergouvernementales. Les premiers ministres se constituent en conférence constitutionnelle permanente, avec un comité de hauts fonctionnaires présidé par Gordon Robertson, et un secrétariat permanent. Prenant les devants, Ottawa publie alors une série de documents de travail pour promouvoir son point de vue. La plupart des autres gouvernements demeurent passifs; ils n'ont pas encore, à cette époque-là, de revendications constitutionnelles à faire valoir.

Après la conférence de février 1968, le comité de hauts fonctionnaires se met à dépouiller les «propositions» présentées par les divers gouvernements. Mais, pendant ce temps-là, la situation politique évolue. Pierre Trudeau, devenu chef du Parti libéral, est porté au pouvoir avec la majorité des sièges, à l'élection de 1968. À la même époque, un vide se crée au Québec: Daniel Johnson, malade durant une bonne partie de 1968, meurt à la veille de la deuxième conférence constitutionnelle, en février 1969. Aucune des grandes questions n'y est résolue, mais on décide quand même de poursuivre les

pour parler et de créer des comités de ministres pour examiner diverses questions précises.

À une troisième rencontre, en juin 1969, on s'intéresse surtout à deux documents fédéraux : *Les pouvoirs d'imposer et la Constitution du Canada* et *Les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement canadien*. Dans ce dernier document, le gouvernement fédéral propose de limiter fortement son pouvoir de dépenser. Les nouveaux programmes ne seront mis sur pied qu'avec l'appui du Parlement et de la majorité des assemblées législatives dans chaque région. De plus, les gouvernements qui le désirent pourront se «retirer» officiellement de ces programmes et toucheront une indemnité, versée directement aux habitants plutôt qu'aux gouvernements provinciaux. Il y a une autre conférence, en décembre 1969, suivie par une séance de travail privée en septembre 1970. Les discussions ont beau être longues, le progrès est lent à venir.

C'est alors que la situation politique rebondit une fois de plus. Au Québec, le très fédéraliste gouvernement Bourassa est élu en avril 1970 et le Parti québécois forme l'opposition officielle. Six mois plus tard, le pays est déchiré par la Crise d'octobre. Pour maîtriser la situation au Québec, les dirigeants fédéraux estiment essentiel de faire progresser les discussions constitutionnelles. Une autre séance de travail tenue en février 1971 paraît devoir aboutir à une entente sur le rapatriement et à une formule de modification. Une rencontre finale pour ratifier les détails de l'entente est alors prévue pour juin 1971, à Victoria. Il reste cependant des obstacles, notamment le désir du Québec de voir progresser les discussions sur la répartition des pouvoirs. Le Québec réclame pour les provinces la primauté en matière de politique sociale et veut en conséquence que soient ajoutés à l'article 94A les programmes d'allocations familiales et d'allocations aux jeunes, de formation professionnelle et d'assurance-chômage. C'est beaucoup plus que ce que le gouvernement fédéral est prêt à concéder.

Cependant, en juin 1971, les premiers ministres paraissent près de s'entendre. En trois jours, à Victoria, ils adoptent en principe la «Charte constitutionnelle canadienne de 1971», qui renferme une déclaration des droits faisant du français et de l'anglais les langues officielles du Canada et reconnaissant toutes sortes de droits linguistiques plus limités (excluant le domaine de l'enseignement) devant s'appliquer à plusieurs provinces en particulier. Les gouvernements provinciaux reçoivent la garantie d'avoir un rôle à jouer dans le choix des juges de la Cour suprême et le Québec, celle d'être représenté par au moins trois des neuf juges. La Charte renferme également plusieurs dispositions importantes concernant la répartition des pouvoirs et aussi les relations intergouvernementales, et notamment l'engagement de pratiquer la péréquation. Le droit d'Ottawa de verser des allocations familiales, des allocations aux jeunes et des allocations de formation professionnelle doit être confirmé dans la Constitution, mais les provinces auront primauté dans ces domaines

et Ottawa s'engage à les consulter avant de légiférer. La tenue d'une conférence annuelle des premiers ministres doit être prévue dans la Constitution. La plupart des modifications à la Constitution nécessiteront l'assentiment du gouvernement fédéral et celui de toutes les provinces qui ont déjà compté 25 p. 100 au moins de la population du pays (ce qui assure donc un droit de veto au Québec et à l'Ontario), plus l'assentiment de deux des provinces de l'Atlantique et de deux des provinces de l'Ouest, les deux devant dans chaque cas représenter au moins la moitié de la population de la région. L'entente comprend donc des éléments proposés par le Québec et d'autres, par le gouvernement fédéral.

À son retour au Québec, le premier ministre Bourassa fait cependant face, comme Lesage avant lui, à une vive opposition à l'accord qu'il vient de négocier. La CSN, la FTQ, la Fédération des sociétés Saint-Jean-Baptiste, le PQ, l'Union nationale et même l'aile québécoise du NPD forment un «front commun» contre la nouvelle Charte. Devant l'ampleur et l'intensité du sentiment général, Bourassa n'a d'autre choix que de plier.

L'évolution de la situation politique au Québec amène donc chaque gouvernement à formuler des exigences de plus en plus étendues et à se retrancher dans des positions hautement symboliques sur lesquelles il lui sera ensuite très difficile de revenir. Les autres provinces demeurent pour la plupart à l'arrière-plan, peu pressées de ratifier l'entente et incapables d'intervenir dans ce qui est essentiellement un conflit entre les Québécois, à Québec, et Ottawa, au sujet de leur avenir. Victime de cette logique, la réforme constitutionnelle échoue une nouvelle fois. Ottawa ne prétend pas, comme il va le faire en 1982, qu'on peut aller de l'avant avec les modifications sans le consentement du Québec. Les négociations sont suspendues. Elles vont reprendre, dans des conditions plus difficiles, après l'élection du PQ en 1976.

Conclusions

Entre 1958 et 1973, les relations intergouvernementales sont au centre des préoccupations des gouvernements du Canada et nécessitent des politiques particulières. Miné par les revendications du Québec, le fédéralisme coopératif paraît devoir se désintégrer. «On se rendait de plus en plus compte que le système fédéral était en crise» (Smiley, 1970, Introduction). L'activisme gouvernemental à la base de cette crise est aiguillonné par un réaménagement de l'équilibre entre les divers courants de la société qui sous-tendent des conceptions opposées du rôle économique et social qui doit revenir à l'État. Cette fluctuation vient elle-même de changements fondamentaux de la société, par-dessus tout la laïcisation, l'urbanisation et l'expansion fulgurante du secteur privé et du secteur public.

L'évolution de la pensée politique au Québec rend en même temps désuète l'idéologie politique à la base du fédéralisme canadien de l'après-guerre. À cette époque-là, le gouvernement fédéral représente la principale menace au point de vue, défendu par Duplessis, que l'État doit n'avoir qu'un rôle limité. Duplessis s'attache donc à empêcher l'intrusion du gouvernement fédéral dans de nouveaux secteurs de la vie sociale et économique. Le fédéralisme des années de reconstruction est, dans une large mesure, conçu pour correspondre au Québec de Duplessis. Il ne requiert guère d'importantes modifications constitutionnelles à tendance centralisatrice, permettant même au gouvernement du Québec de se tenir à l'écart des ententes de perception fiscale et des programmes cofinancés, mais non sans en payer le prix.

Cependant, cette façon de fonctionner ne correspond pas au rôle que le Québec entend jouer après 1960. Celui-ci a en effet inscrit à son programme tous les dossiers intergouvernementaux et il a besoin des sommes attachées aux programmes fédéraux cofinancés pour mener à bien ses propres politiques sociales; cependant, il refuse, pour les avoir, de se soumettre aux conditions dont sont assortis ces programmes. De plus, le premier ministre Lesage et ses successeurs se mettent à élaborer des politiques économiques provinciales dans des domaines auparavant occupés par le gouvernement fédéral seulement et qui peuvent être considérés comme relevant de la compétence fédérale. La tournure des choses nécessite plus que la reconnaissance du droit du gouvernement provincial de refuser de participer aux nouveaux programmes fédéraux; il faut lui reconnaître, dans la Constitution, de nouveaux droits qui peuvent difficilement entrer dans le cadre des accords fiscaux. Il faut également un changement dans les relations intergouvernementales et donc, une collaboration plus étroite entre les provinces et, pour celles-ci, un rôle plus grand dans l'élaboration des politiques nationales. Cependant, pour en venir là, il faut aussi instaurer de nouveaux mécanismes. Le changement constitutionnel dont le besoin se fait sentir donne aux relations fédérales-provinciales un ton intensément politique, plutôt que technique ou bureaucratique. Le fédéralisme doit se plier à ces nouvelles exigences et c'est ainsi que naît l'ère du «fédéralisme exécutif».

Dorénavant, la coordination entre les deux ordres de gouvernement, auparavant assurée essentiellement par les accords fiscaux, est devenue à la fois plus nécessaire et plus difficile. Le «fédéralisme coopératif» prend un visage nouveau. Les chefs fédéraux, déclare l'ancien ministre de la Justice, Guy Favreau, «ne peuvent plus être seulement des chefs, mais doivent se muer en diplomates» (Simeon, 1972, p. 172-173). Ottawa doit non seulement œuvrer avec les provinces, mais aussi par leur entremise. «Dans ce ménage à onze, il n'y a pas de place pour les centralisateurs fanfarons ni les provincialistes hâbleurs ... Pour garder le Canada uni ... les politiciens fédéraux devront peut-être avoir quelquefois le courage de passer pour faibles» (Favreau, 1965, p. 50-51). «Le fédéralisme coopératif, déclare un autre ministre,

Maurice Sauvé, se situe à mi-chemin entre le fédéralisme de tutelle, que nous avons connu jusqu'en 1963 mais qui n'est plus acceptable pour les Canadiens français, et le fédéralisme confédératif, qui n'est plus adapté aux problèmes actuels et que les Canadiens anglais n'accepteraient pas» (in Cook, 1966, p. 22).

Pour Donald Smiley, le nouveau fédéralisme représente un sérieux «*affaiblissement du pouvoir fédéral*». Pour sa part, R.M. Burns pense que l'attitude «*conciliante*» du gouvernement fédéral face à l'expansionnisme des provinces «*peut bien être incompatible avec la bonne conduite des affaires du pays*». Si, après la guerre, il y avait lieu de se demander si les provinces avaient encore un rôle à jouer au sein de la nation, on peut maintenant se demander à bon droit si Ottawa est «*toujours une force économique et financière au pays*» (1965, p. 515). Un haut fonctionnaire fédéral, A.W. Johnson, s'inquiète de ce qu'une décentralisation plus poussée puisse aboutir à une politique monétaire et fiscale «*hésitante, incertaine et embrouillée par les compromis, une mauvaise répartition des ressources entre des provinces qui se concurrencent pour le développement économique et [soit la] cause d'une baisse de prestige pour le Canada au sein des organismes internationaux*». Pour lui, cette tendance va «*diminuer notre sens de la 'canadianité'* et miner notre engagement d'assurer l'égalité (1967, p. 17-18).

C'est là le point de vue des dirigeants fédéraux, mais pour d'autres, cette évolution représente ce que Jean-Marc Léger a appelé «*le nouveau visage de la centralisation*». À son avis, il n'y a pas moins qu'auparavant d'intrusion fédérale dans les domaines de compétence provinciale: «*Très certainement, Ottawa devra repenser son projet initial et accepter des modifications, des formules de remplacement, des régimes particuliers pour telle ou telle province: en somme rien de conséquent, et l'essentiel aura été réalisé.*» Et il conclut: «*nous assistons au début de l'offensive de centralisation la plus énergique jamais lancée par Ottawa, offensive d'autant plus dangereuse qu'elle se dissimule sous le masque de la coopération*» (1963, p. 155-156).

La vérité se situe à mi-chemin entre ces deux extrêmes, dont l'éloignement même en dit long sur le climat des relations fédérales-provinciales dans la dernière partie de cette période. Contrairement à ce qu'on avait craint, par exemple, les provinces n'adoptent pas chacune leurs propres politiques fiscales. Guy Favreau cherche à «*faire disparaître l'idée fausse*» que le gouvernement fédéral a été dépouillé de son pouvoir et sera désormais condamné à «*présider à la désintégration graduelle, mais inexorable, de notre pays*» (1965b, p. 48). Quoi qu'il en soit, la réaction intense, et largement inattendue, des provinces aux initiatives prises après les «*soixante jours de décision*» des Libéraux en 1963 convainc les hauts fonctionnaires fédéraux de la nécessité de consultations préalables et d'une meilleure coordination intergouvernementale. Don Smiley résume ainsi la situation: «*Les plus hautes instances politiques à Ottawa et dans la plupart des capitales provinciales, sinon toutes, avaient fini par se rendre*

compte que c'étaient là des conditions essentielles au gouvernement du pays, voire à l'existence même de la fédération canadienne» (Smiley, 1970, p. 93).



La crise complexe de l'ordre d'après-guerre, 1974-1984

De 1974 à 1984, le Canada connaît sa décennie la plus difficile depuis les années 30. Les forces internationales et les changements survenus au pays remettent en question sa capacité de croissance économique soutenue et même sa survie en tant que fédération. Nombreux sont ceux qui discréditent les théories économiques et les compromis politiques sur lesquels la société d'après-guerre a été fondée, et le débat sur la question fondamentale du rôle de l'État reprend de plus belle.

Le terme « crise » imprègne le discours politique. On assiste à l'ébranlement des prémisses optimistes qui caractérisaient la période d'après-guerre, c'est-à-dire que la volonté politique à elle seule peut rendre le monde meilleur, que les cycles économiques peuvent être maîtrisés, que croissance et endettement sont compatibles et que les gouvernements peuvent constituer des instruments efficaces et salutaires de changement social. Dans son rapport intitulé *Toward Full Employment and Price Stability*, McCracken en vient à la conclusion que « le public a perdu confiance dans la capacité des gouvernements de gérer l'économie et qu'il n'est plus aussi convaincu que la croissance économique soutenue du monde industrialisé soit possible ou même souhaitable » (OECD, 1977, p. 11). Les observateurs de tendance conservatrice disent que le « gouvernement est dépassé par la situation » (Crozier *et al.*, 1975) et les néo-

marxistes prédisent «une crise des finances de l'État» (O'Connor, 1973). Pour Jurgen Habermas (1975), il s'agit d'une crise que doivent traverser les gouvernements qui ont fondé leur «légitimité» sur leur capacité de fournir des biens économiques.

La crise compte donc autant d'explications que de foyers. Les Conservateurs se plaignent du trop grand nombre de groupements organisés, capables d'exiger et d'obtenir beaucoup de l'État; bref, le libéralisme des groupes d'intérêts est devenu trop démocratique (Brittain, 1977; Olson, 1982). Certains économistes politiques l'expliquent comme une contradiction structurelle entre l'État-providence keynésien et une économie de marché de plus en plus axée sur la concurrence internationale (Keohane, 1984; Martin, 1986). D'après Zysman, «la capacité politique des pays avancés de gérer les changements a diminué dans la mesure où l'adaptation à laquelle ils devaient procéder est devenue plus difficile» (1983, p. 16). D'autres encore perçoivent le problème comme «une révolution d'attentes de plus en plus grandes et irréalistes» enracinées dans quelque chose de semblable à la nature humaine: selon Anthony King, «l'homme s'est d'abord adressé à Dieu pour assurer l'ordre dans le monde. Ensuite, il s'est tourné vers les marchés. Maintenant, il demande aux gouvernements de s'en occuper... Et lorsque les choses vont mal, ce ne sont plus «Lui» ou «ça», mais bien «eux» qui encourent le blâme» (1975).

Au Canada, c'est surtout le régime fédéral qui est en crise. L'évolution socio-économique rend l'harmonisation des objectifs et politiques du gouvernement à la fois plus nécessaire et plus difficile à réaliser (voir Hueglin, 1984). En outre, les déficits de chaque gouvernement et la nécessité de limiter les dépenses aggravent les conflits concernant les transferts fiscaux et incitent davantage à laisser les autres régler ses propres problèmes fiscaux. Alors qu'une grande partie des conflits intergouvernementaux des années 60 résultent de l'envahissement de nouveaux domaines au détriment des autres gouvernements, les litiges sont maintenant engendrés par la crainte de voir l'autre se retirer. C'est à cette époque, en 1976, que le Parti québécois arrive au pouvoir au Québec. Les aspects politiques et économiques de l'énergie divisent le pays suivant les régions comme jamais auparavant. Enfin, de nombreux mouvements sociaux nouveaux exigent que le fédéralisme soit davantage articulé autour des droits de la personne et que le processus intergouvernemental de prise de décisions soit rendu plus démocratique. Cet echeveau inextricable laisse à plusieurs le goût amer de l'échec de nos institutions.

Les relations intergouvernementales sont empoisonnées par l'émergence d'idéologies mutuellement exclusives axées d'une part sur «l'édification de la nation» et, d'autre part, sur «l'affirmation des provinces», ce qu'invoque chaque ordre de gouvernement pour justifier ses revendications. Le fédéralisme devient de plus en plus compétitif. Le premier ministre Trudeau se dit alors convaincu que les provinces ont trop de pouvoir, que le fédéralisme coopératif ne fonctionne pas, que l'union économique s'effrite et que le gouvernement

fédéral doit rétablir la prédominance de l'ensemble de la collectivité nationale qu'il est seul à pouvoir représenter (Milne, 1982, p. 2-3). En 1980, après la défaite référendaire du PQ et l'échec des négociations constitutionnelles de septembre 1980, le gouvernement fédéral annonce qu'il abandonne les notions de fédéralisme coopératif en faveur d'un fédéralisme «compétitif» nouveau. À l'avenir, Ottawa cherchera à entreprendre de façon unilatérale la réforme constitutionnelle, à élaborer seul un programme énergétique national, à rendre plus sévères les conditions régissant les transferts aux provinces et à établir des liens plus directs entre le gouvernement fédéral et les citoyens du pays.

D'après Bruce Doern, le nouveau fédéralisme représente «l'affirmation la plus cohérente des idées et principes politiques depuis les premières années du gouvernement Pearson» (1982, p. 1). À ce titre, il intensifie le choc entre les visions opposées du fédéralisme. Mais l'AANB n'est pas fondé sur des visions aussi opposées de la fédération, de telle sorte que chaque idéologie suppose de profondes réformes constitutionnelles. Ce n'est pas par accident que ces luttes idéologiques culminent dans la bataille déclenchée par la tentative d'Ottawa de rapatrier la Constitution : le processus unilatéral, de même que les réformes de fond proposées par Ottawa, sont le reflet fidèle du nouveau fédéralisme. La bataille qui s'ensuit divise profondément le pays, mais un accord de dernière minute sur la Constitution, dont le gouvernement du Québec seul n'est pas partie, est conclu. Grâce à cet accord, le Canada est dorénavant doté d'une formule de modification et d'une Charte des droits, et sa Constitution subit un certain nombre de changements importants. Le 17 avril 1982, la Constitution est consacrée loi suprême du pays.

La société fédérale

De 1974 à 1984 s'intensifie la concurrence que se livrent les pays sur le plan international pour la vente des matières premières et des produits finis. Les pays du Tiers-Monde produisent davantage d'un plus grand nombre de produits de base qu'ils vendent aux pays développés. Le Japon et, derrière lui, l'Europe occidentale, ainsi que les pays nouvellement industrialisés (PNI) où les salaires sont moins élevés, comme en Corée et à Taïwan, commencent à approcher l'Amérique du Nord sur le plan de la productivité dans de nombreux secteurs manufacturiers, tout en maintenant les frais de personnel en deçà du niveau nord-américain.

Le choc économique causé par ces changements se fait sentir de façon plus marquée dans les pays qui n'ont jamais vraiment connu la concurrence internationale, soient les États-Unis, le Canada et la Grande-Bretagne. De nombreux secteurs de ces économies fonctionnent au moyen de biens d'équipement désuets. Plus important encore, la crise frappe ces pays à un moment où leurs institutions et stratégies politico-économiques ne leur permettent pas de

s'adapter rapidement, comme dans le cas des pays qui ont été forcés de faire du rattrapage après la Seconde Guerre mondiale (Zysman, 1983, p. 285-320; Katzenstein, 1985). Le résultat le plus évident est la « désindustrialisation », c'est-à-dire la fermeture de nombreuses industries traditionnelles (Bluestone & Harrison, 1982).

L'internationalisation de la production industrielle contribue également à intensifier la concurrence à l'égard des investissements essentiels à sa modernisation (Laux & Molot, 1988, p. 11-36); il en résulte un déclin du pouvoir de négociation des syndicats et de l'État face au capital (Nye, 1983; Martin, 1986). Ce déclin se traduit, dans le cas des syndicats, par le statisme du revenu réel des travailleurs, et dans celui de l'État, par l'accroissement des déficits budgétaires, alors que diminue la capacité d'imposer le capital tout en maintenant à des niveaux acceptables les nouveaux investissements privés, capacité illustrée par la part de toutes les recettes que représente l'impôt sur le revenu des sociétés, pendant qu'augmente le prix des rajustements économiques, sur le plan du bien-être social, de l'emploi et du recyclage (Wolfe, 1985).

À ces changements structurels déjà assez bouleversants viennent s'ajouter deux augmentations du prix du pétrole imposées par l'OPEP. À court terme, ces majorations débouchent sur le transfert massif du pouvoir d'achat des consommateurs de pétrole vers les producteurs et sur des changements radicaux dans le caractère de la demande internationale. Par conséquent, le chômage s'accroît dans les pays moins compétitifs où l'inflation est stimulée, elle qui a déjà commencé à se manifester dans les pays de l'OCDE à la fin des années 60 en raison de l'intensification des conflits entre les syndicats et le patronat sur le plan de la distribution (Goldthorpe, 1978, p. 186-214).

Ces changements sont probablement la principale cause de la « stagflation » qui frappe les pays de l'OCDE à cette époque. Ils contribuent également à modifier l'équilibre des forces sociales en faveur de l'entreprise et au détriment des syndicats, dans le règlement de la crise. En effet, on a tendance à donner la priorité à la lutte contre l'inflation plutôt qu'à celle contre le chômage (Barry, 1985). Ce virage influe également sur les moyens employés dans cette lutte. Dans les pays où les syndicats sont économiquement et politiquement faibles (en Grande-Bretagne en raison de graves problèmes structurels et aux États-Unis à cause du faible taux de syndicalisation), on favorise les mécanismes monétaristes plutôt que les formules tripartites qui obligent l'entreprise à faire d'importantes concessions aux syndicats en retour de la limitation des salaires (Goldthorpe, 1984). Au Canada, l'inflation constitue aussi la priorité du gouvernement au cours des années 70, mais les théories monétaristes n'y sont pas aussi tyranniques qu'en Grande-Bretagne et aux États-Unis (Campbell, 1987, p. 166-189).

En tant que pays producteur de pétrole au même titre que la Norvège, les Pays-Bas et la Grande-Bretagne, mais, contrairement à eux, dirigé par un gouvernement désireux de maintenir le prix du pétrole qu'il produit en deçà des

cours mondiaux, le Canada échappe tout d'abord au choc de la hausse des prix imposés par l'OPEP. D'ailleurs entre 1973 et 1976, le taux de croissance reste relativement élevé au Canada, en partie à cause des répercussions favorables qu'a l'augmentation des prix de l'énergie et des matières premières sur la situation du Canada par rapport aux autres pays, et également grâce aux politiques monétaires et fiscales visant à stimuler l'économie et à atténuer l'incidence de la hausse des prix de l'énergie. Sur le plan de l'inflation, le Canada s'en tire un peu mieux que la moyenne des pays de l'OCDE (mais moins bien que les États-Unis, l'Allemagne et le Japon) jusqu'en 1980. Bien que relativement élevé comparativement à celui de l'Europe et du Japon, le taux de chômage n'augmente pas autant au Canada que dans les autres pays. Globalement, le Canada obtient de biens meilleurs résultats que les autres pays de l'OCDE entre 1975 et 1980 (Commission Macdonald, *Rapport final*, vol. 2, 1985, p. 46-53).

La situation s'est quand même gravement détériorée, par rapport à ce qu'elle était après la guerre au Canada. De 1960 à 1973, la croissance annuelle du PIB se situe en moyenne à 5,6 p. 100, puis elle tombe à 3,4 p. 100 entre 1973 et 1979. De l'avis du Conseil économique du Canada, « on ne peut plus tenir pour acquis les taux de croissance économique élevés qui ont marqué les années 60... La croissance soutenue de l'économie est loin d'être assurée et il semble qu'elle subisse de nombreuses influences qui, dans l'ensemble, ont été beaucoup moins favorables au cours des dix dernières années » (Annual Review, 1979, p. 16). Par la suite, entre 1980 et 1984, les taux de croissance tombent à une moyenne annuelle de 2 p. 100. De 1960 à 1968, le taux d'inflation de l'indice des prix à la consommation atteint 2,4 p. 100, en moyenne, et 4,6 p. 100 entre 1969 et 1973; par contre, de 1974 à 1979, il bondit à 9,2 p. 100, puis à 11,2 p. 100 entre 1980 et 1982, pour ensuite retomber sous l'influence de la récession. Les prix et le chômage augmentent de façon constante. Le changement est spectaculaire: de 1960 à 1968, le chômage touche 4,8 p. 100 de la main-d'œuvre et 5,4 p. 100 entre 1969 et 1973; il passe à 7,2 p. 100 entre 1974 et 1979 et à 9,9 p. 100 entre 1980 et 1984. Enfin, le taux de croissance de la productivité (PNB/PIB réel par membre de la population civile active) passe d'une moyenne annuelle de 2,7 p. 100 entre 1960 et 1973, à 0,5 p. 100 entre 1974 et 1979 et à 0,4 p. 100 entre 1980 et 1984 (Commission Macdonald, *Rapport final*, vol. 2, 1985, p. 49-51).

La récession qui commence en 1981 frappe le Canada plus durement que de nombreux autres pays de l'OCDE. Le taux de croissance moyen de 1 p. 100 que connaît le pays entre 1982 et 1984 est inférieur à la moyenne de 2,4 p. 100 des pays de l'OCDE et de 2,8 p. 100 des États-Unis. Sur le plan du chômage, le Canada est encore désavantagé avec un taux moyen de 11,5 p. 100 contre 8,4 p. 100 pour les pays de l'OCDE et 8,9 p. 100 pour les États-Unis. Le ralentissement de la croissance et les taux de chômage plus élevés n'empêchent pas le Canada d'afficher un taux d'inflation également plus élevé, soit

6,8 p. 100, comparativement à une moyenne de 5,6 p. 100 pour l'OCDE et de 4,5 p. 100 pour les États-Unis. Enfin, la croissance de la productivité canadienne est de 1,1 p. 100 entre 1982 et 1984, ce qui est près du 1,2 p. 100 obtenu par les Américains, mais bien en deçà de la moyenne de 1,9 de l'OCDE (Commission Macdonald, *Rapport final*, vol. 2, 1985, p. 49-51). Il semble que, au cours de ces années, l'ordre économique de l'après-guerre soit touché par une crise fondamentale et que le Canada, malgré les retombées de ses ressources pétrolières, se trouve dans une position plus précaire que la plupart des autres pays.

Cette détérioration extraordinaire de l'économie, et la crainte qu'elle entraîne, exerce des pressions sans précédent sur les accommodements politiques qui sous-tendent l'ordre d'après-guerre. Voyons maintenant comment se traduisent ces changements par rapport à chacune des grandes lignes de clivage.

Les classes sociales

La décennie de stagflation, suivie de la récession mondiale, remet en question la compatibilité des intérêts du capital et des syndicats, et particulièrement les valeurs que représentent l'équité et l'efficacité, la croissance et la justice sociale, comme jamais auparavant depuis la fin de la guerre. Les divergences entre les syndicats et le capital se situent, selon eux, sur le plan du rôle économique de l'État. Goldthorpe (1984) divise les tendances divergentes en deux branches de l'évolution politico-économique : l'une dite « dualiste » et l'autre « corporatiste ». La Grande-Bretagne et les États-Unis sont parmi les pays qui ont adopté le plus clairement la voie dualiste en atrophiant les aspects du rôle de l'État qui concernent la répartition et la redistribution et en encourageant la formation d'un groupe croissant de travailleurs inorganisés et mal payés. La Suède, la Norvège et l'Autriche, de leur côté, suivent la voie corporatiste : elles refondent leurs politiques de revenu, qui ont été touchées par les bouleversements économiques des années 70. En retour de la collaboration des syndicats, les gouvernements permettent aux travailleurs d'exercer par divers moyens un contrôle accru sur les décisions prises en matière d'investissement et de production ; l'exemple le plus frappant en est le plan Meidner (Martin, 1984 ; Cameron, 1984).

De son côté, le Canada ne suit aucune de ces directions opposées. Entre 1972 et 1974, le sort des Libéraux au pouvoir à Ottawa dépend de l'appui du NPD, la politique nationale reste conforme à l'engagement de soutenir un taux d'emploi élevé et la négociation collective libre. Le ministre des Finances, John Turner, déclare, à la lecture des budgets de 1972 et 1973, que la réduction du taux de chômage constitue sa priorité. Il présente des budgets visant à stimuler l'offre et à augmenter le nombre d'emplois au moyen de réductions d'impôt accordées aux sociétés commerciales afin d'attirer de nouveaux investis-

sements. En 1972 également, la sécurité de la vieillesse et les pensions des anciens combattants sont indexées au coût de la vie, tout comme le seront les paliers d'imposition et les exemptions d'impôt sur le revenu des particuliers en 1974. Il en résultera un déficit fédéral de près de 1,5 milliard de dollars sur une période de deux ans au cours de laquelle la croissance économique se maintiendra en moyenne à plus de 6,5 p. 100. Pareilles dépenses sont susceptibles de faire augmenter le taux d'inflation, qui passe en effet de 4,6 p. 100 en 1972 à 7,6 p. 100 en 1973, mais le gouvernement est disposé à tolérer une certaine inflation en retour d'une décroissance importante du chômage. Ainsi, la politique monétaire demeure libérale (la croissance de la masse monétaire maintient une moyenne de 14,5 p. 100) et l'on évite de recourir aux contrôles des prix et des salaires (Campbell, 1987, p. 177-181).

Les réductions d'impôt consenties par Turner aux sociétés ont deux effets immédiats. Le premier est d'attiser le climat d'inflation auquel s'ajoute une flambée des prix du pétrole provoquée par l'OPEP, ce qui fait grimper l'inflation à près de 11 p. 100 en 1974. Ce résultat convainc de nombreux Libéraux que la lutte contre l'inflation doit maintenant avoir préséance sur celle contre le chômage et qu'il faut mettre au point de nouvelles techniques anti-inflationnistes, comme une politique monétaire sévère et le contrôle des prix et des salaires.

Le deuxième effet est d'inciter le NPD à s'opposer au budget, ce qui entraîne le déclenchement des élections de 1974. Les Libéraux promettent de donner aux travailleurs ce dont le NPD se contente de parler. Le contrôle des prix et des salaires préconisé par les Progressistes-Conservateurs est ridiculisé. La cote de popularité du NPD tombe de deux points (de 17,7 à 15,4 p. 100), mais la répartition territoriale de ce déclin marginal se traduit par la perte de près de 50 p. 100 des sièges (de 31 à 16). L'appui accordé aux Conservateurs de Robert Stanfield s'accroît de façon marginale, mais le nombre de sièges gagnés par eux passe de 107 (obtenus en 1972) à 95. Ainsi, les faibles gains des Libéraux aux dépens des Néo-Démocrates et des Créditistes leur permettent de faire passer leur part du vote populaire de 38,5 à 43,2 p. 100.

Ces faibles mouvements dans la faveur populaire suffisent à gonfler la représentation libérale au Parlement: elle passe de 109 sièges à 141, soit la plus grande majorité électorale depuis le balayage de Diefenbaker, en 1958. Les Libéraux n'ont maintenant plus besoin de compter sur le soutien du NPD à l'égard de leurs politiques (Penniman, 1975, Preface, p. 292-301).

L'effritement du pouvoir politique des syndicats à Ottawa a tôt fait de se refléter dans les changements qu'apporteront les Libéraux à leur politique. En 1975, le ministre des Finances, M. Turner, presse le Congrès du travail du Canada (CTC) d'accepter volontairement des augmentations ne dépassant pas 8 p. 100 en 1976. Le CTC répond qu'il collaborera à la condition que le gouvernement garantisse des pensions de vieillesse plus élevées, qu'il surveille les honoraires professionnels, qu'il assure le contrôle des loyers, le plein emploi

et la réglementation des prix du pétrole et du gaz et qu'il promette que les salaires réels augmenteront (Morton, 1984, p. 302). En septembre 1975, Turner démissionne. Un mois plus tard, le nouveau ministre des Finances, Donald Macdonald, annonce le nouveau plan des Libéraux : le contrôle des prix et des salaires sur une période de trois ans et la ferme volonté de maintenir l'augmentation des dépenses du gouvernement fédéral au niveau ou en-deçà du taux de croissance du PNB. Cependant, la Banque du Canada, dirigée par Gerald Bouey, adopte des théories monétaristes et ralentit la croissance de la masse monétaire (Campbell, 1987, p. 184, 187-188).

Le ministre des Finances déclare que ces nouvelles initiatives s'inscrivent dans un vaste plan d'intervention gouvernementale dans l'économie. Quelques mois plus tard, les chefs d'entreprises les plus en vue qualifient le premier ministre Trudeau de socialiste lorsqu'il donne son appui à cette orientation dans une entrevue télévisée du *Nouvel An*. Les craintes du monde des affaires se révèlent toutefois exagérées. Le seul affaiblissement sérieux du pouvoir des sociétés privées se manifeste en 1974 dans le secteur de l'énergie, où le contrôle exercé par les multinationales étrangères se trouve amoindri par l'établissement de la Société Petro-Canada, créée par suite des pressions du NPD, et plus tard, en 1980, lorsque le Programme énergétique national contribuera à augmenter les pouvoirs de la Société, de même que les avoirs privés canadiens.

Ainsi, de 1975 jusqu'à la défaite de 1984, compte non tenu du court passage du gouvernement Clark au pouvoir en 1979, les Libéraux fédéraux défient la généralisation de Goldthorpe par un interventionnisme poussé de l'État, qui est contraire au modèle dualiste, mais sans le soutien des syndicats, ce qui va à l'encontre du modèle corporatiste. C'est dans la France gaulliste qu'on retrouve probablement la situation qui s'apparente le plus à celle du Canada. La gauche, puissante, y est écartée de tous les gouvernements nationaux d'après-guerre jusqu'à la victoire de Mitterand en 1980, mais elle est assez forte pour veiller à ce que le parti au pouvoir assume la responsabilité du développement économique et de l'emploi (voir Zysman, 1977, p. 159-214; Hall, 1986).

L'État canadien est beaucoup moins centralisé que l'État français, de sorte que la gauche canadienne ne peut être exclue du gouvernement de la même manière : les gouvernements néo-démocrates restent au pouvoir jusqu'en 1975 en Colombie-Britannique, 1977 au Manitoba et 1982 en Saskatchewan. D'ailleurs, en 1981, le NPD reprendra le pouvoir au Manitoba. En outre, après 1971, le PQ jouit de nombreux appuis au sein des syndicats québécois et, à son accession au pouvoir en 1976, il récompense ces derniers en adoptant des politiques qui leur sont favorables (Morton, 1984, p. 304-306). Néanmoins, après 1975, la plupart des gouvernements provinciaux ont tendance à suivre la même direction que le gouvernement fédéral : un interventionnisme accru et le relâchement des liens avec les syndicats. Cette tendance est encore plus

vérifiable dans les provinces de l'Ouest où les gouvernements néo-démocrates subissent la défaite, et au Québec lorsque le PQ brise ses liens avec les syndicats en 1983; mais le processus s'est déclenché à l'égard des gouvernements néo-démocrates avant leur défaite.

La capacité du NPD de conserver sa prise précaire dans les provinces est favorisée par l'établissement de relations avec un mouvement syndical dynamique en pleine expansion. Le taux de syndicalisation canadien augmente encore à ce moment, surtout à cause des succès remportés sur ce plan auprès des travailleurs du secteur public: en 1974, 29,4 p. 100 de la main-d'œuvre civile est syndiquée, proportion qui passe à 31,3 p. 100 en 1979 pour ensuite baisser à 27,4 p. 100 en 1981, par suite de la récession, pour revenir en 1984 à son niveau d'avant la récession. Aux États-Unis, au contraire, le taux de syndicalisation ne touchera jamais le sommet atteint durant la guerre et il tombera même à la moitié du taux canadien au début des années 80 (Kumar, 1986, p. 109, 128).

Le NPD ne met pas fin pour autant à ses relations avec les syndicats. Toutefois, les liens qui existent entre eux et entre les éléments national et provinciaux du parti sont mis à rude épreuve pour deux raisons: le contrôle des salaires et des prix et la politique énergétique mise en place par Ottawa.

Le programme de contrôle obligatoire des salaires et des prix touche le secteur public et 1 500 grandes entreprises privées qui comptent environ quatre millions d'employés. Les augmentations de salaire doivent être limitées à 10 p. 100 au cours de la première année, à 8 p. 100 dans la seconde et à 6 p. 100 durant la troisième. Les augmentations de prix doivent être alignées sur l'augmentation des coûts réels. Une commission de lutte contre l'inflation est formée pour administrer le programme et est dotée du pouvoir de réduire les majorations de prix et de salaire jugées trop importantes. Les dix gouvernements provinciaux acceptent de participer au programme. Huit d'entre eux décident d'y soumettre leurs propres employés; les deux autres, la Saskatchewan et le Québec, établissent des programmes parallèles.

Le Nouveau Parti démocratique du Canada, dirigé par Ed Broadbent avec l'appui du chef du NPD ontarien, Stephen Louis, condamne le programme. Les syndicats s'y opposent fermement. Le CTC et la CSN annoncent qu'ils se retireront du Conseil économique du Canada. Une journée de protestation est organisée dans tout le pays à l'automne 1976. Mais les trois gouvernements néo-démocrates de l'Ouest collaborent avec le gouvernement fédéral. Cette collaboration creusera un fossé profond entre les Néo-Démocrates fédéraux et provinciaux, ceux de l'Est et ceux de l'Ouest et entre les gouvernements néo-démocrates de l'Ouest et les syndicats.

Le mouvement syndical réussit quand même à faire payer le prix aux gouvernements en faute, qu'ils soient néo-démocrates ou pas. En Colombie-Britannique, il n'accorde qu'un soutien mitigé à la campagne du premier ministre Barrett à l'occasion de l'élection de 1975, en partie à cause de sa

participation au programme de contrôle, et contribue ainsi à sa défaite (Morton, 1984, p. 302-305). En 1976, l'appui des syndicats permet au PQ de défaire les Libéraux de Bourassa (See, 1987, p. 149). Le nouveau gouvernement péquiste abroge immédiatement les dispositions mettant en vigueur le pendant québécois de la Commission de lutte contre l'inflation. Les autres gouvernements observent ce geste avec attention. En 1977, le premier ministre néo-démocrate Ed Schreyer, du Manitoba, retire sa province du programme, mais pas à temps pour sauver son gouvernement de la défaite décisive qu'il subira à l'automne. En Alberta, le gouvernement conservateur de Lougheed se voit réserver le même sort, mais pour d'autres raisons. Les autres provinces continueront de participer au programme jusqu'à son terme, en 1978.

Incapables de défaire le programme par des manœuvres politiques, les syndicats se tournent vers les tribunaux, soutenant que le programme déborde le champ de compétence du gouvernement fédéral. De son côté, Ottawa affirme que les pouvoirs que lui confère l'AANB pour «la paix et l'ordre au Canada ainsi que pour son bon gouvernement» justifient la mise en place du programme étant donné que l'inflation est un problème d'ordre national. Dans une décision majoritaire, la Cour suprême confirme que le programme est de compétence fédérale, mais pour un motif plus précis proposé par certaines provinces : elle affirme qu'il y a effectivement état d'urgence national temporaire. La distinction est importante : si un problème de l'ampleur de l'inflation était considéré comme étant d'ordre national, Ottawa aurait le plein pouvoir d'intervenir à bien des égards dans les relations de travail, sans compter les autres domaines de compétence provinciale.

Le motif restreint fondant la décision de la Cour suprême est en quelque sorte une consolation pour les gouvernements provinciaux qui ont soutenu les syndicats dans leur renvoi constitutionnel. Mais la décision du plus haut tribunal maintient néanmoins une politique gouvernementale qui prive les syndicats de ce que leurs dirigeants en sont venus à considérer comme leur principale raison d'être, c'est-à-dire le droit de négocier les salaires et les conditions de travail avec les employeurs. Aux prises avec des crises économiques et juridiques, certains dirigeants du CTC remettent en question leur position à l'égard des vertus relatives de la libre négociation des conventions collectives et du corporatisme. Cependant, certains éléments du capital prennent une direction parallèle. On met sur pied le Conseil canadien des chefs d'entreprises qui se fera le porte-parole, auprès du gouvernement, des grandes sociétés faisant affaire au Canada. Le Conseil est beaucoup moins hostile aux actions tripartites que ne le sont les éditorialistes qui s'élèvent contre Trudeau lorsqu'il se prend à rêver de l'avenir corporatiste du Canada à l'occasion du Nouvel An (Morton, p. 308).

Au congrès de 1976, le président du CTC, Joe Morris, présente aux délégués le *Manifeste du monde du travail pour le Canada*, que Morton qualifie de «document le plus radical jamais déposé devant une grande centrale cana-

dienne». On y soutient que la libre négociation collective pourrait bientôt être chose du passé et que le contrôle des salaires et des prix doit être considéré comme un signe avant-coureur d'une nouvelle collaboration tripartite éventuellement plus équitable. Le mouvement syndical doit répondre de façon constructive, pour que les possibilités offertes puissent se réaliser. On exhorte en outre le CTC, dans le Manifeste, à resserrer son emprise sur les mouvements affiliés afin de négocier en bloc avec le gouvernement et les entreprises. Le document est adopté à l'unanimité après un bref débat (Morton, p. 305-306).

C'est dans ce climat qu'Ottawa publie *La voie à suivre* (1976), un énoncé de position visant à définir les nouvelles relations entre l'entreprise, le gouvernement et le mouvement syndical dans la gestion de l'économie. Des propositions concernant un mécanisme tripartite officiel sont ensuite énoncées dans le document intitulé *Programme de coopération* (1977). Un an plus tard, le gouvernement fédéral lance deux grandes initiatives tripartites : des consultations de premier et deuxième niveaux sur la politique industrielle (voir Brown & Eastman, 1981). Ces consultations sont suivies de l'étude effectuée par le groupe de travail Blair-Carr sur les grands projets industriels, dans le cadre de laquelle on cherche des moyens d'assurer la pleine participation de l'industrie canadienne de la fabrication aux grands projets de mise en valeur des ressources (voir Blais, 1985).

Malgré tout l'intérêt et les activités qu'il suscite, le corporatisme n'est toutefois pas encore implanté au Canada. Les consultations ne sont qu'une amorce et les propositions du groupe de travail Blair-Carr sont vite victimes de la chute vertigineuse du prix du pétrole et des autres produits de base. En outre, la crise immédiate provoquée par le programme de contrôle est maintenant terminée et d'autres problèmes accaparent alors l'intérêt mitigé d'Ottawa pour le corporatisme. Le CTC a d'ailleurs perdu, lui aussi, son engouement pour la chose. Le Manifeste est «enterré discrètement» au congrès de 1978 (Morton, p. 307-308). Si le corporatisme doit voir le jour au Canada, ce sera sous l'égide d'un gouvernement socialiste démocratique plutôt que libéral.

L'autre grande source de tension au sein du NPD et entre divers éléments du mouvement syndical est la politique énergétique. Le NPD fédéral a aidé les Libéraux à faire tomber le gouvernement Clark à la fin de 1979, mais il s'est aliéné ses membres des provinces de l'Ouest. Les Libéraux dorent la pipule en adoptant la politique énergétique nationale qui vise à accroître le rôle de Pétro-Canada et qui, d'après ses auteurs, constitue un premier pas prometteur vers la «canadianisation» d'autres secteurs-clés de l'économie nationale. Avec la poussée du NPD, comme au cours des années où le gouvernement était minoritaire, le nationalisme économique semble reprendre sa place dans le programme des Libéraux. Mais lorsque ceux-ci reviennent au pouvoir avec une majorité, le parallèle s'établit avec l'année 1974 plutôt qu'avec l'année 1972. Le pouvoir libéral n'a plus besoin des Néo-Démocrates et le principal élément du plan concernant la canadianisation est abandonné en raison de

l'hostilité manifestée par les Américains (Clarkson, 1982). Les Libéraux concèdent moins au chapitre des recettes et de la gestion de la politique énergétique nationale sur lesquelles ils axent leurs positions fermes pour négocier avec les provinces de l'Ouest.

Si d'un côté l'élection fédérale de 1980 et les divisions internes au sujet de l'énergie contribuent au net recul du NPD, de l'autre, la récession qui commence en 1981 touche durement certains éléments du mouvement syndical. Entre 1980 et 1983, les Métallurgistes unis d'Amérique – (Bureau du Canada) perdent 25 p. 100 de leurs membres et les Travailleurs Unis de l'Automobile, 29 p. 100 (Morton, 1984, p. 317). De 1978 à 1981, la densité syndicale passe de 31,3 p. 100 à 30,6 p. 100 (Kumar, 1986, p. 109). Le CTC est également affaibli en mai 1981 par le retrait de 12 syndicats de la construction étroitement liés à des organismes internationaux américains et conservateurs représentant environ 230 000 travailleurs canadiens (Palmer, 1983, p. 295). Le pouvoir croissant des syndicats du secteur public et des autres syndicats nationaux fait du CTC un mouvement plus militant et plus socialiste démocratique que jamais.

En juin 1982, le gouvernement fédéral impose un nouveau programme de contrôle des prix et des salaires qu'on appellera familièrement le Programme des six et cinq. Cette fois, l'application en est obligatoire pour les travailleurs du secteur public fédéral, limitant les augmentations de salaire à 6 p. 100 au cours de la première année et à 5 p. 100 au cours de la deuxième, mais elle est facultative pour tous les autres secteurs. Un «Comité des six et cinq» du secteur privé, dirigé par le président du CPR, Ian Sinclair, est formé dans le but de favoriser la collaboration des entreprises. En juillet, le gouvernement annonce qu'il étendra la participation par l'intermédiaire des marchés de service et des subventions : les entreprises qui concluront des contrats avec l'administration gouvernementale ou qui se verront offrir des subventions devront la convaincre que leur exploitation est conforme aux lignes directrices. De plus, aux termes du programme, les prix administrés par le gouvernement, y compris ceux des sociétés d'État, ne peuvent dépasser les limites imposées que dans des cas exceptionnels.

Cette fois, les provinces ne sont pas invitées à s'entendre officiellement avec le gouvernement fédéral, la plupart administrant déjà leurs propres programmes de restriction. Le premier ministre fédéral convoque ses homologues provinciaux à une réunion privée en vue de les amener à lui accorder leur appui, mais ces derniers ne sont pas convaincus et soutiennent que le programme ne s'attaque qu'à une partie du problème économique et que les provinces doivent être libres de mettre au point leurs propres solutions. Néanmoins, au cours des mois qui suivent, toutes les provinces adoptent des programmes de restrictions salariales à l'égard du secteur public. Étant donné que la plupart de ces programmes s'alignent sur celui du gouvernement fédéral et qu'ils visent surtout les salaires des travailleurs du secteur public, qui sont considérés

comme le principal problème budgétaire, ils imposent donc dans bien des cas de nouvelles limites aux droits à la négociation collective dans le secteur public (Panitch & Swartz, 1985, p. 43-57).

Au Québec, le gouvernement péquiste revient sur les augmentations qu'il a accordées au moment du référendum de 1980 et, du même coup, rompt ses liens avec le mouvement syndical. Une fois adopté, le projet de loi 70 suspend les conventions collectives existantes et réduit de 19,5 p. 100, en moyenne, au cours des trois premiers mois de 1983, les salaires de 300 000 travailleurs du secteur public. Le projet de loi 105 prescrit que, de mars 1983 jusqu'à décembre 1985, les majorations salariales des fonctionnaires seront maintenues à un niveau inférieur de 1,5 p. 100 au taux d'inflation de l'indice des prix à la consommation. Les syndicats du secteur public réagissant par des grèves illégales à la suspension du droit à la négociation collective, le gouvernement répond par le projet de loi 111 qui prévoit notamment :

...des amendes, l'emprisonnement et la révocation d'accréditation des agents de négociation si la grève ne prend pas fin immédiatement. Le projet de loi soustrait le Québec à l'application de la Charte canadienne des droits et suspend certains articles de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne. L'absence du travail des employés touchés est considérée de prime abord comme une preuve de culpabilité. Des amendes et des mises à pied peuvent être décrétées sur un simple ordre du gouvernement. En outre, on abolit la protection légale habituelle comme le droit à un procès particulier et celui de pouvoir présenter une preuve en défense.

(Panitch & Swartz, 1985, p. 47).

En Colombie-Britannique, le gouvernement créditiste réélu en 1983 va encore plus loin qu'Ottawa et Québec. Il dépose douze projets de loi combinant un programme et des dispositions législatives visant à annuler tous les gains réalisés par les travailleurs syndiqués dans les années 70. Au moins 25 p. 100 des emplois du secteur public sont supprimés en 18 mois. La convention collective conclue avec les fonctionnaires est abolie par voie législative. Est également établi un «système permanent de contrôle des salaires» des employés de l'État, qui, en pratique, suspend le droit du secteur public à la négociation collective. De nouvelles restrictions frappent le piquetage et les décisions d'aller en grève prises par les syndiqués du secteur privé (Panitch & Swartz, 1985, p. 47-51). Les dépenses à caractère social subissent d'importantes réductions, le contrôle des loyers est supprimé et la commission provinciale des droits de la personne est abolie. Une coalition provinciale formée par les groupes touchés, «Operation Solidarity», parvient à obtenir quelques concessions, soit que le gouvernement abroge la loi lui donnant le droit de licencier des fonctionnaires sans raison valable, mais si ce dernier n'obtient pas tout l'effet voulu, son objectif n'en reste pas moins le même (Palmer, 1987; Morton, 1984, p. 318-319; Sypowich, 1986).

En Saskatchewan, les Conservateurs du premier ministre Grant Devine, élus en avril 1982, se donnent également pour tâche d'abroger la législation du travail adoptée par le NPD. Le projet de loi 104, adopté en juin 1983, contient de nombreuses dispositions visant à affaiblir le pouvoir de négociation des syndicats face au capital : on élargit la définition du terme gestionnaire de manière à y inclure un plus grand nombre de travailleurs qui se voient refuser le droit à la représentation syndicale. La loi permet aux membres non syndiqués d'une unité de négociation de participer aux votes de grève. Une disposition concernant la « liberté d'expression » permet à la direction de « communiquer » avec les travailleurs au cours des campagnes de recrutement et des négociations de convention, donnant ainsi à l'intimidation une portée que les lois précédentes visaient plutôt à restreindre. Les amendes imposées aux contrevenants sont augmentées et sont maintenant applicables à la fois aux syndicats en tant qu'entités juridiques et à leurs membres. En décembre 1983 est adopté le projet de loi 24 ayant pour but d'abroger la loi sur les relations de travail dans l'industrie de la construction (Panitch et Swartz, 1985, p. 52-53).

En Alberta, les Conservateurs du premier ministre Lougheed s'attaquent également aux droits des travailleurs. La loi 110, adoptée en novembre 1983, s'applique aussi à l'industrie de la construction. Grâce à des protestations massives, la fédération du travail de l'Alberta réussit à en bloquer les effets, mais la Commission des relations du travail s'emploie à donner une nouvelle interprétation au Code du travail de la province de manière à obtenir les résultats visés par cette Loi et à en étendre l'application à tous les secteurs. Les lock-out de 25 heures, permettant aux employeurs d'embaucher de nouveaux travailleurs avant que les syndicats ne débrayent, sont considérés légaux, tout comme la création de sociétés parallèles non syndiquées, dans le but d'échapper aux conventions collectives. La loi 44, adoptée en juin 1983, proscriit toutes les grèves d'infirmières et de travailleurs dans les hôpitaux et restreint les droits de grève déjà limités des autres employés du secteur public. Toutes les conventions collectives en litige doivent être soumises à l'arbitrage et c'est le ministre, plutôt que les parties directement intéressées, qui détermine les questions à soumettre à l'arbitrage. Ces dispositions, notamment, incitent le Bureau international du travail à condamner la loi 44. Le premier ministre Lougheed déclare qu'il soustraira les dispositions législatives à l'application de la Charte des droits de sorte que les syndiqués du secteur public albertain n'aient jamais le droit de faire la grève (Panitch & Swartz, p. 52-54; Nikiforuk, 1987).

Ce n'est qu'au Manitoba, où le NPD revient au pouvoir sous la direction d'Howard Pawley en 1981, que le mouvement syndical obtient des gains importants au cours de cette période. Une nouvelle loi sur les relations du travail est déposée en 1982 et est suivie du projet de loi 22 qui rationalise la procédure d'accréditation et accroît en faveur des travailleurs le rôle du gouvernement en matière de conciliation et de médiation. À plus petite échelle, l'Ontario adopte en 1983 des dispositions législatives visant à restreindre le

recours aux services des briseurs de grève professionnels (Panitch & Swartz, 1985, p. 56-57).

En résumé, entre 1974 et 1984, le gouvernement fédéral suit donc une «troisième voie» (un interventionnisme non favorable aux syndicats) située entre le dualisme et le corporatisme, tandis que les gouvernements provinciaux se rapprochent des pôles décrits par Goldthorpe. Les gouvernements de la Colombie-Britannique et de l'Alberta sont les chefs de file sur la voie du dualisme, tandis que le Québec s'oriente vers un corporatisme favorable aux travailleurs jusqu'en 1983 et que le gouvernement Blakeney, en Saskatchewan, tient ce rôle au Canada anglais jusqu'à sa défaite en 1982.

Le régionalisme : l'affirmation des provinces et la bataille des recettes provenant des ressources

Si les attaques contre la stagflation au moyen de la suspension du droit à la négociation collective creusent l'écart entre les classes, les efforts déployés par les deux ordres de gouvernement pour promouvoir la diversification et le développement économiques intensifient les tensions régionales. Mais, comme les régions ont des représentants provinciaux, ces conflits d'intérêts se manifestent et sont parfois amplifiés par un conflit fédéral-provincial qui prend une tournure jamais vue dans le cas des conflits de classes. Nous avons déjà étudié la désintégration régionale des partis et la désaffection qui en a découlé. Maintenant écrasés par de graves conflits au sujet de l'énergie, les mécanismes intergouvernementaux se révèlent inutiles à titre d'instrument de collaboration en matière d'élaboration des politiques économiques. Il semble qu'aucune institution du fédéralisme n'est en mesure de surmonter les divergences.

Il en résulte une période d'expansion concurrentielle sans précédent de l'État et d'aliénation entre les provinces, les nouvelles politiques élaborées par un gouvernement allant à l'encontre des objectifs arrêtés pour les politiques d'autres gouvernements, que cet effet soit voulu ou non. Tout au long de cette période, les recettes que procurent les ressources font l'objet d'une guerre larvée qui empoisonne l'atmosphère et débouchera sur une bataille de titans dont le point de mire sera le PEN, après la deuxième majoration des prix du pétrole imposée par l'OPEP en 1979.

Nous nous pencherons d'abord sur l'ensemble des politiques industrielles et régionales élaborées par les deux ordres de gouvernement et nous discuterons brièvement de la controverse qui entourera le tarif du Nid-de-Corbeau et qui illustre bien les obstacles politiques que doivent surmonter les décideurs en matière de développement régional et industriel. Nous examinerons ensuite de façon plus détaillée les politiques énergétiques qui attireront de plus en plus l'attention au fil de la décennie.

Les politiques industrielles provinciales Plusieurs facteurs contribuent à élargir la portée et l'objet des politiques industrielles provinciales au cours des années 70. L'accroissement des recettes, particulièrement dans l'Ouest canadien, fait des provinces des intervenants plus autonomes et plus efficaces parce que les outils dont elles se servent, notamment les entreprises publiques, ont une portée plus grande (Chandler & Chandler, 1979, p. 43). Les nouvelles classes auxquelles l'essor de l'exploitation des ressources et la croissance de l'État donnent naissance constituent la base des nouvelles coalitions politiques qui militent en faveur de la réalisation de ce potentiel. Leur but immédiat, la diversification et la stabilisation de leur assise économique, les amène à rejeter implicitement la doctrine des avantages régionaux fondés sur la spécialisation et des forces du marché qui doivent en principe la rendre plus poussée.

Bon nombre de politiques provinciales ont pour but de contrer les politiques fédérales considérées comme discriminatoires, inefficaces ou contraires aux intérêts économiques des provinces. Essentiellement, les gouvernements provinciaux voient dans la province la principale entité économique en fonction de laquelle les avantages et inconvénients des politiques économiques tant fédérales que provinciales doivent être évalués. À la conférence des premiers ministres sur l'économie, tenue en 1978, le premier ministre Bennett déclare notamment: «À écouter mes collègues ici présents, je dois dire qu'il ressort clairement, à mon avis, que ...nous ne constituons pas une économie nationale unique, mais plutôt un pays composé de régions distinctes dotées d'économies dissemblables et uniques, dont les aspirations et les besoins particuliers nécessitent l'attention et la collaboration des gouvernements.» *In* Brown & Eastman, 1981)

Les populations de chacune des provinces ont probablement toujours eu tendance à évaluer les politiques économiques de ce point de vue, mais autrefois, leurs gouvernements provinciaux ne disposaient pas des ressources nécessaires pour faire valoir cette conception ou étaient dirigés par une élite idéologiquement opposée à l'intervention massive de l'État. À l'époque qui nous intéresse, ces conditions n'existent plus, sauf dans les provinces de l'Atlantique, plus pauvres. Ainsi, un sondage révèle que bon nombre des aspects innovateurs des politiques industrielles ne se retrouvent plus à l'échelle nationale, mais bien dans les provinces (Jenkin, 1983, p. 44).

Si elles suivent toutes une orientation décentralisatrice, les politiques provinciales n'en varient pas moins en fonction des idéologies des chefs de gouvernement, des relations entre les partis au pouvoir et les intérêts locaux et des ressources financières dont dispose le gouvernement provincial.

Le but poursuivi par les provinces de l'Ouest est de se servir des recettes provenant de l'essor soudain de l'exploitation énergétique pour donner plus de vigueur à leurs économies et les diversifier, pour réparer les injustices que la région a subies dans le passé et pour obtenir un nouvel équilibre économique et politique au pays. Le premier ministre Lougheed fait état de ces objectifs dans un discours prononcé en 1974: ...l'économie de notre province est trop *vulnérable*, trop dépendante de ressources appelées à se tarir, notamment le pétrole et le gaz, pour assurer une prospérité permanente». L'Alberta doit se préparer en vue du «jour inévitable» où les puits de pétrole et de gaz seront asséchés: «Nous ne pouvons compter sur les bureaucrates fédéraux ni sur l'establishment de Toronto, car notre objectif implique un changement fondamental dans l'économie du Canada, soit le déplacement vers l'Ouest, essentiellement vers l'Alberta, du processus décisionnel» *In Pratt & Richards, 1979, p. 215*). Bref, les Albertains doivent prendre leurs distances par rapport aux «gouvernements, aux institutions et aux entreprises dirigés de l'extérieur de la province et prendre en main la «qualité de leur vie à venir...» Ils doivent raviver la concurrence entre les entreprises albertaines, ce qui signifie que la priorité doit être accordée aux entreprises de propriété locale (*in Jenkin, 1983, p. 52-53*). Pour atteindre ces buts, l'Alberta «utilise maintenant une série de leviers politiques comparables à ceux d'un État souverain, qui sont très susceptibles d'alimenter le conflit intergouvernemental (Tupper, 1981, p. 94).

Le gouvernement Lougheed met sur pied le Fonds du patrimoine de l'Alberta vers lequel il dirige environ 30 p. 100 des recettes provenant du pétrole et du gaz, en vue de constituer un énorme capital à des fins d'épargne et d'investissement. En 1981, l'actif du Fonds s'élève à 8,6 milliards de dollars. La province établit également une société mixte, à la fois publique et privée, l'Alberta Energy Corporation, et joue un rôle important dans la création de la société Nova, une excroissance albertaine de l'ancienne Alberta Gas Trunk Line Ltd. En 1976, la province a aussi acheté la Pacific Western Airlines, une société particulièrement importante, car l'Alberta est la porte du Grand Nord. La transformation complémentaire des ressources est confiée à la nouvelle Alberta Oil Sands Technology and Research Authority (Bureau de recherche et de technologie des sables bitumineux de l'Alberta) et au Alberta Research Council. Grâce notamment à ces organismes, des sommes sont investies dans le développement de l'industrie de la pétrochimie, du tourisme, des forêts, de la haute technologie et dans la recherche médicale. La province se sert également du régime fiscal des sociétés et de certaines autres mesures pour stimuler la croissance des petites entreprises et pour inciter les sociétés ayant des intérêts dans la province à établir leurs sièges sociaux en Alberta.

La stratégie industrielle de la Saskatchewan est fondée sur le recours accru à la propriété publique. Le gouvernement néo-démocrate s'assure le contrôle d'une large part de l'industrie de la potasse au cours des années 70 et crée des sociétés d'État qui auront l'important rôle d'entreprendre l'exploitation

d'autres ressources, notamment le pétrole et l'uranium. La province favorise le développement industriel par l'entremise de la Société de développement économique de la Saskatchewan et grâce à diverses autres mesures, y compris le soutien de la recherche et l'expansion du plus grand fabricant d'acier de l'Ouest, la société Interprovincial Steel. En 1983, la province met elle aussi sur pied un fonds du patrimoine.

Depuis toujours, la politique industrielle de la Colombie-Britannique est axée sur l'exploitation des ressources minières et forestières, qui elle-même s'appuie sur de grands projets ferroviaires et routiers et sur le développement dynamique des ressources hydro-électriques de la province. W.A.C. Bennett, premier ministre créditiste de 1952 à 1972, a toujours milité en faveur de l'affirmation de sa province. Certains de ses projets, notamment l'exploitation du fleuve Columbia et le traité du fleuve Columbia conclu avec les États-Unis en 1961, l'entraîneront dans une longue confrontation avec Ottawa. Et, comme d'autres premiers ministres qui louent les vertus de la libre entreprise, il recourt au pouvoir de l'État pour nationaliser la plus grande société d'électricité de la province afin de mettre sur pied la B.C. Hydro en 1961, et une entreprise privée de traversiers afin de créer la British Columbia Ferry Authority, en 1958. Il dirige également le mouvement visant à instituer la Banque de la Colombie-Britannique en 1966. Au cours des années 70, la Colombie-Britannique adoptera elle aussi une politique de diversification de son économie afin d'attirer des entreprises de fabrication et de haute technologie.

Les gouvernements du Manitoba s'emploient également à promouvoir l'exploitation forestière et hydro-électrique dans le nord de la province par l'intermédiaire de la Manitoba Hydro et lancent une vaste gamme de programmes d'aide à l'industrie de la fabrication.

Dans la région atlantique, c'est Terre-Neuve qui adopte avec le plus d'enthousiasme le modèle de développement de l'Ouest. La province cherche à s'assurer la mainmise sur les ressources naturelles et ensuite à favoriser les effets d'entraînement en amont et en aval, surtout après l'échec des grandes implantations comme celles de la raffinerie de pétrole de Come-by-Chance et de l'usine de carton de doublure de Stephenville. Les ressources pétrolières et gazières au large de ses côtes sont sa plus grande préoccupation. La province s'intéresse également de plus en plus au développement de matériel de fabrication pour l'industrie de la pêche. Le gouvernement soutient que, pour permettre aux Terre-Neuviens de bénéficier de l'exploitation des ressources de la province grâce à la création du plus grand nombre d'emplois possibles dans une région qui souffre depuis longtemps des plus hauts taux de chômage au pays et grâce à l'altération minimale des qualités uniques de sa collectivité, la province doit assurer sa mainmise sur l'exploitation du pétrole et du gaz au large des côtes et améliorer celle qu'elle détient sur les pêches.

Quant à la Nouvelle-Écosse, ses politiques industrielles sont d'abord axées sur les problèmes avec lesquels les industries du charbon et de l'acier du Cap-

Breton sont aux prises depuis longtemps et sur le développement de l'industrie de la fabrication, particulièrement dans la région d'Halifax-Dartmouth. Mais, comme dans le cas de Terre-Neuve, les ressources situées au large des côtes, soient le poisson et le pétrole, prennent de plus en plus d'importance. On tente également de promouvoir la fabrication de haute technologie. Le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard adoptent des politiques dont les buts sont à peu près les mêmes et offrent eux aussi un mélange de stimulants et de subventions et se dotent de politiques d'achat. C'est quand même Terre-Neuve qui s'est donné l'orientation la plus militante : elle possède le plus grand nombre de sociétés d'État au pays (42) alors que les trois provinces Maritimes sont celles qui en ont le moins (Vining et Botterell, 1983).

Les préoccupations des provinces du centre du Canada sont naturellement très différentes de celles des autres. Elles consistent en effet à protéger et à étendre l'économie axée sur la fabrication, dans le climat de concurrence accrue qui règne à l'échelle tant nationale qu'internationale. Entre 1970 et 1977, la contribution de l'Ontario au PNB passe de 41,9 p. 100 à 39,9 p. 100; son taux de croissance est parmi les plus faibles au pays. Le Québec aussi connaît d'importants changements structureaux et un déclin de sa contribution au PNB national.

En partie parce que bon nombre de ses partisans abhorrent la « planification » et les « stratégies » économiques, et aussi parce qu'il cherche à ne rien modifier à la répartition régionale des activités économiques de l'époque, le gouvernement conservateur de l'Ontario évite de débattre une « stratégie industrielle ». Malgré tout, la province met sur pied l'Employment Development Fund (fonds de développement de l'emploi) auquel on doit le financement qui incite la société Ford à construire une usine de moteurs dans la province et la promotion des investissements dans les pâtes et papiers. En 1980, la province réunit toutes ses activités de développement industriel sous l'égide du Conseil de leadership et de développement industriel (CLDI), qui relève du Cabinet. L'électricité produite à peu de frais à l'aide de l'énergie nucléaire vise à encourager les industries grandes consommatrices d'énergie à s'installer dans la province, à permettre à cette dernière de limiter sa dépendance du pétrole importé à prix élevé et à encourager la mise au point de techniques de transport par rail et de transport en commun urbain fonctionnant à l'électricité. La province établit également plusieurs centres de développement de la technologie. Mais les Ontariens comptent quand même sur les politiques économiques fédérales plus que tous les autres Canadiens.

Nous avons déjà discuté des politiques industrielles pratiquées au Québec à partir de 1960. Au cours de cette période, la Société de développement de la Baie James et des accords conclus avec Terre-Neuve en vue de la production et de l'exportation de l'électricité du Labrador permettent à la province d'étendre l'application de sa stratégie hydro-électrique initiale. Le Québec aussi s'emploie à promouvoir les industries de haute technologie. Des pressions sont

exercées sur Ottawa et sur Énergie atomique du Canada Ltée (une société d'État) pour qu'on installe des réacteurs nucléaires expérimentaux dans la province, bien que les espoirs de voir une importante industrie nucléaire s'établir au Québec s'amenuisent au fur et à mesure qu'augmentent en flèche les coûts de production de ce type d'énergie à la fin des années 70. L'attention se porte sur d'autres industries de haute technologie dans un document d'orientation intitulé *Le virage technologique*, publié en 1982. Plus que toute autre province, le Québec se soucie d'avoir la mainmise sur les investissements qui se font chez lui; il établit donc un réseau d'institutions financières publiques, la Société générale de financement, une société d'investissement et de portefeuille, la Société de développement industriel, qui fournit des prêts et des subventions de développement, et la Caisse de dépôt et placement, qui est chargée de faire fructifier les actifs du Régime de rentes du Québec. Au fil des ans, leur rôle s'accroîtra. En 1982, la Caisse a un actif de 14,5 milliards de dollars et des parts dans 183 entreprises. Grâce à ces politiques, les gouvernements successifs cherchent sans détour à donner naissance à une classe moderne de gens d'affaires québécois.

Les politiques régionales et sectorielles fédérales Au début des années 70, la politique industrielle fédérale est encore vague et fragmentée. Les initiatives, peu coordonnées, sont partagées entre un certain nombre de ministères (French, 1980). Les programmes en place constituent «une mosaïque de stimulants et de programmes, certains visant des industries particulières et d'autres d'application plus générale, qui ont été élaborés sans réelle consultation des entreprises et des milieux syndicaux» (Doern & Phidd, 1983, p. 275). En outre, ces initiatives ne sont même pas coordonnées avec les politiques régionales. L'examen approfondi du MEER, mené entre 1971 et 1973, permet de conclure que ses activités ne sont pas assez bien ciblées et qu'elles sont mal intégrées aux programmes provinciaux, contribuant en outre aux tensions fédérales-provinciales. Par la suite, le MEER sera décentralisé et son effectif collaborera de façon plus étroite avec chacune des provinces. L'instrument de cette nouvelle démarche est l'Entente-cadre de développement (ECD) où sont énoncés des objectifs généraux et où sont prévus des accords auxiliaires concernant des projets particuliers. Les ententes-cadre sont gérées par des comités composés de fonctionnaires provinciaux et de représentants locaux du MEER. Le financement est partagé, mais en réalité ce sont les provinces qui administrent les programmes. En 1974, l'administration fédérale a conclu des ententes-cadre de développement avec toutes les provinces (Lithwick, 1986, p. 129-133).

Au fil de la décennie, le gouvernement fédéral tente plusieurs fois de procéder à une réforme du processus d'orientation de sa politique industrielle. En 1977, les sous-ministres des ministères à vocation industrielle forment un comité chargé de planifier la période d'après-contrôle. L'année suivante, est

formé le Conseil des ministres chargés du développement économique, qui deviendra plus tard le Comité du Cabinet chargé du développement économique et qui prendra ensuite le nom de Comité du Cabinet chargé du développement économique et régional, dont la tâche est de coordonner les dépenses en matière de développement. Le Comité a fait appel aux services d'un nouvel organisme central, le département d'État au Développement économique, qui prend le contrôle de l'enveloppe des dépenses affectées au développement économique.

Ottawa publie un énoncé intitulé *Le développement économique du Canada* (Ottawa, 1981) dans lequel est définie la stratégie industrielle nationale que le budget de novembre 1981 vise à mettre en œuvre (Lithwick, 1986, p. 133-134). On y soutient que la montée en flèche des prix du pétrole et du gaz au cours des huit années précédentes représente un changement fondamental et essentiellement permanent qui permet d'accroître l'avantage que détient le Canada depuis toujours en matière de production de matières premières et de biens manufacturés et qui, d'un autre côté, accroît le désavantage relatif de certains produits manufacturés standard. Par conséquent, le meilleur fondement d'une stratégie industrielle nationale réside dans l'exploitation « du trésor naturel » du Canada (Doern et Phidd, 1983, p. 437). La stratégie est également justifiée par une importante raison politique, c'est-à-dire qu'elle vise également à restreindre les batailles que se livrent les provinces pour attirer les industries.

Bientôt, toutefois, la chute des prix internationaux du pétrole et du gaz commence à détruire l'hypothèse des modifications permanentes subies par les termes de l'échange. En 1984, les dirigeants libéraux ne se sentent plus en mesure de prévoir l'avenir ni de régler les litiges économiques régionaux. C'est pourquoi on envisage de plus en plus des solutions axées sur le marché, comme on le propose dans le rapport final (1985) de la Commission royale d'enquête présidée par nul autre que Donald Macdonald, l'ancien ministre des Finances qui a ouvert la porte à l'interventionnisme gouvernemental moins d'une dizaine d'années plus tôt.

Le premier ministre Trudeau perd peu à peu ses illusions à l'égard de la formule de collaboration et de décentralisation politiques régionales qui est prévu dans les ententes-cadre de développement à l'égard des politiques régionales. Selon Ottawa, cette façon de faire laisse trop peu de crédit au gouvernement fédéral pour ses activités de développement régional. En outre, elle empêche Ottawa d'imposer à son gré ses priorités concernant le développement dans les provinces (Aucoin & Bakvis, 1984). C'est ce qui fera dire au premier ministre Trudeau, en 1982, que « le gouvernement fédéral a des responsabilités à l'égard du développement économique régional et qu'il a l'intention de les assumer, et d'en rendre compte, en abordant de façon plus directe les problèmes des Canadiens et les possibilités qui s'offrent à eux » (*in* Doern, 1982b).

Avec les Ententes de développement économique et régional, les gouvernements tireront avantage d'un nouveau cadre qui leur permettra de concevoir et d'administrer leurs propres programmes. Par le fait même, on redéfinit le terme «politique régionale». Alors que celle-ci visait auparavant les régions à faible croissance, elle englobe maintenant les dimensions régionales de toutes les politiques nationales. Ce changement se traduit par une réorganisation des ministères. Le MEER et le ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC) sont fusionnés et deviennent le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR), ce qui doit mettre fin à la séparation qui existe depuis longtemps entre le MEER, axé sur les régions les plus pauvres, et Industrie et Commerce, dont le but est de servir les intérêts des fabricants du centre du Canada. Un grand nombre de programmes de développement industriel et régional administrés par le MEER et le MIC sont réunis en un seul programme d'application générale, soit le Programme de développement industriel et régional. De nombreuses activités d'ordre régional sont attribuées à d'autres ministères qui doivent tous accorder une grande place à l'aspect régional de leur mission. On procède ensuite à l'expansion du département d'État au Développement économique qui devient le département d'État au Développement économique et régional (DEDER). Le nouveau programme propose également une meilleure coordination des activités menées par tous les ministères fédéraux dans les provinces et l'établissement de liens plus étroits entre Ottawa et les intérêts économiques locaux, grâce à la nomination de hauts fonctionnaires au poste de coordonnateur fédéral du développement économique dans chacune des provinces.

Ces changements sont accueillis avec hostilité par certains gouvernements provinciaux qui les considèrent comme une autre tentative d'affirmation du pouvoir fédéral. Des groupes d'intérêts des provinces de l'Atlantique craignent que le changement d'orientation ne détourne l'attention de leurs besoins. Même à Ottawa, cette vision des choses ne reçoit pas l'approbation de tous. Dans un rapport présenté en 1982, un comité du Sénat s'attaque vivement à cette modification car, selon lui, le régime des ECD avait «magnifiquement» accompli la difficile tâche de coordonner les politiques fédérales et provinciales (1982, p. 82). Le Comité se demande maintenant qui «défendra la cause des régions les moins développées» (1982, p. 11). Encore une fois, le démantèlement du DEDER en 1984 remettra en question l'organisation de la politique industrielle fédérale, sans parler de ses objectifs de fond.

Le tarif du Nid-de-Corbeau La renégociation du tarif du Nid-de-Corbeau jette la lumière sur la façon dont fonctionne la politique régionale et sectorielle après les changements d'orientation survenus en 1982. Elle illustre à la fois les difficultés que doit surmonter le gouvernement fédéral pour concevoir des politiques industrielles acceptables par les régions et l'évolution des bases économiques du régionalisme de l'Ouest.

Le tarif du Nid-de-Corbeau, qui permet depuis 1897 de fixer les frais d'acheminement du grain de l'Ouest vers les ports, a longtemps été considéré par les agriculteurs de l'Ouest comme une compensation pour les terres octroyées et les avantages accordés aux entreprises ferroviaires, et comme une indemnisation partielle pour les prix plus élevés qu'ils doivent payer pour se procurer des biens manufacturés dans le centre du Canada et bénéficiant d'une protection douanière. Resté intact depuis son établissement, le tarif du Nid-de-Corbeau était devenu loi en 1925, ce qui fixait de façon permanente les frais de transport du grain de l'Ouest. Dans les années 70, le coût économique du tarif du Nid-de-Corbeau commence à devenir intolérable. Les recettes que les entreprises ferroviaires tirent du transport du grain sont de plus en plus faibles par rapport aux coûts réels. Celles-ci, déjà aux prises avec de graves difficultés économiques, ne se sentent pas tellement incitées financièrement à entreprendre la modernisation du système de transport du grain de l'Ouest. Déjà, les problèmes de transport coûtent cher aux producteurs de blé canadiens, car leurs clients internationaux reçoivent continuellement leurs commandes en retard. En outre, étant donné que seul le grain est visé par le tarif subventionné, les économistes soutiennent que le régime entraîne de graves disparités dans la répartition des ressources, ce qui encourage une surproduction de grains sur des terres de qualité marginale, à des prix très élevés, décourage la diversification en faveur de récoltes non visées par le tarif, et constitue une discrimination envers certaines industries comme l'élevage et celle de la préparation des viandes.

En 1982, le gouvernement fédéral forme le groupe de travail sur le transport des grains dans l'Ouest (la Commission Gilson). Personne ne propose de façon sérieuse l'abolition pure et simple des subventions. On se demande plutôt quels produits doivent être subventionnés, quel niveau il faut donner aux subventions et quels doivent en être les modes de paiement. Par exemple, les subventions seront-elles accordées aux transporteurs ferroviaires de sorte qu'ils puissent recouvrer les coûts réels et avoir les moyens d'améliorer un système de transport qui leur permet, à eux et aux propriétaires de silos, de jouir d'un quasi-monopole? Les subventions seront-elles plutôt versées directement aux producteurs de blé pour qu'ils puissent prendre leurs propres décisions quant au mode de transport de leurs récoltes?

Fondée sur les recommandations de la Commission, la Loi sur le transport du grain de l'Ouest permet d'établir un fonds dont les sommes sont versées directement aux entreprises ferroviaires qui, à leur tour, exigent des producteurs des frais de transport bien inférieurs aux coûts réels. Les futures augmentations de coûts seront assumées par les producteurs et le gouvernement fédéral. On élargit la gamme de produits auxquels le tarif préférentiel est applicable. De leur côté, les compagnies ferroviaires doivent investir dans l'amélioration du système de transport, sinon le gouvernement fédéral retiendra les subventions qu'il doit leur verser. On prévoit un «filet de sécurité» pour empê-

cher le prix du transport de dépasser un certain seuil par rapport au prix du grain. Un Comité supérieur du transport du grain est formé (il est représentatif même s'il ne comprend aucun membre des gouvernements provinciaux) et des dispositions prévoient un examen approfondi de l'application de la nouvelle politique.

Le débat qui s'ensuit a de nombreuses caractéristiques des habituelles luttes entre les gouvernements fédéral et provinciaux et entre l'Est et l'Ouest, alors que les exploitations agricoles familiales et les collectivités traditionnelles des Prairies se liguent contre la méprisable alliance conclue entre les chemins de fer et le gouvernement central. Mais maintenant, le fondement régional de ces conflits d'intérêts est moins bien défini. Les intérêts de la région de l'Ouest sont divisés : les producteurs de céréales contre les producteurs et l'industrie de la transformation de produits agricoles qui ne sont pas régis par le tarif spécial; le gouvernement de la Saskatchewan, qui soutient que les agriculteurs ont le droit de choisir le mode de transport qui leur convient, contre les syndicats du blé du Manitoba et de la Saskatchewan, qui craignent l'érosion du réseau des silos reliés par chemin de fer et qui ont l'appui des producteurs de bétail du Québec qui, eux, redoutent une concurrence plus vive de la part des provinces de l'Ouest. Les gouvernements provinciaux de l'Ouest adoptent donc des positions très diverses sur la question. L'assemblée législative de la Saskatchewan se prononce à l'unanimité contre le projet du gouvernement fédéral; celle de la Colombie-Britannique, au contraire, y donne tout son appui.

Le processus législatif suit son cours et, en dépit de toute cette levée de boucliers, les nombreuses disparités de l'ancien régime ne sont pas corrigées. Les chemins de fer sont favorisés par rapport aux autres moyens de transport; les producteurs de grains, les associations de producteurs de blé et les éleveurs du Québec sont avantagés, alors que les éleveurs et l'industrie de la transformation des viandes de l'Ouest ne réalisent aucun gain. Néanmoins, le moule symbolique est maintenant brisé. Ce dossier illustre bien la volonté d'Ottawa, au cours de cette période, d'exercer ses pouvoirs constitutionnels pour régler les litiges qui sont au cœur même de l'union économique. Voilà un bel exemple du fédéralisme nouveau: on ne consulte à peu près pas les provinces et on s'efforce d'établir des liens directs avec les groupes intéressés. Ce dossier montre également toute l'énergie politique qu'il faut déployer pour modifier, ne serait-ce que de façon limitée, les vieux éléments des arrangements économiques régionaux qui sous-tendent le fédéralisme canadien moderne. En 1984, les producteurs de l'Ouest doivent déboursier un supplément de 2,5 cents le boisseau pour faire transporter leurs récoltes. Il s'agit là de la première augmentation depuis la mise en œuvre du tarif du Nid-de-Corbeau. Mais, aujourd'hui encore, la plupart des dispositions originales de la convention sont intactes.

Conclusions Les politiques industrielles élaborées par les gouvernements fédéral et provinciaux ne sont pas toutes en conflit. Dans bien des cas, certaines sont aussi avantageuses pour la province que pour le pays. Mais plus les provinces cherchent à diversifier leur économie, plus vaste est la gamme des secteurs où elles se font concurrence. De nombreux observateurs sont troublés par le militantisme accru des provinces. Ils sont d'avis que, sur le plan politique, l'affirmation des provinces favorise leur bien-être au détriment de celui du pays, minant ainsi la responsabilité première du gouvernement fédéral à l'égard de la gestion de l'économie et faisant obstacle à la libre circulation des citoyens, ce qui entraîne un effritement du sentiment d'appartenance à un même pays.

Sur le plan économique, ils soutiennent que, la plupart du temps, l'intervention des provinces constitue un gaspillage et un inefficace coup d'épée dans l'eau, en fin de compte, pour ce qui est de contenir les forces du marché. Par exemple, Ed Neufeld, économiste du milieu des affaires, souligne que « la coordination inadéquate des politiques industrielles » est l'une des principales causes du déclin de la productivité (1984, p. 17). Selon lui, la décentralisation encourage l'intensification de l'interventionnisme et la mise en œuvre de politiques moins bien orientées. Par conséquent, le fédéralisme est source d'un bien plus grand nombre de difficultés dans le cas des politiques industrielles que dans celui des politiques macro-économiques. Les politiques industrielles « mettront à l'épreuve la viabilité économique de la fédération comme jamais elle ne l'a été au cours des autres décennies de l'après-guerre, alors que prévalaient les politiques macro-économiques » (1984, p. 29).

Les tenants d'une stratégie interventionniste plus poussée s'élèvent contre la division des pouvoirs et les difficultés de coordination. Les adeptes d'une stratégie plus axée sur le marché s'en prennent à l'effet des obstacles internes sur le marché intérieur, lesquels risquent d'amoinrir les avantages de l'union économique canadienne (Maxwell & Pestieau, 1980).

Ces préoccupations imprègnent le débat sur l'union économique au cours des négociations constitutionnelles. Elles se manifestent également dans les dispositions législatives que le gouvernement fédéral adopte pour s'assurer un plus grand contrôle sur l'achat des compagnies aériennes par les provinces et dans le projet de loi S-31, conçu pour empêcher les sociétés d'État provinciales d'acquérir plus de 10 p. 100 des actifs des entreprises de transport et de communication réglementées par le gouvernement fédéral (voir Tupper, 1983). Ce projet de loi est déposé parce qu'on craint que la Caisse de dépôt du Québec prenne le contrôle du Canadien Pacifique et que les décisions de cette société ne favorisent par la suite les intérêts du Québec. Le projet de loi suscite un vif débat dans la province. Même les membres du caucus libéral fédéral le considèrent comme une attaque contre la nouvelle classe de gens d'affaires du Québec dont la croissance a été favorisée par des organismes comme la Caisse de dépôt. Le projet de loi restera en plan au Feuilleton, mais

l'inquiétude qui règne toujours à l'égard de ces questions est l'un des principaux éléments qui poussent le gouvernement à instituer la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (la Commission Macdonald), en 1982.

Mais les craintes sont exagérées. Bien qu'il soit possible de dresser une longue liste d'obstacles, les recherches menées pour le compte de la Commission montrent que, dans l'ensemble, leurs effets sont plutôt négligeables et qu'ils ne peuvent sûrement pas être considérés comme la principale cause du déclin de la compétitivité du Canada et des difficultés économiques qui en découlent (Commission Macdonald, *Rapport final*, volume 3, 1985, p. 132). Michael Atkinson, quant à lui, conclut que la concurrence que se livrent les provinces à l'égard des investissements a toujours été plus ou moins vive, que les politiques fédérales et provinciales se complètent aussi souvent qu'elles entrent en conflit et que la capacité du gouvernement fédéral d'assurer la gestion de l'économie en tout temps n'a « jamais été mise en doute » (1984).

Sont également exagérées la nouveauté et l'étendue des initiatives visant l'affirmation des provinces. C'est depuis la mise en œuvre de la politique nationale que « les gouvernements provinciaux cherchent à attirer les entreprises de fabrication chez eux et à diversifier leur économie et, bien que le recours aux sociétés d'État se soit accru de façon marquée, la proportion des dépenses totales que les provinces consacrent au développement économique est, en fait, passée de 32 p. 100, en 1951, à 14 p. 100, en 1976 (Young, *et al.*, 1984, p. 799, 797). Même au plus fort de la période d'affirmation des provinces, les dépenses du gouvernement fédéral à l'égard des projets liés au développement économique sont beaucoup plus importantes que celles des provinces, secteur pour secteur. Les quatre cinquièmes des 7 milliards de dollars d'aide versés par l'État à l'industrie en 1980 proviennent du gouvernement fédéral. Par ailleurs, ce dernier en est venu à jouer un rôle important dans l'épanouissement des provinces par l'intermédiaire de ses politiques de développement régional. Bon nombre des entraves à l'efficacité, au sein de l'union économique, sont le résultat des politiques fédérales. La plus importante se situe dans les programmes d'aide à l'industrie, administrés principalement par le ministère de l'Industrie et du Commerce et visant le centre du Canada, plutôt que dans les programmes de développement régionaux (Savoie, 1986, p. 122-123).

De plus, les dépenses du gouvernement fédéral à l'égard du développement industriel et régional ne sont pas très élevées par rapport aux normes internationales. Une importante étude comparative énumère une vingtaine de mesures d'ordre régional. Le Canada et les États-Unis disposent d'une fonction publique beaucoup moins nombreuse que les États unitaires comme la Grande-Bretagne et la Norvège ou que d'autres fédérations comme l'Allemagne et l'Australie. L'Italie, pays unitaire, dont les disparités sont semblables à celles du Canada, fait appel à une gamme beaucoup plus vaste de mesures et réussit

beaucoup mieux à réduire les écarts régionaux au chapitre du revenu personnel. Seuls la France et les États-Unis affectent une plus petite proportion de leurs dépenses gouvernementales à l'aide régionale directe. En effet, on affirme dans l'étude que, plutôt que d'entraîner une plus grande volonté de redistribution régionale, le fédéralisme peut constituer un obstacle parce que le gouvernement central dispose de moyens moins nombreux pour entreprendre cette tâche et que les gouvernements provinciaux peuvent servir autant à protéger les privilèges qu'à négocier une meilleure redistribution. Étant donné qu'une grande partie des dépenses engagées au titre du développement régional dans une fédération prend la forme de transferts, celles-ci peuvent à la fois être plus controversées et moins onéreuses (OCDE, 1979).

La politique énergétique : la bataille des recettes provenant des ressources

Les difficultés de la politique industrielle, au sein du système fédéral, sont de deux ordres. D'abord, la politique doit favoriser toutes les régions et resserrer les liens qui existent entre elles; ensuite, elle doit répartir la tâche de façon adéquate entre les gouvernements. Jamais ces difficultés n'ont été aussi marquées que dans le secteur de l'énergie, entre 1973 et 1983. En 1973, après avoir procédé à une série de petites augmentations, l'OPEP quadruple ses prix. En 1979, après la révolution iranienne, les prix doublent encore. Au Canada, ces majorations ont «sur les relations fédérales-provinciales le même effet que la lutte internationale sur les pays importateurs et exportateurs de pétrole» (Nelles, cité dans Doern & Toner, 1985, p. 37).

L'énergie divise les régions du Canada plus que toute autre question. Au problème de la répartition territoriale des ressources énergétiques s'ajoute celui des pouvoirs en matière d'octroi des droits de propriété, de taxation et de commerce, accentuant ainsi la division. «On découvre avec stupeur le conflit d'intérêts intergouvernemental que suscite la politique énergétique canadienne» (Doern & Toner, 1985, p. 169). Avant les années 70, cela ne s'était jamais produit. Les gouvernements fédéral et provinciaux avaient convenu qu'il était nécessaire de favoriser la mise en valeur des ressources naturelles et de promouvoir les exportations. La ligne Borden étant située le long de la rivière des Outaouais, une bonne partie du marché canadien était réservée au pétrole de l'Ouest qui, à l'époque, coûtait plus cher que le pétrole importé. Les conflits d'intérêts régionaux étaient donc beaucoup moins importants.

Les provinces consommatrices, l'Ontario en tête, veulent limiter le plus possible la hausse des prix pour en faire profiter les consommateurs et les industries du pays et pour que les recettes supplémentaires soient partagées dans tout le pays. L'Ontario soutient que les prix mondiaux du pétrole n'ont aucune relation particulière avec les coûts de production, que ce soit en Arabie Saoudite

ou au Canada. Ils ne sont que le simple reflet du nouveau pouvoir de l'OPEP sur le marché. L'efficacité ne justifie donc pas l'adoption de pareils prix. Des augmentations moins fortes des prix du pétrole canadien permettraient de juguler l'inflation et donneraient un avantage relatif à l'industrie canadienne.

De leur côté, les provinces productrices veulent profiter du fait qu'elles sont propriétaires des ressources et conserver le contrôle total de leur gestion, se rapprocher le plus rapidement possible des prix mondiaux et accaparer la part du lion au chapitre des nouvelles recettes publiques. L'Alberta et les autres provinces productrices soutiennent que, quelle que soit la cause des prix élevés de l'énergie, leur niveau ne changera vraisemblablement pas. Tout gain à court terme découlant de la subvention des prix du pétrole fera plus que s'annuler à long terme, car les concurrents du Canada apprendront à mieux se servir de l'énergie. Si le Canada était entièrement autosuffisant, dès aujourd'hui ou dans un avenir prévisible, la situation pourrait être différente. Mais puisqu'il ne l'est pas, et étant donné que le maintien des prix à des niveaux inférieurs aux cours mondiaux pourraient décourager l'investissement dans l'exploration, le Canada doit s'adapter. Il est préférable de le faire maintenant, au moment où les concurrents sont aux prises avec les mêmes difficultés, que plus tard, lorsque ceux-ci auront trouvé des solutions que le Canada n'aura pas cherchées.

Le gouvernement fédéral doit par ailleurs satisfaire à une série beaucoup plus complexe d'exigences divergentes. Dans l'intérêt des consommateurs, il veut limiter les augmentations de prix, mais il souhaite également fixer un prix canadien unique. Plus grande sera la différence entre les prix fixés au pays et les prix mondiaux, plus fortes seront les pressions exercées sur le Trésor fédéral au chapitre des subventions versées à l'égard du pétrole importé dont dépend encore la côte est du pays. D'un autre côté, si l'écart est réduit complètement, les obligations d'Ottawa seront légion, dans le cadre du régime de péréquation en place. Quoi qu'il en soit, Ottawa a besoin d'une plus grande part des retombées financières de l'exploitation des ressources. Le gouvernement fédéral doit concilier plusieurs autres objectifs légèrement contradictoires : faire diminuer la consommation d'énergie, promouvoir la propriété canadienne dans l'industrie, assurer l'avenir des approvisionnements et trouver de nouvelles réserves dans les terres canadiennes du Grand Nord et au large des côtes. Tout en répondant aux intérêts de la majorité, le gouvernement fédéral se considère également comme « l'arbitre des intérêts provinciaux, ... le seul capable d'amener le producteur et le consommateur à faire des compromis » (Doern & Toner, 1985, p. 175).

L'enjeu de la redistribution est énorme. Dans un document publié en 1979, le gouvernement de l'Ontario estime qu'une augmentation de prix de 7 \$ le baril de pétrole apportera 3 milliards de dollars dans les coffres des provinces productrices, fera grimper l'inflation de 3,2 p. 100 en Ontario et abaissera son PPB de 1,5 p. 100 (Simeon, 1980, p. 183). Toutes ces recettes, soutient l'Ontario, entraînent un déséquilibre sur le plan des recettes des gouvernements

provinciaux. Par exemple, en 1980, les recettes que l'Alberta tire de ses propres sources s'élèvent à 232 p. 100 de la moyenne provinciale. Dans son document, l'Ontario soutient que «l'ampleur que pourraient prendre les inégalités fiscales découlant de recettes de cet ordre de grandeur est atterrante et met sérieusement à l'épreuve la souplesse des arrangements financiers qui sont au cœur de la Confédération». La province conclut que «ce ne sont pas les constitutionnalistes mais bien les pétro-dollars qui sont à l'origine de la réforme de notre régime constitutionnel».

Le gouvernement de l'Alberta répond par une étude dans laquelle il estime que, entre 1974 et 1981, la région productrice de pétrole a gratifié les autres régions du pays de subventions totalisant environ 40 milliards de dollars. Le Conseil économique du Canada, moins préoccupé par le résultat de ces batailles statistiques, estime que, en 1980 seulement, l'Alberta a subi des pertes de recettes de 12 à 15 milliards de dollars parce que la province devait vendre son pétrole à des prix inférieurs aux cours mondiaux.

Les questions de redistribution régionale prennent tellement de place et d'importance qu'il est impossible de ne pas croire, en dernière analyse, que les politiques décidées par Ottawa seront surtout le fait de son choix entre les intérêts divergents de deux secteurs et de deux régions. La préférence d'Ottawa pour des prix inférieurs aux niveaux mondiaux est interprétée comme une victoire par les régions non productrices, non seulement pour ce qui est des conséquences, mais également à l'égard des intentions. «Encore une fois, le Canada fait appel à l'Ouest pour ...l'aider à sauver la viabilité du pays. Nombreux sont ceux de cette région qui pensent qu'on leur a déjà trop demandé et qu'on leur demande encore trop» (Conway, 1983, p. 201).

La première hausse de prix de l'OPEP Après la hausse de prix vertigineuse de 1973, le gouvernement fédéral agit promptement. Il gèle immédiatement le prix du pétrole produit au pays et adopte un plan de subvention qui garantit les mêmes prix peu élevés aux consommateurs canadiens situés à l'est de la rivière des Outaouais. Ottawa annonce également un projet visant à prolonger jusqu'à Montréal le pipeline qui sert à transporter le pétrole de l'Ouest. Cette annonce est un signe avant-coureur des actions et ripostes unilatérales qui caractériseront la politique énergétique de la décennie (Doern & Toner, 1985, p. 172). Cependant, les provinces s'emploient également à avoir voix au chapitre de l'établissement des prix : en décembre 1973, l'Alberta met sur pied la Commission de commercialisation du pétrole.

En outre, les deux ordres de gouvernement prennent des mesures visant à accroître leur part des recettes tirées de l'énergie. En réponse à la hausse des droits que perçoivent les provinces, Ottawa impose une taxe sur le pétrole et le gaz exportés aux États-Unis, de manière à encaisser la différence entre le prix du pétrole canadien et le prix mondial. Dans son budget de 1974, le gouvernement fédéral annonce que, dorénavant, les redevances payées aux

provinces ne seront plus déductibles de l'impôt sur le revenu des sociétés, se mettant ainsi à dos les provinces et l'industrie, laquelle se sent, à juste titre, coïncée dans la lutte entre les gouvernements. Aux prises avec une « grève du capital », soit l'annulation de projets et l'exode très remarqué du matériel de forage vers les États-Unis, les gouvernements sont forcés d'exiger des redevances moins élevées et d'offrir de nouveaux stimulants. En retour, la réaction des entreprises constitue pour le gouvernement fédéral un argument de plus en faveur de la création de Petro-Canada. En outre, Ottawa s'efforce de limiter les obligations de plus en plus lourdes que lui impose le programme de péréquation, lequel, dans sa formule actuelle, rendrait l'Ontario, déjà la province la plus riche, admissible aux transferts fédéraux dès 1977. À compter de 1974, la péréquation ne sera de l'ordre que du tiers des recettes supplémentaires; en 1977, la formule sera changée pour qu'il soit tenu compte de la moitié seulement des recettes tirées des ressources non renouvelables et pour que le tiers, au plus, des paiements de péréquation découle des recettes tirées des ressources. En 1978, la règle sera encore une fois changée de manière à rendre inadmissible toute province dont le revenu par habitant se situe au-dessus de la moyenne nationale.

Les provinces productrices considèrent les mesures fédérales comme une atteinte non justifiée à leurs droits à la propriété. À mesure que le conflit s'intensifie, les deux ordres de gouvernement cherchent à accroître les pouvoirs légaux et politiques qui leur permettent d'agir dans le domaine de l'énergie. En 1975, Ottawa adopte la Loi sur l'administration du pétrole qui lui donne le pouvoir de rationner les approvisionnements dans les situations d'urgence et qui l'autorise à prendre des mesures unilatérales s'il ne parvient pas à s'entendre avec les provinces productrices au sujet des prix. Les provinces s'inquiètent du fait que cette loi puisse accorder à Ottawa des pouvoirs qui excèdent ceux qu'il détient en matière de taxation et de contrôle du commerce interprovincial et international, qu'elle lui donne le droit d'intervenir dans la fixation des prix et à l'égard d'autres questions de réglementation, d'un bout à l'autre de la chaîne de production. Petro-Canada constitue également un autre atout du gouvernement fédéral au cours de ses négociations avec les provinces.

L'Alberta et la Saskatchewan établissent de nouvelles sociétés d'État qui participent directement à l'exploitation des gisements pétroliers et gazéifères et l'Alberta se dote d'une commission de commercialisation qui lui permettra d'affermir son contrôle. La Saskatchewan adopte des dispositions législatives visant à nationaliser une grande partie de l'industrie de la potasse, à donner à l'État la propriété exclusive des droits sur le pétrole et le gaz et à faire en sorte que la province bénéficie des retombées de la hausse des prix du pétrole d'après 1973. Les deux mesures sont contestées devant les tribunaux; le gouvernement fédéral s'allie à des intérêts privés contre la Saskatchewan afin de défendre ses pouvoirs en matière de commerce. Dans l'affaire de la potasse, la Cour suprême statue que la loi de la Saskatchewan porte atteinte au pouvoir

du gouvernement fédéral en matière de commerce. Dans l'affaire CIGOL, elle conclut que la province impose une taxe indirecte et qu'elle fixe les prix pratiqués à l'extérieur de son territoire. Ces décisions poussent les gouvernements provinciaux à redoubler d'effort en vue de recourir de façon accrue à la propriété publique pour assurer leurs positions et pour protéger leur pouvoir de gérer les ressources dans le cadre constitutionnel. Comme l'affirme le premier ministre Blakeney, «les politiques fédérales nous forcent à exiger une réforme constitutionnelle» (in Conway, 1983, p. 212; également, Blakeney, Leitch, Lougheed, Macdonald, Timbrell et Trudeau, in Meekison, 1977).

Le dossier du pétrole et du gaz soulève des questions de principe et de droit constitutionnel. En tant que titulaires du droit, conféré par la Constitution, de contrôler l'exploitation de leurs ressources naturelles et d'imposer des taxes directes, les provinces productrices peuvent-elles revendiquer la totalité des recettes ainsi générées? Ottawa peut-il légitimement soutenir que, même si la Constitution accorde ces rôles aux provinces, l'ensemble des ressources constitue en quelque sorte le patrimoine de la collectivité nationale? Au cours d'une conférence, l'économiste A.M. Moore se demande si le Canada est une collectivité ou seulement une confédération ou une coalition dont les liens sont plus ou moins lâches. De sa réponse, à savoir qu'il se «plaît à penser que le Canada est un seul peuple, une seule collectivité», découlent des solutions précises (in Simeon, 1980, p. 184). Comme d'habitude, la Constitution n'apporte aucune réponse définitive à ces questions. Elle permet aux deux ordres de gouvernement de revendiquer les recettes tirées du pétrole: à Ottawa, au moyen de son pouvoir d'imposition illimité, et aux provinces productrices, grâce aux redevances sur la production. Les provinces et le gouvernement fédéral doivent concilier les pouvoirs des premières découlant de la propriété et ceux du second relatifs au commerce international et interprovincial.

Malgré l'importance des enjeux constitutionnels, politiques, économiques et particuliers, les gouvernements fédéral et provinciaux parviennent quand même à une forme de compromis à l'égard de la fixation des prix et du partage des recettes, au cours de la période qui précède la deuxième hausse des prix de l'OPEP, survenue en 1979. Entre 1973 et 1978, le prix du pétrole canadien est augmenté progressivement, jusqu'à concurrence de 80 p. 100 des cours mondiaux. Au cours de la même période, la part des recettes pétrolières du gouvernement fédéral passe de 182 millions de dollars à 876 millions, soit de 5,2 à 9,5 p. 100 des sommes totales. Celle des provinces passe de 681 millions de dollars à 4,3 milliards, soit de 27 à 46 p. 100. Cet accroissement se réalise aux dépens des entreprises productrices, dont la part des recettes totales chutera de 65 à 44 p. 100 (EMR, 1979; *Federal Year in Review*, 1979, p. 89, Table 3). Qui plus est, les deux ordres de gouvernement réussissent même à collaborer dans certains domaines d'exploitation, l'un des plus importants étant le partage du financement de l'usine de traitement des sables bitumineux de la société Syncrude, après le retrait de plusieurs participants du secteur privé.

La deuxième hausse des prix de l'OPEP Au moment de la deuxième hausse importante des prix du pétrole, en 1979, le Canada a un nouveau gouvernement. Élu la même année avec 35,9 p. 100 du vote populaire et 136 sièges, le gouvernement minoritaire du premier ministre Clark compte de nombreux représentants de l'Ouest du pays, mais il est très faible au Québec (seulement 13,5 p. 100 des suffrages et 2 sièges) et ses appuis en Ontario ne sont pas très solides bien qu'ils soient substantiels. Les Libéraux, qui comptent 40,1 p. 100 des voix, détiennent 114 sièges, alors que le NPD, avec 17,9 p. 100, en a 26.

Le gouvernement Clark est déterminé à améliorer les relations qu'Ottawa entretient avec les gouvernements provinciaux et à aborder les questions économiques d'une manière beaucoup plus orientée sur les marchés. Les divergences partisans ne devraient plus peser lourd, car la plupart des gouvernements provinciaux sont également de tendance conservatrice, y compris ceux des principaux antagonistes, soit l'Ontario et l'Alberta. Aucun autre gouvernement fédéral n'a été dans une meilleure position pour trouver un compromis. C'est pourquoi la brève période du gouvernement Clark au pouvoir revêt un intérêt particulier. La réaction des deux ordres de gouvernement, lorsque se présente pour la deuxième fois en six ans le dilemme de la fixation des prix du pétrole, offre une excellente occasion de voir dans quelle mesure les changements d'orientation du gouvernement fédéral, qui se distinguent de la logique inchangée des conflits d'intérêts économiques régionaux, influent sur l'intensité du conflit fédéral-provincial.

La hausse des prix de 1979 est moitié moins forte et moins surprenante que celle de 1973. Mais le changement de gouvernement à Ottawa ne facilite pas les négociations, contrairement à ce qu'on a pu penser naïvement. Un profond désaccord persiste entre l'Ontario et l'Alberta, illustrant ainsi que les conflits qui ont marqué les six années précédentes n'avaient pas grand-chose à voir avec les gouvernements de l'époque. Les conflits d'intérêts économiques régionaux sont inévitablement suivis de tensions fédérales-provinciales, malgré toute la bonne volonté des élites politiques et bureaucratiques en place. Les Conservateurs tentent bien de couper la poire en deux et de la partager entre leurs partisans albertains et ontariens, mais ils échouent et les conséquences sont désastreuses sur le plan politique (Doern & Toner, 1985, p. 187).

Cette année-là, à la conférence des premiers ministres provinciaux tenue au cours de l'été, le gouvernement de l'Ontario rend public un document intitulé *Oil Pricing and Security* dans lequel il s'élève violemment contre les nouvelles hausses de prix et favorise plutôt la création d'un programme national touchant l'énergie et l'adaptation des travailleurs. Craignant une trahison du gouvernement fédéral et choqué de ne pas voir sa province participer aux négociations, le premier ministre William Davis mène une campagne ouverte contre l'accord énergétique qu'il soupçonne ses collègues conservateurs de concocter à Ottawa. La majoration proposée par Clark, soutient-il, est «une réponse

excessive et imprudente aux revendications des provinces productrices et de l'industrie pétrolière», qui nous obligent à pratiquer des prix à la hausse fixés arbitrairement et de façon imprévisible dans des circonstances et par des intérêts étrangers au Canada et à nos réalités économiques in Doern & Toner, 1985, p. 192). L'Ontario propose plutôt un autre programme qui serait financé au moyen des nouvelles recettes du gouvernement fédéral et d'une grande partie de celles des provinces productrices.

L'Alberta rejette la proposition, la qualifiant de «tentative visant à modifier le concept et les arrangements fondamentaux de la Confédération, qui laissent aux provinces la propriété des ressources naturelles». La province reste sur ses positions : les ressources lui appartiennent, elles s'épuisent et l'écart entre les cours mondiaux et le prix intérieur représente simplement une subvention versée au reste du pays. La Saskatchewan appuie l'Alberta. Le premier ministre Blakeney, dans un discours prononcé à l'Université Queen's en 1980, avance que, si les Conservateurs de l'Ontario avaient voulu, au fil des ans, élaborer un régime qui aurait permis d'accorder une plus large part des recettes aux citoyens ontariens plutôt qu'aux multinationales étrangères, leur province disposerait elle aussi aujourd'hui de son propre fonds du patrimoine. Au contraire, leur idéologie favorisant la libre entreprise les place maintenant dans une situation qui les oblige à souffler aux gouvernements et aux populations de l'Ouest des recettes leur revenant de bon droit, à eux qui ont fait preuve d'une plus grande prudence et d'un meilleur sens des responsabilités.

Dans une longue série de négociations, le gouvernement Clark tente de réaliser l'irréalisable. Il est disposé à concéder une forte hausse des prix en retour de la participation de l'Alberta à une banque de l'énergie et à un fonds de stabilisation, dont le but consiste en partie à recycler les pétro-dollars. L'Alberta rejette l'idée. On ne sait pas très bien si les négociateurs d'Ottawa et de l'Alberta ont même réussi à s'entendre sur un projet d'accord. Quoi qu'il en soit, les Conservateurs doivent présenter un budget et ils doivent agir. Présenté en décembre, ce budget prévoit une hausse rapide des prix, une plus grande part du gouvernement fédéral dans les recettes qui en découleront et une hausse de 18 cents de la taxe sur le gallon d'essence en vue du financement des programmes d'économie et de l'accroissement des recettes.

La manœuvre est fatale pour les Conservateurs : à cause de l'opposition du NPD fédéral, malgré le fort appui qu'il reçoit de sa base des provinces de l'Ouest, et malgré l'influence des conseillers du gouvernement néo-démocrate de la Saskatchewan au sein du gouvernement Clark, le budget est rejeté. Le premier ministre Davis ne cache pas qu'il n'a pas appuyé le chef national de son parti. Voici ce qu'en dit Jeffrey Simpson :

[Clark] a fait preuve de naïveté en entreprenant des négociations : le temps qu'il a passé dans l'opposition ne l'a pas préparé à affronter l'opiniâtreté des gouvernements provinciaux. Il a cru que, en faisant preuve de bonne volonté et en

faisant des concessions dès le départ, il pourrait obtenir rapidement un accord qui lui permettrait de tenir sa promesse de mettre fin à la guerre entre Ottawa et les provinces. ... Il a découvert que les premiers ministres provinciaux se préoccupent au moins autant de leur propre province que des intérêts nationaux et qu'ils ont beaucoup plus à cœur d'assurer leur survie politique que d'aider Joe Clark...

(1980, p. 9, 204).

L'élection de février 1980 ramène au pouvoir les Libéraux, qui promettent des prix et des taxes moins élevés que ce qui a été proposé dans le budget conservateur. Si le bref passage du gouvernement Clark au pouvoir montre que la bonne volonté et la conciliation ne permettent d'apaiser les conflits fédéraux-provinciaux que de façon limitée, le gouvernement Trudeau, de retour au pouvoir, fait la preuve que pareils conflits peuvent encore être intensifiés en adoptant une position plus radicale.

La plupart des habitants de l'Ouest sont choqués par le résultat de l'élection, particulièrement en Alberta où la population a encore une fois l'impression d'avoir été dupée et que l'élection a simplement contribué à soulever l'Est, plus peuplé, contre elle et que le siège qu'elle détenait à la table du pouvoir à Ottawa a disparu. Deux partis séparatistes voient le jour dans l'Ouest, le Western Canada Concept et le West Fed, et reçoivent un appui considérable aux réunions publiques tenues dans toute l'Alberta. Le Parti libéral «qui, aux yeux de nombreux Albertains représente la domination de l'Ontario et du Québec sur l'Ouest, est de retour au pouvoir notamment parce qu'il a affirmé au reste du pays que l'Alberta devenait trop puissante et trop ambitieuse». L'un des nouveaux défenseurs les plus connus de la cause séparatiste de l'Ouest, Carl Nickle, déclare que le résultat de l'élection a encore une fois été déterminé avant la fermeture des bureaux de scrutin dans l'Ouest. Selon lui, l'Alberta n'a plus que trois solutions possibles : «se tenir coite, avaler sa pilule et se laisser marcher sur les pieds; continuer de tenter d'en arriver à des compromis comme le fait Peter Lougheed; ou opter pour la séparation de l'Ouest du Canada». Un séparatiste avoué se fera élire au cours d'une élection partielle tenue dans la province et les sondages révéleront un appui considérable au séparatisme de l'Ouest (Harrington, *in* Pratt & Stevenson, 1986, p. 23, 29).

Comme le laisse entendre Nickle à propos de la position du gouvernement Lougheed, l'administration albertaine ne se laisse pas porter par la vague de colère de la population et décide de ne pas accroître ses demandes. Bien conscient du mandat clair que la population, à l'exception de l'Ouest, a donné au gouvernement Trudeau, Lougheed sait que sa position est maintenant plus faible qu'en 1978 ou en 1979; aussi cherche-t-il à obtenir un compromis. À la reprise des négociations avec Ottawa, l'Alberta propose de laisser les prix augmenter jusqu'à 75 p. 100 du niveau mondial, en retour de quoi elle s'abstiendra d'augmenter les redevances. En outre, le gouvernement Lougheed est

disposé à effectuer d'importants investissements dans des projets liés à l'énergie et au transport dans d'autres régions du Canada. Loughheed cherche également à obtenir, et ce tout au long des pourparlers constitutionnels qui ont lieu après le référendum du Québec, la garantie absolue que les provinces auront le contrôle de leurs ressources, quelle que soit l'importance de la majorité à l'échelle nationale.

Mais le gouvernement Trudeau n'est pas d'humeur à accepter pareilles conditions. Ottawa veut couper tout lien entre les prix canadiens et les prix mondiaux et obtenir une plus grande part des recettes qu'il pourra utiliser comme bon lui semble et s'élève contre l'idée implicite avancée par l'Alberta, selon laquelle le gouvernement central, faute de moyens financiers, devrait déléguer au gouvernement provincial ses responsabilités à l'égard des projets d'envergure nationale (Institute of Intergovernmental Relations, *Year in Review*, 1980, p. 65). Ottawa répond par son Programme énergétique national, une stratégie globale visant à permettre la réalisation de ces objectifs et à répondre aux sentiments nationalistes économiques manifestés dans le centre de l'Ontario contre les pétrolières multinationales.

Aux termes de la Loi sur l'administration du pétrole, Ottawa établit unilatéralement un nouveau régime de fixation des prix. Les nouvelles taxes qui toucheront la production et l'exportation de pétrole et de gaz permettront au gouvernement fédéral d'accroître sa part des recettes pétrolières et de la faire passer de 12 p. 100 qu'elle était en 1979 à 27,5 p. 100 en 1982, et feront descendre la proportion provinciale de 49 à 41 p. 100. Un programme d'encouragement du secteur pétrolier est mis en œuvre en vue de promouvoir l'exploration et l'autosuffisance. Grâce aux subventions beaucoup plus importantes versées à l'égard de l'exploration dans le Grand Nord canadien et au large des côtes, le programme incite à l'exploration des territoires du Nord qui relèvent d'Ottawa. Les sommes accordées par le gouvernement fédéral varient en fonction de la proportion dans laquelle les sociétés visées appartiennent à des Canadiens, ce qui stimule l'accroissement de la propriété canadienne dans l'industrie pétrolière. En outre, le gouvernement fédéral a le droit d'acheter jusqu'à concurrence de 25 p. 100 de tout le pétrole découvert, ce qui permet aux entreprises publiques d'aider le secteur privé à mener à bien le processus de canadianisation. Une taxe spéciale destinée à la création d'un fonds de participation canadienne est établie dans le même but.

Ottawa justifie l'existence du PEN en soutenant que les variations de prix découlant des actions de l'OPEP profitent à certaines régions du Canada et nuisent aux autres. Le gouvernement fédéral, ajoute-t-on, peut légitimement revendiquer une plus grande part des recettes afin «d'appuyer ses initiatives en matière d'énergie et ses grandes responsabilités sur le plan de la gestion économique, de protéger les citoyens contre les effets économiques néfastes, de faciliter l'adaptation de l'industrie et d'assurer l'équité». La répartition actuelle des recettes, soutient-on, «est extraordinairement défavorable au

gouvernement national». Dans les autres pays frappés par la crise de l'énergie, les gouvernements nationaux ont au moins la chance de pouvoir compter sur des recettes accrues pour en atténuer les effets. «Au Canada, ce n'est même pas le gouvernement national qui profite de la majorité des retombées, mais plutôt un seul gouvernement provincial... Ces politiques ne sont plus compatibles avec les intérêts nationaux». Les provinces perçoivent plus de 75 p. 100 des recettes publiques tirées de l'exploitation du gaz et du pétrole, dont 80 p. 100 reviennent à l'Alberta qui peut se permettre le luxe d'engager de grandes dépenses, de réduire les impôts et de bénéficier de surplus budgétaires et du plus haut revenu par habitant au Canada. «Le gouvernement du pays est d'avis que le régime actuel est inadéquat et inéquitable». Il n'est pas injuste de traiter le pétrole et le gaz de façon particulière: ils sont si importants pour toute l'activité économique qu'ils sont en effet uniques.

Quel que soit le bien-fondé de ses objectifs fondamentaux, soit la canadienisation, l'autosuffisance, l'exploitation des ressources situées au large des côtes et l'établissement d'un prix «canadien» pour le pétrole, le PEN a été mis en œuvre pour régler un cas de force majeure. Il est l'une des principales manifestations, avec l'intention déclarée du gouvernement fédéral de rapatrier la Constitution avec ou sans le consentement des provinces, du nouveau fédéralisme.

Les gouvernements provinciaux répondent du tac au tac. Auparavant, on voyait souvent l'Ontario intervenir dans les conflits à titre de médiateur entre les provinces et le gouvernement fédéral et affirmer les intérêts nationaux. Maintenant aux prises avec les prix élevés du pétrole et des restrictions budgétaires et inquiet des perspectives d'avenir de son industrie manufacturière, l'Ontario s'affiche plus ouvertement comme porte-parole des intérêts régionaux et provinciaux. En ce sens, il est maintenant beaucoup plus une province comme les autres. Toutefois, contrairement aux provinces de l'Ouest, la position régionaliste de l'Ontario le pousse à s'allier étroitement avec Ottawa, non seulement dans ce domaine, mais également dans plusieurs autres, notamment en ce qui a trait à la Constitution. Dans le contexte de l'énergie, le premier ministre Davis défend la définition que donne le premier ministre Trudeau de l'«intérêt national». Les politiques de l'époque affectent la «trame de la Confédération»:

Lorsque des changements massifs et sans précédent dans la fiscalité interrégionale menacent d'altérer l'économie et d'affaiblir sa capacité... de répondre aux besoins nationaux, les redevances provinciales deviennent donc un problème national proprement dit... Les difficultés qui vous attendent résident dans le fait que nos différends concernant la fixation des prix du pétrole brut ont, en réalité, moins à voir avec la politique énergétique qu'avec nos aspirations et convictions divergentes concernant la gestion et l'avenir de notre pays... la politique

énergétique doit être définie dans un contexte national et non pas simplement provincial.

(Doern & Toner, 1985, p. 276-280).

L'affirmation des provinces, soutient le premier ministre Davis, ne doit pas supplanter l'édification de la nation; le gouvernement fédéral n'est pas un simple arbitre, mais le gardien de l'ensemble de la nation. Les conséquences des prix élevés du pétrole ne sont pas imposées aux citoyens ordinaires par une puissance étrangère, mais par un gouvernement provincial canadien. Davis reconnaît que la situation de l'Ontario à titre de centre névralgique du pays fait l'envie des autres provinces et entraîne certaines frustrations et de l'insatisfaction dans d'autres régions du pays, mais il ajoute qu'il ne fait aucun doute que sa province a toujours partagé ses richesses (Doern & Toner, 1985, p. 276-280).

Les provinces productrices attaquent le PEN sur presque tous les fronts. Selon le premier ministre Lougheed, il s'agit d'une «tentative pure et simple de l'administration fédérale de s'emparer des ressources de sa province». Cette action est fondamentalement injuste, car les ressources de l'Ouest sont traitées de façon fort différente des ressources minérales ou de l'hydro-électricité des autres provinces. Le centre du Canada a fait depuis longtemps la sourde oreille aux plaintes des provinces de l'Ouest concernant les biens manufacturés qu'il lui vend à des prix supérieurs aux cours mondiaux ou au sujet des taxes payées par les gens de l'Ouest pour sauver les usines de Chrysler et de Massey-Ferguson au Québec et en Ontario. Les Albertains ont déjà renoncé à recouvrer plus de 17 milliards de dollars, soit 8 500 \$ par habitant, mais ils ne toléreront plus que l'on continue de piller leurs ressources par un processus unilatéral :

Aujourd'hui, l'attitude de l'Ouest du Canada à l'égard de la Confédération en est une d'insatisfaction et de frustration... Toute action unilatérale du gouvernement fédéral, particulièrement si elle a déjà été rejetée par l'Ouest canadien, fera l'objet d'une résistance farouche de la part de nos concitoyens. Ottawa commettrait un très mauvais calcul en jugeant mal la détermination des Albertains à ce sujet.

(Doern & Toner, 1985, p. 266).

Le PEN est également insensé sur le plan économique, soutient Lougheed : il coûtera des emplois aux Canadiens, nuira aux objectifs de sécurité des approvisionnements et d'autosuffisance, fera du tort aux petites entreprises et fera fuir les ressources et les capitaux vers les États-Unis. Au surplus, la conception du PEN et sa mise en œuvre sont contraires à la vision d'après-guerre du fédéralisme canadien. À Ottawa, une «élite restreinte» impose ses «vues centralistes et dirigistes du Canada», soutient encore Lougheed, car «l'administration centrale ne peut souffrir de voir une province devenir indépendante, même modérément. Nous sommes agressés au grand jour, ni plus ni moins, par une

administration fédérale... déterminée à nous réduire et à nous faire reprendre le statut de territoire que nous avons en 1904», déclare-t-il (*in Pratt & Stevenson, 1981, p. 165*). Le PEN est considéré comme un «programme d'Ottawa» plutôt que comme un programme d'envergure nationale. «Si l'administration fédérale procède dans la voie tracée par le premier ministre, nous verrons un Canada très différent, ...un État fédéral très différent, si jamais celui-ci subsiste. Les provinces autres que le Québec et l'Ontario deviendront des provinces de «deuxième ordre» (*in Doern & Toner, 1985, p. 268-269*).

L'Alberta conteste la constitutionnalité du programme, reporte l'approbation de projets d'exploitation des sables bitumineux et annonce la réduction graduelle de la production de pétrole, réduction qui atteindra éventuellement 180 000 barils par jour. La Saskatchewan et la Colombie-Britannique se font l'écho des critiques albertaines. Le PEN, déclare le premier ministre Blakeney, c'est «l'envers de Robin des bois», une politique destinée à favoriser une région aux dépens d'une autre. Les vues régionalistes d'Ottawa ne sont pas le fait d'un accident, mais elles provoquent une «tragédie nationale» (*in Doern and Toner, 1985, p. 282*). Les deux provinces soutiennent que le nouveau régime de taxation est inconstitutionnel. Ottawa répond par une petite majoration de la taxe de vente au détail, qui sera appelée la taxe «Lougheed» ou «Lalonde», selon qu'on se trouve dans l'un ou l'autre camp.

Jamais les ressources n'ont été l'objet de pareil conflit fédéral-provincial, et des pressions commencent à s'exercer un peu partout pour qu'on mette fin à cette guerre. Les pétrolières s'en prennent au programme par l'intermédiaire de la presse financière et déclenchent une autre «grève du capital» : elles réduisent leurs dépenses d'exploration, envoient leurs plate-formes de forage vers le Sud et laissent en plan les projets d'exploitation des sables bitumineux. Le président de la Chambre de commerce du Canada déclare qu'il commence à perdre patience face aux pugilistes politiques qui persistent à faire passer leurs vendettas personnelles avant les affaires de l'État. À la conférence de 1981, les premiers ministres des autres provinces invitent également les antagonistes à régler leurs différends. Les deux ordres de gouvernement semblent ressentir leur éloignement et pensent qu'il est temps d'en arriver à un compromis.

Au printemps 1981 reprennent les négociations concernant le prix du pétrole et le partage des recettes. Au mois de septembre suivant, des discussions bilatérales marathon débouchent sur un accord entre Ottawa et Edmonton au sujet des questions fondamentales. La taxe controversée sur le gaz naturel et les liquides de gaz naturel, que les provinces considèrent comme une taxe à l'exportation, est éliminée et la taxe sur les recettes du pétrole et du gaz est modifiée. L'Alberta obtient le contrôle de l'administration des subventions versées dans la province aux termes du Programme d'encouragements pétroliers, mais les règles fédérales continuent d'être appliquées. La majoration des prix s'effectuera plus rapidement que prévu. Les premiers ministres

Trudeau et Lougheed soutiennent que l'accord constitue un compromis raisonnable. Des accords seront également conclus avec les autres provinces productrices, chacun tenant compte des besoins particuliers de ces dernières : l'accord conclu avec la Colombie-Britannique est axé sur les exportations de gaz naturel, alors que celui intéressant la Saskatchewan vise surtout le pétrole lourd. Les deux provinces consentent à reprendre le versement des taxes qu'elles avaient retenues. Par contre, les trois accords laissent en plan les questions d'ordre constitutionnel. Par exemple, on retrouve le passage suivant dans le protocole d'entente qui lie la Saskatchewan et Ottawa :

Le gouvernement de la Saskatchewan affirme que la Couronne du chef de la Saskatchewan... n'[est] pas tenue de payer la taxe sur le gaz naturel et les liquides de gaz naturel, ni la redevance spéciale de canadienisation, et le gouvernement du Canada affirme qu'il a le droit d'imposer de telles taxes à la Couronne du chef de la Saskatchewan... [ils] conviennent toutefois de laisser de côté leurs divergences d'opinion sans renoncer à leurs droits.

(Year in Review, 1981, p. 131).

Ainsi, en 1981, tout comme en 1867, des accords essentiels au bien de tous sont conclus, repoussant à plus tard le règlement des divergences les plus profondes.

Une autre question n'a pas encore été réglée en matière d'énergie : les ressources pétrolières et gazières situées au large des côtes. Encore une fois, la question n'est pas nouvelle. Au cours des années 60, la Colombie-Britannique et l'administration centrale avaient soumis aux tribunaux leur différend au sujet de la propriété des ressources extracôtières. La thèse de l'administration fédérale avait été retenue, mais les compétences à l'égard du détroit de Georgia étaient restées indéterminées. Durant la perspective de découvertes importantes au large de la côte est dans les années 70, la question est encore une fois soulevée, particulièrement en Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve. Comme les provinces de l'Ouest, elles voient dans les ressources extracôtières la clé de leur prospérité future et le tremplin de leur diversification économique. Elles sont d'avis que ces ressources doivent être considérées comme un bien provincial, de la même manière que les ressources que l'on trouve à l'intérieur des terres. La question sera traitée de façon quelque peu différente par chacune des deux provinces, notamment parce que leurs revendications particulières sont articulées de façon différente.

Terre-Neuve a adhéré à la Confédération en 1949, après avoir été longtemps un Dominion autonome. Elle soutient qu'elle n'a jamais renoncé aux droits qu'elle détenait sur le plateau continental ; la question n'avait tout simplement pas été soulevée en 1949. En outre, le premier ministre Peckford affirme que la reconnaissance du droit de propriété de la province n'est pas simplement une question de recettes ; c'est aussi l'affirmation de l'identité des Terre-Neuviens et le moyen qui permet à la province de protéger sa culture

traditionnelle tout en bénéficiant des avantages de la modernisation. En 1979, le premier ministre Clark a consenti à céder les droits de propriété, mais aucun accord officiel n'a été signé; le nouveau gouvernement Trudeau retire l'offre de Clark. Ottawa propose plutôt des arrangements administratifs qui permettraient à la province de jouer un rôle sur le plan de la gestion, de même qu'une forme de partage des recettes semblable à celle qui a été négociée avec les autres provinces, au moins jusqu'à ce que Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse ne soient plus les parents pauvres du pays (Doern & Toner, 1985, p. 161). Terre-Neuve rejette l'offre.

Quant au premier ministre de la Nouvelle-Écosse, John Buchanan, il déclare que sa province considère que le PEN n'est pas valide, mais, mis au défi par le premier ministre Trudeau de faire valoir son point de vue devant les tribunaux, il dit préférer une «solution politique». Finalement, l'«Accord Canada-Nouvelle-Écosse sur la gestion des ressources pétrolières et gazières situées au large des côtes et sur le partage des recettes» sera conclu en mars 1982. La question des droits de propriété est laissée de côté. La Nouvelle-Écosse aura des représentants au sein de l'Office du pétrole et du gaz extracôtiers et encaissera toutes les recettes dites «de type provincial», jusqu'à ce que sa capacité fiscale atteigne la moyenne nationale. Un fonds de 200 millions de dollars destiné au développement de l'infrastructure est établi et des mesures sont prises pour permettre à la province de participer à la propriété publique des projets d'exploitation extracôtière. Enfin, si jamais une autre province conclut un «meilleur» marché, l'Accord conclu avec la Nouvelle-Écosse sera automatiquement aligné sur ce dernier.

Pendant ce temps, Terre-Neuve maintient sa position sur la question de la compétence. Ottawa porte alors la bataille devant les tribunaux. En 1984, la Cour suprême du Canada confirme la compétence du gouvernement fédéral, mais à cette époque, la situation n'est plus aussi urgente étant donné que les prix du pétrole ont subi une chute spectaculaire qui ralentit le rythme de l'exploration et de l'exploitation extracôtières. L'impasse persistera jusqu'à ce que l'élection de septembre 1984 amène les Conservateurs de Mulroney au pouvoir à Ottawa.

Ces accords mettent un terme à une décennie de conflits qui semblaient insolubles et constituent un compromis raisonnable entre les diverses parties au litige. Mais on a mis beaucoup de temps à y parvenir et on a payé cher. Ironie du sort, les accords ne sont pas sitôt conclus que s'écroulent les marchés du pétrole et d'autres produits de base, dont l'emballement avait justement été à l'origine du conflit. Encore une fois, ce sont les événements survenus à l'étranger qui façonnent les politiques du pays. Les avantages que l'on attendait des nouvelles explorations et exploitations massives ne se matérialisent pas. Au contraire, la chute des prix de l'énergie et de diverses matières premières met un terme à la prospérité de l'Ouest du pays. En Alberta, le taux de chômage grimpe à 11 p. 100 en 1983, soit quatre fois le taux de 1981.

La valeur des propriétés tombe et des banques de l'Ouest établies depuis peu éprouvent de graves difficultés et doivent faire l'objet de plans de sauvetage par Ottawa. Les nouveaux résidents arrivent en moins grand nombre dans la province. Puis suit l'exode. Loin de constituer le nouvel équilibre économique permanent qu'avait prévu Ottawa en 1981, la prospérité de l'Ouest n'a été que temporaire, comme on le craignait depuis le début dans la région.

Les craintes d'une montée séparatiste dans l'Ouest (ou à Terre-Neuve) sont probablement exagérées, mais les conflits concernant l'énergie mettent la structure du fédéralisme canadien à rude épreuve. Ils remettent en question les prémisses de l'économie politique canadienne et sont le reflet de l'effondrement des arrangements d'après-guerre. Mais pourquoi ces questions d'ordre économique ne sont-elles pas d'abord interprétées en fonction des classes sociales, comme l'ont été les contrôles des prix et des salaires? Pourquoi ne contribuent-elles pas à accentuer les différences entre les classes en cette période?

Si le Canada n'avait pas eu le pétrole, la principale conséquence des actions de l'OPEP aurait été une crise économique beaucoup plus grave accompagnée d'une escalade du conflit entre les classes. Le régime des relations industrielles que connaît le pays après la guerre est suspendu deux fois, même si le Canada tire profit, somme toute, des augmentations du prix du pétrole de l'OPEP. Incidemment, si le pétrole et le gaz canadiens avaient été répartis également dans tout le pays, il n'y aurait pas eu de conflits régionaux, mais les travailleurs et les propriétaires d'entreprise privée se seraient certainement opposés aux deux ordres de gouvernement au sujet du partage des retombées économiques. N'eût été de sa dimension régionale, cette lutte, même au niveau fédéral-provincial, aurait très bien pu se livrer sur le plan des classes. Mais la politique énergétique était plutôt considérée par presque tous les intervenants, y compris le NPD, comme un défi fondamental à l'équilibre du pouvoir, économique et politique, entre l'Est et l'Ouest.

Les alliances qui s'établissent entre les gouvernements et l'industrie de l'énergie suivent des modèles complexes. Les provinces productrices ont noué des liens étroits avec l'industrie de l'énergie située sur leur territoire, mais le gouvernement fédéral, de son côté, a établi une relation parallèle avec les entreprises qui exploitent les terres de l'administration fédérale, et particulièrement avec les entreprises qui ont profité du PEN. En outre, les deux types de relation se chevauchent substantiellement. L'allégeance des autres industries dépend moins de la région ou du type de propriété que de l'administration gouvernementale qui subventionne leurs prix, de manière à leur permettre de soutenir la concurrence internationale. Les travailleurs sont divisés: il y a ceux qui favorisent les intérêts économiques de leur propre région et qui s'identifient à leur gouvernement provincial, et ceux qui appuient l'intérêt (à court terme) de leur industrie à l'égard des subventions.

Les analyses de ce conflit, axées sur le caractère fédéral de l'État canadien, permettent d'expliquer la forme qu'il a prise et le langage dans lequel il s'est manifesté, comme nous le verrons dans la prochaine partie. Mais, pour comprendre pourquoi le conflit est survenu, nous devons commencer par les structures économiques et la répartition de la population. Et pour exposer pourquoi le conflit met aux prises des régions plutôt que des classes sociales, il nous faut approfondir notre compréhension du caractère et de l'importance qu'a toujours eue la forte identification de la plupart des Canadiens à leur province.

Les débats généralisés qui ont lieu au cours de cette période auront des conséquences importantes sur l'image du pays. Quelle collectivité doit primer, celle du pays ou celle de la province? Quel ordre de gouvernement est le plus légitime et répond le mieux aux besoins? Doit-on se réjouir de la diversité nationale et l'institutionnaliser davantage ou doit-on la considérer comme une menace à laquelle il faut mettre fin par l'affirmation d'une volonté nationale? Dans quelle mesure un régime fédéral doit-il s'écarter d'un système favorisant la majorité simple? Les Canadiens ont toujours débattu ces questions au cours de leur histoire, mais, entre 1974 et 1984, ce débat s'intensifiera et prendra une tournure encore jamais vue. Le débat n'est pas le résultat d'un vide ni le produit de la rivalité entre des élites avides de pouvoir. Sa vivacité découle de questions bien réelles de pouvoir et d'influence que l'évolution socio-économique ont imposées au régime fédéral.

La question linguistique : le parti québécois et le référendum

On comprend mieux l'accession du PQ au pouvoir, le 15 novembre 1976, si on la considère comme l'aboutissement des tendances que nous avons examinées dans le chapitre précédent. Le PQ a pour but de réaliser l'indépendance du Québec assortie d'une certaine forme d'association économique avec le reste du Canada. Il promet de procéder graduellement, c'est-à-dire de montrer qu'il est capable de bien gouverner la province et ensuite de tenir un référendum sur la souveraineté-association. Cette démarche portera le nom d'*étapisme*. Entre temps, le PQ se servira de tous les pouvoirs dont dispose le gouvernement du Québec pour procéder à la francisation de la province.

Le résultat de l'élection ne doit pas être interprété simplement comme un vote en faveur de la souveraineté-association. Certains militants péquistes et d'autres membres du Parti peuvent l'avoir compris ainsi, mais pour d'autres il s'agit d'un vote en faveur d'un changement constitutionnel, le PQ étant le meilleur négociateur en la matière. Pour d'autres encore, les questions ne sont pas tant d'ordre national ou linguistique que d'ordre économique, le choix entre les Libéraux et le PQ en étant surtout un de classes (See, 1987, p. 149-150), ou simplement la volonté de remplacer un gouvernement fatigué et discrédité.

Néanmoins, l'élection du PQ polarise les craintes qu'entretennent de nombreux Canadiens à l'égard de l'avenir du pays. On assiste alors à une avalanche d'ouvrages sur le sujet, tels *Must Canada fail?* (Simeon, 1977) et *Canada and the Burden of Unity* (Bercuson, 1977). L'auteur du livre le plus lu sur le fédéralisme canadien fait remarquer qu'il en a presque abandonné la rédaction, craignant que la fédération ne survive pas assez longtemps pour lui permettre de publier son livre (Smiley, 1976).

Comme s'ils voulaient chasser le vent de pessimisme qui souffle, une foule de groupes publics et privés parrainent des conférences et d'autres activités destinées à rechercher un compromis, une «troisième option», entre le *statu quo* et l'indépendance. En outre, de nombreux Canadiens disent avoir les mêmes aspirations que les Québécois, soutenant non seulement que d'autres menaces pesant sur l'unité canadienne sont aussi importantes que celles de la langue, mais également que d'autres provinces ont des revendications et des aspirations semblables. Le débat tenu au Québec sur les avantages et les inconvénients de la Confédération se transporte dans tout le pays. Ainsi, la réaction n'est pas nécessairement de se rallier autour d'Ottawa à titre de défenseur de la Confédération contre le séparatisme.

Au cours des années qui suivent l'élection de 1976, la lutte pour l'allégeance des Québécois est menée sur plusieurs fronts. Le nouveau gouvernement du Québec cherche à défricher le terrain en vue du référendum et à mettre en œuvre son programme provincial, y compris la réforme sociale et économique. Ses premiers efforts sont axés sur la politique linguistique visant à faire du Québec, une fois pour toute, une société où prédomine le français. La politique est intégrée dans sa première loi d'importance, la loi 101, aussi appelée Charte de la langue française.

Le gouvernement péquiste mène une série de grandes études sur les effets de la Confédération sur le Québec, affirmant non seulement aux Québécois, mais également aux citoyens des autres provinces, que la Confédération existante emprisonne les deux groupes linguistiques dans un carcan qui entraîne des conflits interminables. Selon le PQ, les deux groupes gagneraient à divorcer et à établir des relations plus équitables et plus amicales. On publie une série de «comptes économiques» dont le but avoué est de montrer que le Québec reçoit moins en avantages de l'administration fédérale que ce qu'il paye en taxes. Les analystes fédéraux répondent par des évaluations contraires (Leslie et Simeon, 1977). Le gouvernement tente de convaincre les Québécois que le coût économique de la séparation sera faible, mais c'est une tâche que les difficultés économiques de l'époque rendent plus ardue. Les journaux sont remplis de reportages sur l'exode des capitaux et des sièges sociaux du Québec.

À l'automne de 1979, le gouvernement du Québec publie un livre blanc intitulé *La nouvelle entente Québec-Canada – Proposition du gouvernement du Québec pour une entente d'égal à égal : la souveraineté-association*. Le document fait état de la lutte que le Québec a toujours menée pour survivre

et du statut minoritaire permanent des Canadiens français. On peut y lire que l'expérience du fédéralisme vécue par le Québec au cours des dernières années se caractérise par l'ingérence constante du gouvernement fédéral dans les pouvoirs provinciaux : dans la culture, dans le domaine des politiques sociales, en matière de travail et à l'égard des ressources et des affaires municipales. Au sein du régime fédéral, le Québec est traité comme toutes les autres provinces : on ne lui reconnaît pas de rôle particulier en tant que société distincte. Les tendances démographiques affaiblissent de plus en plus le Québec dans l'ensemble de la Confédération. Dans la situation actuelle, le renouvellement est impossible; le statut spécial est une illusion. On doit procéder à un nouveau, à commencer par la souveraineté du Québec et par un traité d'association aux termes duquel seraient établis un marché commun et une monnaie commune administrés par un conseil communautaire aidé d'une commission d'experts, une cour de justice et une autorité monétaire centrale. Le PQ propose donc de remplacer le régime fédéral composé de 10 unités par un régime confédéral de deux unités fondé sur l'égalité.

Pour le gouvernement fédéral, l'élection du Parti québécois est le signal du début de la plus importante bataille que Pierre Trudeau et ses collègues sont venus mener à Ottawa contre le nationalisme québécois. Les dirigeants fédéraux s'attaquent à tous les points des revendications péquistes : ils produisent leurs propres chiffres pour montrer ce que le Québec a gagné de sa participation à la Confédération; ils soutiennent que les Québécois ont en effet beaucoup de pouvoirs à Ottawa et qu'il y a beaucoup plus d'avenir à faire en sorte que les Canadiens français se sentent chez eux d'un océan à l'autre. Ils soutiennent également que la souveraineté-association ne serait pas acceptée du reste du Canada et que l'indépendance coûterait trop cher. Plutôt que de se battre pour obtenir cette indépendance, les Québécois devraient rechercher un «fédéralisme nouveau». Toutes les forces vives de l'administration fédérale et du Parti libéral sont mises à contribution pour obtenir des appuis au Québec. On rappelle constamment aux Québécois les avantages de la Confédération; on établit le Centre d'information sur l'unité canadienne qui sera chargé de réunir des informations sur l'opinion publique et de faire de la publicité favorable. En 1977, le gouvernement fédéral forme la Commission de l'unité canadienne (Comité Pepin-Robarts) qui tiendra des audiences publiques dans tout le pays. L'année suivante, il publie son programme de réforme constitutionnelle. Ensuite, en 1979, la Commission Pepin-Robarts publie son rapport final.

Les réactions des gouvernements provinciaux à ces initiatives fédérales sont mitigées. Tous les gouvernements se disent opposés à négocier la souveraineté-association, mais ils laissent Ottawa se battre tout seul. Les provinces voient également dans le nouveau gouvernement québécois un allié dans leur lutte pour une fédération plus décentralisée. Les gouvernements provinciaux, de même que certains groupes d'étude non gouvernementaux, y compris le Parti libéral du Québec et l'Association du Barreau canadien, élaborent diverses

propositions constitutionnelles qu'on appellera librement la «Troisième Option». À leur avis, on ne doit pas choisir entre le *statu quo* ou l'indépendance, mais plutôt opter pour la réforme constitutionnelle. Les réformes proposées comprennent généralement la reconnaissance de fait d'un statut spécial pour le Québec, l'établissement graduel d'un dualisme linguistique au sein des institutions centrales, une plus grande participation des provinces ou des régions à l'élaboration des politiques nationales et une certaine décentralisation de la fédération.

La publication du livre blanc du PQ est suivie, le 20 décembre 1979, par l'annonce de la question référendaire. On y énonce le but poursuivi, soit la souveraineté et l'association, on promet que, à la suite des négociations, aucun changement ne sera apporté sans qu'il y ait un autre référendum et le gouvernement demande qu'on lui donne le mandat de négocier un projet d'entente entre le Québec et le Canada. C'est donc la stratégie de l'*étapisme* qui est retenue, précaution qui tient compte de l'opinion publique québécoise. Au sein de la population, la proportion des véritables indépendantistes stagne à 20 p. 100 depuis les années 60. Par contre, le *statu quo* n'a pas plus d'appui, la majorité des Québécois ayant adopté une position mitoyenne oscillant entre la réforme et une certaine forme de souveraineté-association; il est probable qu'un grand nombre d'électeurs ne connaissent pas avec certitude la différence réelle qui existe entre ces deux solutions.

Cette ambivalence se fait sentir de façon marquée au sein du PQ et se reflète en effet dans la personnalité complexe de son chef René Lévesque. Au sein du Parti se trouve un groupe favorable à l'indépendance tout court, pour qui l'association n'est qu'un moyen de dorer la pilule à ceux qui se font tirer l'oreille. Mais un autre groupe, probablement plus nombreux, considère les liens avec le reste du Canada comme une importante part de son identité. Ce groupe recherche l'égalité, la négociation d'égal à égal et voit dans la souveraineté-association le meilleur moyen d'établir ce principe.

La souveraineté-association est peut-être une utopie politique et économique. Par exemple, n'exercerait-on pas des pressions intenable pour que soient coordonnées les politiques dans pratiquement toute la gamme des questions d'ordre socio-économique? Le cas échéant, comment un régime composé de deux unités pourrait-il résoudre les divergences, compte tenu des inégalités de taille et de richesse, ce qui exigerait que la majorité consulte la minorité pour des questions d'importance primordiale? Mais le concept exerce une très forte attraction émotionnelle et symbolique doublée de la volonté de faire l'indépendance et de celle de conserver des liens avec le Canada. Le document intitulé «D'égal à égal» est orné à la fois de la fleur de lys et de la feuille d'érable. Avant et après le référendum, en fait depuis la formation du Parti québécois, René Lévesque devra lutter contre les séparatistes à tout crin, tant à l'intérieur du parti qu'à l'extérieur, se défendant bien d'en être un lui-même (Fraser, 1984).

Il y a également des différences marquées entre les diverses conceptions du fédéralisme renouvelé que font valoir les Libéraux fédéraux et provinciaux. En dépit des subtilités de la double allégeance de la plupart des Québécois et des nombreuses façons dont ils cherchent à les concilier, le référendum finit par se résumer à un choix entre l'indépendance et le fédéralisme. La question est débattue à l'assemblée nationale du Québec en mars 1980, volant même la vedette à la campagne référendaire. Aux termes de la Loi sur le référendum, les tenants du «oui» et du «non» sont regroupés sous l'égide de comités, l'un dirigé par le premier ministre Lévesque et l'autre par le chef libéral Claude Ryan. Les discours et le langage politique de la campagne montrent la profondeur des divisions qui séparent les Québécois. Les valeurs et les symboles opposés du pays et de la collectivité cotoient les intérêts les plus matériels. Malgré les accusations de jeux de coulisse qui fusent de part et d'autre, on constate, avec le recul, la tolérance et l'ouverture remarquables dont ont fait preuve les opposants d'un débat d'une telle profondeur (voir Institute of Intergovernmental Relations, *The Question*, 1977).

Les dirigeants fédéraux, particulièrement le premier ministre et le ministre de la Justice Jean Chrétien, participent activement au débat, personnifiant une vision du Québec et du Canada différente de celle projetée par le PQ. Dans cette bataille dont le vainqueur est incertain, le vent semble tourner lorsque les tenants du «non» se mettent à faire l'éloge de façon explicite des valeurs pancanadiennes plutôt que d'insister sur les désavantages pratiques et économiques de la séparation. Plusieurs premiers ministres provinciaux et certains groupes de citoyens de l'extérieur du Québec invitent également les Québécois à prendre parti pour le non, mais ce qu'il y a de plus remarquable, c'est de constater à quel point la campagne référendaire est une affaire de famille, les Canadiens anglais n'étant guère plus que des spectateurs fascinés par la chose. En outre, on ne se préoccupe pas de penser à ce qu'il adviendra si le «oui» gagne la faveur populaire.

Le 20 mai 1980, c'est la victoire du «non», qui obtient 59,5 p. 100 des voix contre 40,5 p. 100, soit une proportion tout juste suffisante pour que l'on puisse affirmer que la majorité de tous les groupes linguistiques du Québec a voté contre le mandat proposé. C'est un coup très dur pour le Parti québécois qui connaîtra des divisions internes et dont le pouvoir de négociation avec les autres provinces, et par-dessus tout avec Ottawa, sera grandement affaibli. Le résultat du référendum, doublé des 68,2 p. 100 du suffrage que les Libéraux fédéraux ont obtenu au Québec quatre mois plus tôt à l'élection fédérale de 1980, donnent au premier ministre Trudeau ce que Fraser appelle «un double mandat», une autorité qu'aucun premier ministre fédéral n'a eue avant lui à l'égard du Québec. Selon lui,

il [le référendum] transforma le Parti québécois, de mouvement national qu'il était en parti politique provincial. René Lévesque, qui jusqu'alors était un leader national, devint un premier ministre provincial.

En tant que leader national, il était une figure de modération et un symbole de fierté. En tant que premier ministre, il devait se révéler rigide, aigre, et faible. En tant que leader national, il avait créé une alliance d'éléments disparates et contestataires, forgé un parti nationaliste et progressiste qui prit le pouvoir en très peu de temps et introduisit un grand nombre de réformes. En tant que premier ministre provincial, il échoua là où tous ses prédécesseurs depuis la Seconde Guerre mondiale avaient réussi : il ne parvint pas à préserver l'intégrité des pouvoirs politiques du Québec. L'État qu'il légua à son successeur sera plus affaibli que celui qu'il avait hérité de Robert Bourassa. Pour René Lévesque, cette conjoncture a été et demeure la plus humiliante conséquence de la défaite référendaire.

(Fraser, 1984, p. 264).

Au lendemain de la défaite, c'est au gouvernement fédéral de prendre l'initiative à l'égard de la Constitution. René Lévesque fait remarquer que la balle est maintenant dans le camp fédéral. Le PQ se donne comme objectif limité de résister au rapatriement unilatéral de la Constitution par Ottawa et de bien gouverner le Québec. En avril 1981, le Parti québécois fait élire 80 députés et obtient 49 p. 100 des suffrages, laissant aux Libéraux 42 sièges et 46 p. 100 des voix. Porteuse de division, la question de la souveraineté-association est laissée de côté; en fait, personne n'est disposé à l'aborder et, de toute manière, toutes les énergies sont jetées dans la lutte contre Trudeau (Fraser, 1985, p. 257-278).

Vient ensuite le deuxième coup d'assommoir : le 5 novembre 1981, au terme d'une séance privée qui durera toute la nuit et dont le Québec sera exclu, le gouvernement fédéral et les neuf autres provinces concluent un marché constitutionnel. Le marché lui-même et le processus qui y a mené font l'objet de la prochaine partie du présent document. Voyons-en pour le moment les répercussions sur la société et la politique québécoises. René Lévesque, lésé et amer, refuse de signer le document de l'entente. Claude Morin, le ministre des relations intergouvernementales qui a négocié avec les autres provinces, démissionne deux semaines plus tard. Le gouvernement du Québec se retire de la plupart des rencontres et activités intergouvernementales. Le 17 avril suivant, la Loi constitutionnelle de 1982 est adoptée. De son côté, le gouvernement du Québec réplique en adoptant une loi qui lui permet de soumettre toutes les lois québécoises à la disposition dérogatoire de la Charte des droits (Fraser, 1985, p. 279-301).

Cependant, la défaite constitutionnelle déclenche la lutte intestine que le Parti québécois avait jusqu'à maintenant réussi à éviter. D'un côté se trouvent ceux qui ont toujours considéré l'indépendance comme un atout permettant de négocier le renouvellement du fédéralisme; de l'autre, ceux qui voient dans la souveraineté-association un pas vers l'indépendance totale. La solidarité

politique maintenue par la magie des mots «souveraineté-association» commence à s'effriter. Au plus fort de la réaction à l'entente constitutionnelle conclue en novembre, les indépendantistes prennent le haut du pavé. Au congrès péquiste du 4 décembre 1981, les délégués se prononcent contre toute allusion à l'association économique dans la constitution du Parti. La prochaine élection provinciale portera sur l'indépendance sans association, qui sera déclarée unilatéralement après la victoire. René Lévesque est consterné; pour lui, le PQ s'est transformé en RIN. Dans son discours de clôture du congrès, deux jours plus tard, il menace de démissionner. Le 13 décembre, l'exécutif du Parti annonce qu'il y aura un référendum interne sur la question. Le 9 février 1982, on annonce les résultats du «René-rendum» : 95 p. 100 des membres du Parti ayant fait parvenir leurs bulletins de vote par la poste appuient la position de Lévesque: la souveraineté assortie d'une association économique, qui sera négociée seulement après un référendum populaire, et la protection des droits linguistiques des minorités prévus dans les dispositions de la loi 101. Mais seulement 48,8 p. 100 des 292 888 membres ont fait parvenir leurs bulletins de vote (Fraser, 1985, p. 302-314).

Un autre malheur attend l'infortuné gouvernement péquiste: la récession. De façon incroyable, le Québec compte 44 p. 100 de tous les emplois perdus au Canada au cours de cette période, soit 219 000 jusqu'en août 1982, ce qui anéantit d'un coup tous les gains réalisés depuis décembre 1977 (Fraser, 1985, p. 322). La réaction du PQ, nous l'avons vu, est d'effectuer un important virage à droite et de décider unilatéralement d'abaisser les salaires du secteur public au moyen des lois 70 et 105. Quand les syndicats réagissent par la formation d'un front commun et par des grèves illégales, on a l'impression de revivre la confrontation de 1972 entre Bourassa et le Front commun, événement qui avait principalement contribué à l'union des syndicats et du PQ. Mais, en février 1983, c'est le parti de René Lévesque qui adopte la loi 111, que L. Ian MacDonald qualifie d'«équivalent moral de la Loi sur les mesures de guerre» (*in* Fraser, 1985, p. 334). Les ponts entre les syndicats et le Parti québécois sont coupés; celui-ci est alors privé de l'une de ses plus importantes ressources financières et de son principal soutien organisationnel. Cette lutte confirme une tendance qui a été notée pour la première fois au moment de l'élection de 1981, c'est-à-dire que le PQ est de plus en plus appuyé par les petites villes conservatrices et de moins en moins par les circonscriptions urbaines (Fraser, 1985, p. 322-336).

La récession et la lutte contre le mouvement syndical coûtent cher au Parti, non seulement sur le plan du moral des troupes, mais également sur celui de l'électorat: en février 1983, l'appui dont bénéficie le PQ tombe sous les 20 p. 100 (Fraser, p. 336). Pendant ce temps, les principales figures politiques sont remplacées: Joe Clark perd sa place à la tête du Parti progressiste-conservateur au profit de Brian Mulroney, en juin 1983 (c'est la première fois de toute l'histoire du Canada que les Conservateurs sont dirigés par un

Québécois). Robert Bourassa reprend la tête des Libéraux provinciaux en octobre de la même année. Ensuite, en février 1984, Pierre Trudeau annonce sa retraite prochaine; son successeur, John Turner, sera choisi en juin. En juillet 1984, avec 11 points d'avance dans les sondages, Turner déclenche une élection fédérale. Le 6 août, à Sept-Îles, Mulroney prononce un discours sur la nouvelle ère de collaboration fédérale-provinciale qu'il s'emploiera à instaurer s'il est élu. Trois jours plus tard, René Lévesque déclare qu'il appuie les principes énoncés par Mulroney. Le PQ compte maintenant sur une victoire conservatrice, avant de se présenter lui-même aux élections, pour réaliser des progrès sur le plan constitutionnel (Fraser, 1985, p. 338-346).

L'État fédéral

En 1980, l'ampleur qu'a prise le conflit suivant les trois lignes de clivage traditionnelles suscite une crise sans précédent au sein de l'État canadien de l'après-guerre. Des événements semblables secouent d'autres pays où les «partis ministériels» perdent le pouvoir et où des compromis historiques sont violés. Au Canada, à cause de la dimension géographique de deux de ces clivages, et de la façon dont ces identités sont liées à l'aspect des classes, ce phénomène prend la forme d'une crise du fédéralisme. Un système qui nécessite une confiance et une collaboration étroites entre les gouvernements commence à sembler impraticable à mesure que les conflits intergouvernementaux deviennent plus nombreux et concernent des questions fondamentales.

La répartition territoriale des ressources naturelles et humaines, la profonde fidélité des citoyens envers les collectivités tant provinciales que nationale et les structures économiques régionales sont toutes des facteurs qui ne peuvent être changés rapidement ni facilement. L'attention se porte donc dans une grande mesure sur les institutions politiques nationales, tant fédérales que parlementaires. Leur incapacité apparente de résoudre les conflits régionaux et linguistiques engendre un sentiment profond «d'échec institutionnel». C'est de ce sentiment qu'est issu le mouvement de réforme constitutionnelle. Examinons d'abord cette dernière question.

La réforme constitutionnelle

L'arrivée au pouvoir du PQ en 1976 transforme le dossier constitutionnel. À partir de ce moment, l'urgence de la réforme se fait d'autant plus pressante que l'avenir même du pays est en jeu. Pendant que le PQ prépare le référendum, les fédéralistes s'efforcent d'élaborer une série de propositions constitutionnelles qui seront plus attrayantes que l'option du oui. Mais les autres provinces, surtout celles de l'Ouest, se mettent à formuler leurs objectifs en

termes constitutionnels : la Constitution doit être l'instrument qui leur garantira la mainmise sur leurs ressources, limitera le pouvoir fédéral et permettra aux régions de participer plus étroitement à la formulation des orientations nationales. Le débat se poursuit maintenant sur deux plans, plutôt que sur un seul comme dans les années 60.

Au départ, donc, la crise constitutionnelle est l'aboutissement d'une longue série de contestations du pouvoir fédéral par les provinces, et la grande question est de savoir jusqu'à quel point on peut accéder aux exigences des contestataires. Mais, ironie du sort, la période se termine par une réaffirmation du pouvoir fédéral qui laisse les provinces sur la défensive. Le débat est toujours centré sur le programme fédéraliste traditionnel : rapatriement, formule de modification et partage des pouvoirs. Mais, après la signature de l'entente de 1981, ce débat englobe une foule de questions préoccupant les citoyens, à savoir l'envergure et la teneur des droits individuels dans une démocratie parlementaire ; les droits des autochtones, des femmes et des handicapés ; les relations entre les droits de la personne, des minorités et de la majorité, et ainsi de suite.

Tous les établissements et intérêts organisés de la société canadienne sont bientôt touchés : les dirigeants des gouvernements fédéral et provinciaux jouent un rôle prédominant tout au long des délibérations, mais le Parlement, les partis politiques, les tribunaux et les groupes de citoyens y participent tous. L'exercice constitutionnel, de noter Alan Cairns, entraîne une remise en question de l'efficacité du fédéralisme exécutif et « précipite chez les gouvernements une tendance frappante à explorer leur environnement en vue d'obtenir davantage de ressources, soit pour renforcer leur pouvoir de négociation au sein du fédéralisme exécutif ou pour contourner celui-ci complètement ... Le monde fermé de la négociation traditionnelle à l'échelle fédérale-provinciale s'en trouve sévèrement ébranlé » (1985, p. 112).

De bien des façons, le débat sème la discorde. Les Canadiens sont forcés de choisir entre des visions contradictoires de leur pays. Les normes de la civilité constitutionnelle sont forcées jusqu'au point de rupture (certains diraient même au delà de ce point). Le résultat, consigné dans la Loi constitutionnelle de 1982, n'est pas une transformation radicale. Il n'y a pas de remaniement des relations fédérales-provinciales. La Constitution est rapatriée : dorénavant, le Canada la modifiera sans la participation de la Grande-Bretagne. Un engagement général envers la péréquation est constitutionnalisé, de même qu'une rationalisation de la compétence en matière d'énergie. Plus important encore, la Charte des droits et libertés laisse présager une nouvelle vision des relations entre le citoyen et l'État. Tout compte fait, l'aspect le plus important de l'exercice est peut-être le débat lui-même et l'examen de conscience qu'il suscite. De bien des façons importantes, notre pays ressort différent de cet exercice. Qui aurait pu imaginer, en 1975, une conférence des premiers ministres où les dirigeants autochtones en tenue d'apparat engageraient un dialogue au sujet

des droits de leurs peuples avec les premiers ministres fédéral et provinciaux devant les caméras de télévision? Qui aurait imaginé les chefs des trois partis discuter dans les deux langues des questions intéressant les femmes au beau milieu d'une campagne électorale? On pourrait dire que ces deux événements sont le fruit des débats difficiles et sensationnels qui ont lieu entre 1976 et 1981. Nous aborderons l'étude de ce processus constitutionnel en examinant les questions et les principales options qui se sont dégagées au début des négociations.

Les questions

Le rapatriement Le gouvernement fédéral (comme bien d'autres) considère que le rapatriement de la Constitution est nécessaire à la fois pour donner au pays sa pleine souveraineté et pour transmettre aux Québécois l'important message que le Canada n'est plus aux crochets de la Grande-Bretagne. En mars 1976, il laisse entendre que l'assentiment des provinces au rapatriement est souhaitable, mais que, dans la mesure où le partage des pouvoirs n'est pas touché, il n'est pas essentiel. On est alors amené à se demander si la Constitution peut être rapatriée sans qu'une formule de modification soit simultanément approuvée. Plusieurs provinces sont de cet avis, mais la plupart veulent s'assurer que, le cas échéant, elles seront pleinement protégées au moment de toute modification de la Constitution. D'autres provinces considèrent le rapatriement de la Constitution et sa modification comme inextricablement liés : ces deux exercices doivent constituer le point culminant, et non le point de départ du processus de réforme constitutionnelle.

Le préambule La Constitution doit-elle inclure un énoncé de principes fondamentaux destiné à inspirer les Canadiens et à guider les tribunaux dans leur travail d'interprétation? Cette question met en lumière tous les conflits de valeurs qui agitent la politique canadienne depuis le début. Tentera-t-on de définir l'essence du fédéralisme canadien? Confirmera-t-on la théorie du pacte, ou l'abandonnera-t-on une fois pour toutes? Considérera-t-on le dualisme linguistique comme une caractéristique du Canada, d'un océan à l'autre, ou comme le lien entre deux sociétés, le rôle spécial du Québec, et peut-être même le droit à l'autodétermination, étant explicitement défini? Soulignera-t-on la souveraineté du peuple en tant que Canadiens ou en tant que membres de collectivités provinciales? Reconnaîtra-t-on les droits des autochtones? Que dira-t-on au sujet de Dieu et de la Reine, oubliera-t-on plutôt de les mentionner? La situation est explosive. Tout compte fait, il s'avère plus facile d'esquiver ces questions, comme en 1867, en évitant d'inclure un préambule dans la Constitution.

La formule de modification La formule de modification est une question critique que l'on ne peut éviter. Le point de départ est la Charte de Victoria : toute modification exige le consentement du Parlement fédéral et de l'assemblée législative de toute province qui a déjà compté plus de 25 p. 100 de la population nationale (l'Ontario et le Québec), de même que celui de deux provinces de l'Atlantique et d'au moins deux provinces de l'Ouest, qui représentent ensemble plus de la moitié de la population de la région correspondante. Le gouvernement fédéral continue d'appuyer cette formule. Cependant, dans sa résolution d'octobre 1980, il introduit un nouveau principe fondamental : les modifications constitutionnelles ne doivent plus être la chasse gardée des gouvernements ; la souveraineté du peuple veut que la décision ultime revienne aux citoyens. Ottawa propose que l'on donne au gouvernement fédéral le droit de tenir un référendum en cas de désaccord entre les gouvernements. Le Groupe de travail Pepin-Robarts appuie aussi la ratification des modifications par la majorité des habitants de chacune des quatre régions. Le seul allié éventuel d'Ottawa ici est le Québec, qui s'est lui-même engagé à tenir un référendum sur la souveraineté-association. Toutes les autres provinces rejettent cette idée, soutenant qu'un plébiscite risque de miner la souveraineté législative et, comme l'a montré le référendum sur la conscription, de faciliter la mobilisation des tenants d'opinions inconciliables.

Les hypothèses sur lesquelles se fonde la formule de la Charte de Victoria sont contestées à trois reprises, l'Alberta étant le partisan le plus convaincu des deux premiers arguments. Le premier préconise l'égalité des provinces du point de vue constitutionnel et juridique, quelles que soient leurs différences démographiques. Aucune formule ne doit privilégier les deux provinces les plus peuplées, comme le fait celle de Victoria. Par cet argument, on conteste implicitement non seulement le poids de l'Ontario dans la fédération mais aussi le concept des deux nations prôné par le Québec. La proposition de l'Alberta, présentée en février 1979, prévoit l'assentiment d'Ottawa et des deux tiers des provinces comptant 50 p. 100 de la population (modification qui accorde toujours un droit de veto à l'Ontario et au Québec, mis ensemble).

Le deuxième argument suppose l'inaliénabilité de certains droits provinciaux, à savoir leurs pouvoirs et privilèges existants et leur droit de propriété à l'égard des ressources naturelles. Il sous-tend le point de vue qu'aucune modification touchant ces droits ne doit prendre effet dans une province qui la rejette. Les provinces ont, en fait, le droit de ne pas donner leur assentiment à l'égard d'une modification transférant un pouvoir à Ottawa. Plus tard, une autre protection est ajoutée : si une province désire ainsi donner son assentiment, elle ne doit pas être pénalisée financièrement. Toute province non participante doit avoir droit à une « juste compensation ». Ce droit de retrait assorti d'une compensation, qui a d'abord été reconnu à l'occasion des programmes cofinancés dans les années 60, est donc étendu au domaine des modifications constitu-

tionnelles. Les deux propositions de l'Alberta deviennent le «consensus de Vancouver» qui est inscrit dans la Loi constitutionnelle de 1982.

La troisième contestation est lancée par la Colombie-Britannique, qui réclame le statut de «cinquième région». Sa proposition prévoit un processus de ratification fondé sur cette notion. Les autres questions liées à la modification sont moins importantes. Ainsi, vers la fin de cette période de contestation, la Saskatchewan demande une formule qui limiterait la capacité du Sénat de bloquer les futures modifications. Toutes les propositions sont fondées sur le principe qu'une modification visant seulement quelques gouvernements ne doit être ratifiée que par ceux-ci; elles reconnaissent toutes aux gouvernements fédéral et provinciaux le droit de modifier leur propre Constitution lorsque ces changements ne touchent pas la nature du système fédéral. Peut-être mieux que toute autre question négociée, celle de la formule de modification montre bien la combinaison de hauts principes et de luttes politiques qui motivent les positions de tous les gouvernements participant au processus de réforme constitutionnelle.

La langue et les droits de la personne L'inclusion des droits linguistiques est essentielle à la vision de Trudeau, soit celle d'un Canada bilingue d'un océan à l'autre. Cette mesure constitue donc la condition sine qua non de toute entente pour le gouvernement fédéral. Dans la Charte de Victoria de 1971, l'anglais et le français sont proclamés langues officielles du Canada. Celles-ci peuvent être utilisées au Parlement et dans toute assemblée législative provinciale, sauf celles de la Saskatchewan, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique. Les deux versions des lois feront autorité à Ottawa mais seulement dans quatre provinces, à savoir le Québec, l'Ontario, le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve. Les droits linguistiques des minorités seront reconnus devant les tribunaux relevant du gouvernement fédéral et ceux du Québec, du Nouveau-Brunswick et de Terre-Neuve. Aucune mention n'est faite des droits des minorités touchant la langue d'enseignement.

Comme par le passé, il s'agit maintenant de déterminer si les droits linguistiques peuvent être imposés dans toutes les provinces et dans quelle mesure des variations seront acceptables. L'adoption par le PQ du projet de loi 101 en 1976 met de nouveau l'accent sur la prestation de services dans la langue de la minorité, surtout dans le domaine de l'éducation. Le Québec reste fermement opposé à toute reconnaissance de droits linguistiques qui pourraient limiter la portée ou l'efficacité des lois destinées à contrôler la composition linguistique de la province. Le premier ministre Lévesque propose plutôt la conclusion avec les autres provinces «d'ententes réciproques» qui élargiraient l'accès des Canadiens anglais de l'extérieur du Québec aux écoles anglaises de cette province, tout en améliorant l'accès à l'enseignement en langue française ailleurs. Le Groupe de travail Pepin-Robarts est sympathique à cette approche dans son rapport, suggérant que la prestation des services éducatifs

et autres soit laissée à la discrétion des provinces et constitutionnalisée seulement si elles sont toutes d'accord. À l'exception du Nouveau-Brunswick, les provinces acceptent. L'Ontario, par exemple, s'engage à élargir sensiblement ses services en langue française, mais il refuse nettement de se laisser déclarer officiellement bilingue dans les lois ou la Constitution. La constitutionnalisation des droits linguistiques est un objectif fondamental du gouvernement fédéral, qui se rend toutefois compte des limites de son intervention. Sa proposition, contenue dans le projet de loi C-60 sur la réforme constitutionnelle, accroîtrait ces droits, lesquels ne s'appliqueraient cependant qu'au gouvernement fédéral durant la période initiale; les provinces seraient libres d'y adhérer plus tard si elles le désirent.

La Charte de Victoria ne portait que sur des libertés bien connues d'ordre juridique et politique. Sont maintenant à l'ordre du jour des questions comme les droits à l'égalité et la protection contre la discrimination, la liberté de circulation et les droits des femmes et des minorités. Le gouvernement fédéral, cherchant à se ménager des appuis pour son projet en reconnaissant ces nouvelles valeurs politiques, soutient l'élargissement de la Charte. La plupart des provinces ne se rallient pas à son point de vue. Elles croient que tout droit renchérissant sur les droits civils fondamentaux empiètera sur leurs pouvoirs, supplantera les priorités culturelles locales à cause de son caractère national et minera le principe de la souveraineté législative. Mais peu sont prêtes à braver l'opinion publique en luttant contre la reconnaissance *de jure* de ces droits – le droit à la propriété constituant une exception notable. L'objet véritable du débat est de déterminer si, jusqu'à quel point et dans quelles circonstances la Charte doit permettre à l'un ou l'autre ordre de gouvernement de contourner les droits individuels par des moyens comme un préambule limitatif (les droits sont accordés «seulement sous réserve de...»), ou une disposition explicite ou dérogatoire, par exemple.

Le partage des pouvoirs Si les droits civils et linguistiques ont toujours été le principal objectif du gouvernement fédéral, le partage des pouvoirs a toujours été celui des provinces. De nouvelles questions se posent aussi à cet égard, la plus importante étant le désir des provinces riches en ressources de renforcer et de clarifier la mainmise prévue dans la Constitution sur ces dernières ainsi que l'accès aux recettes découlant de leur mise en valeur. Pour cela, il faut renverser les décisions défavorables rendues par la Cour suprême du Canada dans l'affaire de la Canadian Industrial Gas and Oil Ltd. et dans celle de la potasse.

Les gouvernements provinciaux reconnaissent qu'il est important de réduire les vastes pouvoirs discrétionnaires que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique confère au gouvernement fédéral. Certains de ces pouvoirs sont déjà lettre morte, ou presque. Ainsi, le droit d'annulation a été invoqué contre l'Alberta pour la dernière fois en 1943, et le lieutenant-gouverneur n'a usé de son

droit de réservation qu'à onze reprises depuis 1900, dont quatre fois depuis 1920 (Mallory, 1961, p. 133). Il semble maintenant y avoir un consensus quant à leur abolition, bien qu'Ottawa n'ignore pas leur valeur comme outil de négociation. Le pouvoir déclaratoire du gouvernement fédéral, qui a été exercé neuf fois depuis 1950, est plus litigieux. Il a été un instrument d'une grande flexibilité par le passé, et il n'a pas fait l'objet d'abus. Mais dans l'atmosphère souvent amère de l'époque, certaines provinces craignent qu'il ne soit invoqué pour limiter leurs pouvoirs sur les ressources. L'abolition des droits d'annulation et de réservation est proposée dans la Charte de Victoria, mais le pouvoir déclaratoire n'y est pas mentionné. Le gouvernement fédéral soutient, pour sa part, qu'il doit être obligé de consulter les provinces en cause avant d'exercer son pouvoir déclaratoire; les premiers ministres provinciaux (à leur conférence de 1978) affirment que ce pouvoir ne doit pas être exercé sans le consentement explicite des provinces concernées. Certains groupes non gouvernementaux croient qu'un sénat réformé aurait un rôle à jouer en cette matière.

Le pouvoir de dépenser est un outil qui donne encore plus de flexibilité au gouvernement fédéral, lui permettant d'atteindre des objectifs nationaux dans les sphères de compétence provinciale. Certaines provinces se demandent si ce pouvoir ne devrait pas être assujéti à une forme d'assentiment de leur part, mais cette question ne les rallie pas toutes. Les provinces pauvres comptent fortement sur les dépenses fédérales, et craignent que toute limite au pouvoir de dépenser ne leur nuise. Certaines veulent seulement obliger le gouvernement fédéral à les consulter avant de mettre en œuvre de nouveaux programmes; d'autres aimeraient soumettre les nouvelles propositions fédérales à un processus de ratification plus structuré. Le droit de retrait assorti d'une compensation est considéré par la plupart des provinces comme un compromis acceptable. Mais, plus le gouvernement fédéral craint que le Québec ne bénéficie *de facto* d'un statut spécial, plus il hésite à suivre cette voie. Éventuellement, affirment les dirigeants fédéraux, le droit de retrait entraînera la « balkanisation du Canada », c'est-à-dire que les services dont jouissent les citoyens et les liens qu'ils entretiennent avec leur gouvernement national varieront d'une région à l'autre.

Un grand nombre d'autres questions sont soulevées au sujet du partage des pouvoirs, la plupart concernant des domaines qui sont nouveaux ou évoluent rapidement, comme les communications. Les provinces désirent affirmer leur compétence exclusive sur la mise en valeur et la conservation des ressources naturelles, et avoir au moins un mot à dire dans les questions du commerce extra-provincial et de l'imposition indirecte. Le débat vise essentiellement à déterminer laquelle des législations provinciale ou fédérale doit primer en cas de conflit et si les pouvoirs fédéraux doivent se limiter aux cas d'« intérêt national prédominant ». Quant aux provinces côtières, leur principal souci est d'acquérir compétence sur certains ou la totalité des aspects des ressources extra-côtières.

À la conférence des premiers ministres tenue en 1978-1979, Ottawa soumet deux nouvelles questions à la négociation. La première concerne le partage des pouvoirs touchant la gestion des affaires économiques. Maintenant que l'on met l'accent sur les instruments d'orientation «micro-économiques» plutôt que sur les principes keynésiens, force est de reconnaître qu'un grand nombre de ces instruments sont de compétence provinciale. Dans notre monde où la concurrence se fait de plus en plus vive et où une intervention gouvernementale plus cohérente semble essentielle à une bonne adaptation, Ottawa affirme que les processus servant à l'élaboration de la politique intérieure soit insatisfaisants. La deuxième question concerne l'intégrité de l'union économique. Ici, les provinces réclament la réduction plutôt que l'accroissement de l'intervention gouvernementale. Ottawa est d'avis qu'un nombre croissant de politiques provinciales entravent la libre circulation des personnes, du capital, des biens et des services.

Dans son «livre rose» intitulé *Les fondements constitutionnels de l'union économique canadienne* (Chrétien, 1980), le gouvernement fédéral affirme que «les lacunes et les incertitudes» du cadre constitutionnel, fruits de l'interprétation judiciaire limitant la portée de l'article 121 (qui interdit l'imposition de tarifs douaniers entre les provinces), ainsi que du pouvoir fédéral touchant le commerce, ont créé de nombreux obstacles internes au commerce. Ottawa propose diverses façons de redresser cette situation. Ainsi, il veut reconnaître dans la Charte le droit de vivre et de travailler dans n'importe quelle région du pays. De plus, il veut élargir la portée de l'article 121 de façon à interdire à tous les gouvernements d'adopter des lois et des pratiques qui, «directement ou indirectement, entravent indûment» la libre circulation des biens et services, des personnes et du capital. Des dispositions permettraient cependant au gouvernement fédéral de déroger à cette interdiction pour des motifs touchant la santé publique, la moralité, la péréquation, le développement régional ou des obligations internationales. Ces exceptions lieraient les provinces, mais non Ottawa. Le pouvoir fédéral touchant le commerce serait élargi de façon à englober la réglementation de la circulation des services et du capital, la concurrence et les normes touchant les produits.

Tout en n'étant pas inattaquable en ce qui concerne l'érection d'obstacles intérieurs, l'Ontario appuie fermement la position fédérale. Les autres provinces soutiennent la notion de l'union économique, mais elles s'opposent vigoureusement à l'intention implicite de limiter les pouvoirs provinciaux. Accepter la position fédérale modifierait en profondeur l'équilibre des pouvoirs entre les gouvernements. De plus, les provinces suspectent la promesse que le gouvernement fédéral leur a faite d'agir uniquement dans l'intérêt «national». Ce n'est pas là leur façon d'interpréter l'histoire du Canada, qui montre qu'Ottawa agit la plupart du temps dans l'intérêt du centre du Canada, qui est dominant. Les provinces répugnent à renoncer à des pouvoirs qu'elles considèrent comme une défense contre un tel parti pris de la part du fédéral. Les

gouvernements provinciaux hésitent aussi à concéder aux tribunaux des pouvoirs de l'envergure que suppose la position fédérale. Enfin, les provinces maintiennent qu'un grand nombre des obstacles qu'elles érigent, comme la préférence que Terre-Neuve désire donner à ses habitants dans l'industrie du pétrole extra-côtier, sont justifiés par des préoccupations comme la nécessité de préserver la collectivité et de partager la richesse canadienne. Par conséquent, elles penchent pour un compromis du genre proposé par la Saskatchewan, selon lequel seul l'engagement général envers l'union économique serait énoncé dans la Constitution, les détails devant être déterminés au moyen de mécanismes intergouvernementaux (Whyte, Romanow et Leeson, 1985, p. 72-73).

Les institutions nationales Presque toutes les institutions nationales sont touchées par les tensions qui vont croissant pendant cette décennie entre le gouvernement fédéral et les provinces. Dès 1968, Alan Cairns en rejette le blâme sur le régime de la simple majorité et de l'élection d'un député par circonscription électorale (1968). Ce régime accentue la polarisation régionale, les différences dans la répartition des sièges entre les provinces étant en effet beaucoup plus grandes que les différences dans la répartition du vote. Par exemple, les 20 p. 100 d'Albertains qui votent régulièrement libéral aux élections fédérales ne sont souvent pas représentés au Parlement; il en va de même pour les électeurs conservateurs du Québec. En outre, les tiers partis concentrés dans une région, comme les Créditistes, obtiennent au fédéral beaucoup plus de sièges que ce que leur vaudrait leur part du vote national. En revanche, lorsque des partis qui sont faibles dans une région particulière – comme les Conservateurs ou le NPD au Québec – déploient des efforts spéciaux pour y accroître leur appui, le système électoral les punit. Par conséquent, celui-ci récompense les partis qui concentrent leurs énergies politiques dans la même région, ce qui les incite fortement à axer leur plate-forme politique sur les doléances des régions (Irvine, 1979).

La croissance de l'administration gouvernementale amoindrit aussi la capacité des partis de représenter efficacement les intérêts régionaux à Ottawa en réduisant le poids des dirigeants régionaux. Les ministres font davantage fonction de gestionnaires d'orientations, tendance intensifiée par le nouveau système de comités du Cabinet et l'importance qui est attachée à la rationalisation des orientations. Les fonds versés au titre de l'aide industrielle, du développement régional et de la création d'emplois mettent entre les mains de personnages régionaux clés, comme Lloyd Axworthy à Winnipeg et Alan MacEachen au Cap-Breton, des ressources qui prêtent au favoritisme. Mais la possibilité qu'ils exercent ce favoritisme dépend de leur nomination au Cabinet, ce qui est la prérogative du premier ministre. Or, leur capacité d'influencer cette décision est d'autant plus faible que le premier ministre a plus de succès dans les rapports directs que la télévision lui permet d'établir

avec les électeurs. Les réformes du Parti libéral pendant ces années tentent d'allier un activisme de base axé sur les orientations à une campagne centrée sur le chef et utilisant des méthodes perfectionnées de sondage et de publicité. Les dirigeants régionaux ne sont pas tellement importants dans cette conjoncture. Le favoritisme demeure omniprésent du sommet à la base, mais « la base » a beaucoup moins à offrir en échange. Par conséquent, son pouvoir de négociation face au « sommet » diminue (Smith, 1981; Newman, 1968).

Ces événements sous-tendent la tendance à un régime « confédéral » de partis au Canada. Par opposition aux régimes « fédéraux » de l'Australie et de l'Allemagne, qui sont caractérisés par la solidité des liens personnels et financiers qui existent entre les paliers local, provincial et national des principaux partis, les chefs provinciaux des partis canadiens n'ont qu'un rôle limité à jouer sur le plan de la négociation aux congrès du parti national, et les chefs nationaux sont également absents à l'échelon provincial. Des réformes à tendance démocratique, comme le financement public des élections, réduisent également les liens financiers entre les partis nationaux et provinciaux. De toute façon, après 1976, année où le gouvernement libéral de Bourassa est défait au Québec, il n'y a plus, à l'échelle provinciale, un seul gouvernement libéral avec qui le parti national peut entretenir des rapports.

Ces lacunes se répercutent sur les institutions du gouvernement national : le Parlement, le caucus et le Cabinet, le Sénat et la Cour suprême. Le gouvernement parlementaire est fondé sur les principes du gouvernement par la majorité et de la responsabilité ministérielle. Ces principes donnent lieu à un processus décisionnel centralisé au sein du parti ministériel. Les régions faiblement représentées au sein du gouvernement se sentent naturellement exclues du pouvoir au centre. Cette situation se trouve renforcée par la forte discipline de parti qui règne au Parlement, ce qui ne laisse guère de latitude aux députés pour se faire le porte-parole de leur région ou de leur province. Ceux qui réussissent à jouer ce rôle le font au sein du caucus et du Cabinet, loin de la scène publique, et ne réussissent guère à modifier l'image d'un parti ministériel enraciné dans une région du pays.

Le Sénat n'atténue pas ce problème, comme il le fait dans bien d'autres pays : son rôle de représentation régionale est gauchi par le pouvoir de nomination exclusif du gouvernement fédéral. Quant à la Cour suprême, même si elle a toujours été objective, elle est légalement une émanation du gouvernement fédéral, situation qui suscite de plus en plus de problèmes à mesure qu'augmente le nombre de litiges fédéraux-provinciaux qui lui sont renvoyés. Par conséquent, les institutions nationales ne réussissent pas à tempérer le principe de la majorité nationale en reconnaissant explicitement que les provinces plus petites doivent avoir plus de poids au centre que leur population seule ne justifie. Comme l'affirme Engelmann, les normes institutionnelles existantes correspondent « pour de bon au gouvernement par la majorité » (*in Pratt et Stevenson, 1981*).

Dans ce contexte, le fédéralisme est défini presque entièrement en termes de partage des pouvoirs. Il en résulte deux régimes officiellement autonomes de gouvernement parlementaire liés seulement par la diplomatie intergouvernementale. Mais si les institutions centrales semblent incapables de concilier les différences régionales et autres, les mécanismes intergouvernementaux établis pendant la période précédente ne semblent pas avoir donné de meilleurs résultats. Les relations intergouvernementales sont devenues à la fois plus importantes et plus difficiles à contrôler. En outre, leur théâtre principal, les conférences fédérales-provinciales, est étranger à toute responsabilité. Il ne comporte ni pouvoir législatif, ni règle exécutoire, ni obligation officielle de rendre des comptes, sauf celle qu'a chaque gouvernement envers son électorat. Selon certains, cette situation encourage fortement les gouvernements provinciaux à formuler leurs intérêts en termes exclusivement provinciaux et à les défendre sans compromis.

Par conséquent, les mécanismes clés de représentation et d'accommodement prévu dans les régimes démocratiques libéraux – les élections, les partis, le bicaméralisme et les tribunaux – sont, dans le cas du Canada, conçus d'une façon qui limite leur capacité de gérer les inévitables conflits régionaux. Pour Roger Gibbins (1982), cet échec porte les régions dissidentes à élire des gouvernements provinciaux forts. Contrairement à ce que l'on croit généralement, selon lui, les différences régionales ne sont pas plus marquées au Canada qu'aux États-Unis. Ce sont les institutions de deux pays qui les distinguent. Aux États-Unis, comme la discipline de parti est faible, le Congrès est très attentif aux intérêts locaux et, comme les États et les régions de moindre importance sont également représentés au Sénat, ils ont plus de poids que leurs pendants canadiens. Ainsi, des marchés régionaux sont conclus au sein du Congrès américain, surtout en ce qui concerne les régions appelées à bénéficier de dépenses militaires. En revanche, les quelques marchés de ce type qui sont conclus au Canada sont le fruit de négociations et, pendant cette période, de confrontations entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

À la fin des années 60, les conséquences de plus en plus néfastes de ces confrontations éveillent l'intérêt pour le fédéralisme «intra-étatique», au détriment du fédéralisme «inter-étatique, ou de l'approche du partage des pouvoirs. Les universitaires et les autres experts constitutionnels, en plus des deux ordres de gouvernement, proposent une foule de réformes – au système électoral, à la Chambre des communes, au Sénat, à la bureaucratie et à la Cour suprême (voir Smiley et Watts, 1985; Cairns, 1979a). Il apparaît rapidement qu'il existe deux approches distinctes à la réforme intra-étatique. L'une vise à empêcher la cession de pouvoirs aux provinces en augmentant la capacité du gouvernement central de représenter toutes les régions, et l'autre, à augmenter les pouvoirs des provinces en permettant la représentation directe de leurs gouvernements au sein des institutions nationales.

Les partisans de l'approche centraliste acceptent les conclusions de Gibbins selon lesquelles certaines régions sont sous-représentées au sein du système existant, ce qui amène les habitants de ces régions à se sentir exclus du pouvoir à Ottawa. L'échec institutionnel donne donc du poids aux arguments des gouvernements provinciaux, qui veulent participer à la prise des décisions dans les domaines qui les concernent parce qu'eux seuls sont en mesure de bien représenter les intérêts de leur province. Les lacunes de la politique fédérale ne sont donc pas dues à l'insuffisance de pouvoirs constitutionnels ou de ressources financières, mais à l'absence d'appui populaire et de légitimité. Comme l'affirme W.P. Irvine :

La désaffection fédérale actuelle découle en grande partie du fait que les pouvoirs officiels dépassent son véritable pouvoir social. Les gouvernements agissent au nom du pays dans son ensemble, mais ils n'ont pas l'appui de la majorité des électeurs et de nombreux éléments de la société ne sont pas représentés au sein de leurs caucus.

(1979, p. 77)

D'après cette analyse, la réforme des institutions nationales peut atténuer les conflits en fournissant d'autres mécanismes pour l'expression et la prise en considération des intérêts régionaux, sans pour cela affaiblir le gouvernement central. En fait, une telle mesure permettrait à ce dernier de damer le pion aux gouvernements provinciaux en rendant plus vraisemblable son argument selon lequel il représente les régions aussi bien qu'eux dans leurs domaines d'attribution. Toutes les versions centralistes du modèle intra-étatique visent à représenter les habitants d'une région donnée sans tenir compte du gouvernement de leur province.

Les versions provincialistes de la réforme fédérale intra-étatique n'ont pas pour objet de remédier à ce que les centralistes considèrent comme une perte de légitimité du gouvernement central. Il s'agit plutôt de faire en sorte que les régions soient représentées au centre par leurs gouvernements provinciaux. En effet, le fédéralisme intra-étatique institutionnalisera, au niveau du processus d'élaboration des politiques nationales, la collaboration fédérale-provinciale qui est nécessaire dans la mesure où la légitimité des gouvernements provinciaux reste trop patente pour permettre une centralisation d'envergure.

Les versions provincialistes de la réforme intra-étatique apparaissent d'abord, la plupart étant centrées sur la réforme du Sénat. La proposition la plus détaillée de ce type est présentée par la Colombie-Britannique en 1978. Elle prévoit un sénat fondé sur cinq régions (l'une étant la Colombie-Britannique) et composé de délégués provinciaux qui voteraient en bloc selon les directives du gouvernement provincial. Cette délégation serait dirigée par un ministre du Cabinet provincial. Par ailleurs, le sénat ratifierait les nominations fédérales à la Cour suprême et à certains autres organismes, exercerait

un contrôle sur le recours au pouvoir fédéral de dépenser, et aurait un droit de veto suspensif dans d'autres domaines.

Plusieurs des intervenants non gouvernementaux qui prennent part au débat préconisent également ce genre de réforme du Sénat, et notamment l'Association du Barreau canadien, la Canada West Foundation, le Comité consultatif de l'Ontario sur la Confédération, le Parti conservateur, le Parti libéral du Québec et, ce qui est plus important, le Groupe de travail Pepin-Robarts. Chaque proposition varie dans les détails, mais toutes sont généralement fondées sur le modèle du Bundesrat ouest-allemand, qui accorde directement aux provinces le droit de participer au processus décisionnel national, prévoit un arbitre pour les actions fédérales qui touchent les provinces, et permet aux provinces de ratifier les nominations fédérales dans un sénat réformé. La plupart des propositions confèrent à tout le moins aux provinces un veto suspensif à l'égard des questions qui sont clairement dans la sphère de compétence fédérale, et elles prévoient une forme de majorité linguistique double dans le cas des questions liées à la culture et à la langue.

Ces propositions soulèvent bien des objections. Eugene Forsey et d'autres maintiennent qu'une Chambre des provinces deviendrait une «Chambre d'obstruction», bloquant les initiatives fédérales et estompant les distinctions qui demeurent entre les pouvoirs énoncés aux articles 91 et 92. De plus, selon eux, il s'agit d'une tentative malencontreuse pour attribuer à un organisme législatif des fonctions relevant essentiellement du pouvoir exécutif qui reviendraient normalement à des mécanismes intergouvernementaux. Les provinces cherchent subséquemment à réfuter ces objections en préconisant, au lieu de la réforme du Sénat, la création d'un conseil fédéral-provincial distinct, soit une CPM plus institutionnalisée, dont les pouvoirs se limiteraient aux préoccupations touchant directement les questions intergouvernementales. La «meilleure» proposition provinciale, soumise en août 1980, prévoit la formation d'un conseil où chacune des provinces serait également représentée. La compétence de ce conseil des provinces serait limitée aux lois touchant le pouvoir déclaratoire et le pouvoir de dépenser, aux lois adoptées «pour la paix et l'ordre au Canada ainsi que pour son bon gouvernement», aux lois devant être appliquées par les provinces, et aux nominations aux conseils et organismes les plus importants.

Les versions centralistes de la réforme du Sénat viennent un peu plus tard. La proposition initiale du gouvernement fédéral, énoncée dans le projet de loi C-60, est très circonspecte: les sénateurs continueront d'être nommés, mais par les deux ordres de gouvernement. Cependant, le gouvernement fédéral tente par la suite de concilier les pressions populaires croissantes en vue de rendre le système plus démocratique avec le désir d'accroître les pouvoirs fédéraux, comme il l'a fait dans le cas de la Charte et des référendums destinés à approuver les modifications constitutionnelles, en proposant l'élection directe des sénateurs. Les propositions formulées par des groupes privés et des par-

ticuliers — y compris la Canada West Foundation, Roger Gibbins et Gordon Robertson — un comité parlementaire mixte en 1984, et la Commission Macdonald en 1985, favorisent aussi l'élection des sénateurs.

Ces propositions suscitent cependant certaines difficultés. Plus on étend les pouvoirs du Sénat et plus on assure la représentation égale de chaque province, plus on complique le principe de la représentation proportionnelle à la population et de la responsabilité du Cabinet envers la Chambre des communes. Plus on affaiblit les pouvoirs du Sénat pour éviter ce danger, plus on réduit son efficacité à l'échelle régionale. Les rapports entre la composition du Sénat et le système des partis seront également plus compliqués : certains veulent assurer le caractère réellement « régional » du Sénat en refusant aux sénateurs le droit de faire partie du Cabinet ou du caucus d'un parti ou d'afficher leur appartenance à un parti; d'autres croient que le Sénat doit être partisan et que les sénateurs doivent compenser les déséquilibres régionaux dans la représentation des partis à la Chambre des communes.

À mesure que se poursuit le débat, il devient également clair que les réformes interétatiques ne sont pas une panacée pour le fédéralisme canadien. Même si la représentation régionale est assurée, il faudra toujours un niveau élevé de coopération et de coordination à l'échelle intergouvernementale, étant donné que les provinces conserveront tous leurs pouvoirs existants. Par conséquent, aucune proposition ne peut remplacer des relations intergouvernementales améliorées, à moins qu'une meilleure représentation régionale au centre ne soit considérée comme le préambule à une centralisation d'envergure. Enfin, toutes les propositions sont peut-être vouées à l'échec du fait que les intervenants institutionnels les plus susceptibles d'être menacés par leur adoption — les gouvernements provinciaux, le Sénat existant et les députés fédéraux — ont tous le droit d'opposer leur veto à ces changements.

Un autre groupe important de propositions centralisantes intra-étatiques visent à réformer le système électoral de façon à réduire l'écart entre l'appui qu'un parti obtient aux élections et le nombre de sièges que cela lui vaut au palier national. Encore une fois, ces suggestions sont faites par des groupes privés, aucun n'étant allé jusqu'à préconiser une pure représentation proportionnelle. La plupart, comme le Groupe de travail Pepin-Robarts, suggèrent un « mécanisme d'appoint » : en votant pour leur député, les électeurs se prononceraient pour d'autres membres du parti parmi lesquels seraient choisis des députés supplémentaires destinés à aligner davantage les caucus régionaux de chaque parti sur le pourcentage du vote populaire remporté par celui-ci.

La Cour suprême est la dernière institution nationale à être discutée. La question fondamentale est celle de savoir si ce tribunal doit continuer d'être assujéti à la législation fédérale ou, en d'autres termes, si tous ses membres doivent continuer d'être nommés par le gouvernement central, même s'il s'agit de la dernière instance chargée de trancher les litiges de compétence. Les partisans des provinces veulent inclure dans la Constitution des dispositions con-

cernant la Cour suprême – lesquelles garantiraient la participation d'un certain nombre de juges spécialistes en droit civil du Québec, et une répartition particulière de juges dans l'ensemble des régions. Ces propositions sont fréquemment accompagnées de suggestions touchant un tribunal élargi. Enfin, certains maintiennent que, étant donné le caractère central des questions constitutionnelles, un tribunal constitutionnel séparé devrait être créé. L'Alberta, par exemple, demande la mise sur pied d'un tribunal constitutionnel représentatif dont les affaires seront entendues par des groupes de membres choisis au hasard d'après une liste de juges des cours supérieures provinciales. Le Québec préfère un tribunal composé d'un nombre égal de juges du Québec et d'autres provinces. Le gouvernement fédéral est disposé à inscrire un tel tribunal dans la Constitution et à consulter les provinces au sujet des personnes qui y seront nommés. Plusieurs provinces sont satisfaites de ce compromis, mais d'autres veulent que les nominations à la Cour suprême soient ratifiées par un Sénat réformé alors que l'Ontario, pour sa part, demande que les membres de la Cour suprême soient nommés par le gouvernement fédéral d'après une liste qui serait dressée par un conseil judiciaire national composé des onze procureurs généraux.

Le processus

La dynamique des négociations et des alliances intergouvernementales reflète les objectifs plus vastes de chaque gouvernement. À ce niveau, les questions de principe sont inextricablement liées aux affaires d'intérêt personnel. Les discussions constitutionnelles englobent une multitude de sujets. Le contenu est fréquemment impossible à distinguer de la procédure: la façon dont le Canada obtient sa Constitution peut être aussi révélateur que les termes de cette dernière.

Il faudra demander au Parlement du Royaume-Uni de modifier l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Les conditions à remplir au pays avant qu'une telle requête puisse être présentée à la Grande-Bretagne et agréée par celle-ci deviennent la question centrale. La bataille déborde donc sur le Parlement britannique, les provinces le suppliant d'être leur rempart ultime contre l'application du «principe de la majorité par le fédéral», pendant que ce dernier affirme que la Grande-Bretagne est constitutionnellement obligée de faire droit à sa requête, sans en examiner le fondement. L'incapacité antérieure de s'entendre sur une formule qui permettrait de modifier la Constitution au Canada hante donc les discussions et accroît l'amertume. C'est finalement à la Cour suprême du Canada qu'il revient d'élaborer une formule viable.

Le processus de la réforme constitutionnelle est façonné, avant tout, par l'évolution des événements au Québec. Après le rejet de la Charte de Victoria en 1971, on n'a plus tellement le cœur à entreprendre d'autres discussions.

Mais, lorsque l'élection du PQ semble imminente, les pourparlers et les propositions se multiplient. Néanmoins, les gouvernements provinciaux conservent l'initiative, et ils n'ont pas tellement intérêt à s'entendre. Cette dynamique est modifiée en profondeur lorsque les fédéralistes remportent le référendum de 1980 concernant la souveraineté-association, avec leurs promesses d'un fédéralisme renouvelé. À partir de ce moment-là, la balle est dans le camp du gouvernement fédéral, pour reprendre les paroles de René Lévesque, et Ottawa s'en saisit.

Avant le référendum La première proposition officielle en vue du «renouvellement de la fédération» est énoncée dans le livre blanc du gouvernement fédéral, *Le temps d'agir*, et dans le projet de loi C-60 visant à modifier la Constitution, publiés en juin 1978. Il s'agit d'un processus à deux volets dans lequel on distingue les domaines où le Parlement a pleins pouvoirs pour agir seul, et qui ne sont donc pas assujettis au veto des provinces, de ceux où une entente fédérale-provinciale est requise.

Le premier volet, qui doit être terminé le 1^{er} juillet 1979, prévoit la mise en œuvre par Ottawa d'une charte des droits individuels et linguistiques qui s'appliquerait d'abord au gouvernement fédéral mais à laquelle les provinces pourraient «s'associer», une clarification du rôle du gouverneur général et, ce qui est plus controversé, le remplacement du Sénat par une nouvelle Chambre de la Fédération. Les assemblées législatives fédérales et provinciales nommeraient chacune la moitié des 118 membres de cette Chambre où tous les partis seraient proportionnellement représentés. La Chambre de la Fédération aurait droit de veto tant sur les projets de loi fédéraux touchant les provinces que sur ceux «d'importance linguistique spéciale» pour lesquels une double majorité de députés francophones et anglophones serait requise. Pour convaincre les provinces de s'associer à la charte, le gouvernement fédéral propose également dans le projet de loi C-60 d'abolir les droits d'annulation et de réservation, d'élargir et de constitutionnaliser la Cour suprême, de prévoir la tenue d'une CPM annuelle, et d'inclure un nouveau préambule. Le deuxième volet, qui serait terminé en 1981, porterait sur le partage des pouvoirs, la formule de modification et un nouveau sujet de discussion, les droits des autochtones.

Les provinces réagissent hostilement au projet de loi C-60. Elles sont d'avis que la distinction entre les domaines où Ottawa peut agir seul et ceux qui exigent leur assentiment est artificielle et irréaliste et ne tient pas compte des priorités provinciales en matière de partage des pouvoirs. La réforme du Sénat est critiquée pour le motif qu'elle diminuera les droits et les privilèges des provinces et modifiera l'équilibre fédéral de façon qu'Ottawa n'aura pas le pouvoir d'agir unilatéralement en vertu de l'article 91.1. Le gouvernement fédéral revoie donc la question à la Cour suprême. La Chambre de la Fédération est aussi critiquée pour des raisons de fond. Le NPD affirme qu'elle perpétuera

le caractère antidémocratique inhérent de tout Sénat dont les membres sont nommés. Dupré et Weiler (1979) estiment qu'elle rendra le Sénat plus encombrant et complexe sans apporter d'avantage particulier. Toutes les observations sont entendues par un comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes.

Entre temps, la Cour suprême rend sa décision concernant la question constitutionnelle. La majorité des juges limite nettement le pouvoir du gouvernement fédéral de modifier la Constitution en vertu de la modification de 1949. Ce pouvoir, que les juges «assujettissent uniquement aux exceptions mentionnées expressément», renvoie à l'entité juridique que constitue le gouvernement du Canada, et non au pays dans son ensemble. De plus, les pouvoirs et le mode de représentation au Sénat sont des éléments essentiels du pacte fédératif, une protection à l'égard des «divers intérêts sectionnels du Canada par rapport à la promulgation de lois fédérales». La réforme du Sénat est donc une réforme du régime fédéral lui-même et, par conséquent, ne relève pas de la seule autorité fédérale.

Les premiers ministres provinciaux demandent la tenue d'une conférence constitutionnelle où seront discutés tant le projet de loi C-60 que leurs nouvelles propositions touchant le partage des pouvoirs. Dans leur communiqué d'août 1978, ils demandent des pouvoirs accrus en matière d'immigration, de ressources, de culture, de communications et de pêches, ainsi que la limitation du pouvoir déclaratoire du gouvernement fédéral et de ses pouvoirs concernant les dépenses, les situations d'urgence et les traités. Les provinces favorisent la tenue annuelle d'une conférence des premiers ministres (CPM) et elles veulent jouer un rôle dans les nominations de juges et la création de nouvelles provinces. Elles s'opposent particulièrement aux procédures du projet de loi C-60, c'est-à-dire à ses deux volets, à ses échéances et à ses menaces de mesures unilatérales. Une alliance entre les premiers ministres provinciaux et les Conservateurs fédéraux se fait jour : à la réunion tenue à Kingston en avril, Joe Clark et un certain nombre de premiers ministres concluent une entente de principe touchant les orientations du changement constitutionnel.

Le gouvernement fédéral accepte de rencontrer les provinces. Un comité permanent de ministres sur la Constitution est établi à la CPM de l'automne 1978. Ce comité est chargé de déterminer s'il peut y avoir entente sur les «meilleures» propositions concernant des changements précis, et le résultat de ces délibérations doit être examiné à la CPM de l'hiver 1979. Comme l'indique le projet de loi C-60, le gouvernement fédéral s'intéresse au Québec – il veut des progrès touchant les droits linguistiques, le rapatriement et la formule de modification. En apportant sa propre liste de questions de compétence liées aux «pouvoirs touchant l'économie», Ottawa laisse aussi prévoir l'accent qu'il mettra plus tard sur l'union économique.

Les positions des provinces varient considérablement, selon le rôle particulier qu'elles jouent dans la Confédération, mais leurs objectifs sont très

différents de ceux d'Ottawa. Terre-Neuve revendique la compétence sur les pêches et les ressources extra-côtières, et toutes les provinces de l'Atlantique veulent constitutionnaliser les principes de la péréquation et d'un gouvernement central fort, capable de redistribuer les richesses du pays. Les provinces de l'Ouest mettent l'accent sur le partage des pouvoirs, surtout à l'égard des ressources. L'Alberta préconise une formule de modification propre à assurer une protection inébranlable contre les modifications susceptibles d'affaiblir la mainmise des provinces sur les ressources. Ces propositions sont publiées dans un document intitulé *Harmony in Diversity* (1978). La Colombie-Britannique est en faveur de toute formule qui lui reconnaîtrait le statut de «cinquième région» qu'elle réclame, et elle présente son propre modèle de réforme du centre, qui est également exposé dans une série de livrets. L'Ontario a peu de préoccupations touchant les questions de compétence : il désire protéger le marché commun et améliorer le mécanisme du fédéralisme de concertation. Le principal souci du Québec est de jeter les fondements du prochain référendum.

Il y a unanimité sur quelques points mineurs seulement, quoique des progrès considérables soient réalisés dans d'autres domaines. Mais, sachant que des élections fédérales s'annoncent et que le Québec tiendra bientôt son référendum, les provinces ne sont pas tellement pressées de conclure une entente. Dans cette conjoncture et par suite du jugement de la Cour suprême, le projet de loi C-60 est condamné à mourir au Feuilleton. Toute autre activité est retardée jusqu'après le référendum.

Entre temps, les groupes non gouvernementaux publient leurs propositions de réforme dont la plus importante est présentée dans le rapport du Groupe de travail Pepin-Robarts, publié en décembre 1978. Ses recommandations, énoncées dans *Se retrouver*, font écho à celles du premier rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, qui est paru plus de dix ans auparavant. Dans ce rapport, la Commission dit que le Canada traverse une «crise existentielle». Sa vision de la fédération est beaucoup plus proche de celle des provinces et des fédéralistes québécois que de celle des Libéraux fédéraux. Les deux caractéristiques fondamentales du pays, sources de force aussi bien que de dissension, sont le «régionalisme» et le «dualisme», que vient tempérer un troisième objectif, celui du «partage». Les changements institutionnels doivent englober et promouvoir ces caractéristiques, et non les mettre dans l'ombre. Le Groupe de travail adopte une approche provincialiste des droits linguistiques : il faut une entente entre les provinces avant que les droits puissent être constitutionnalisés à ce niveau. Il recommande le remplacement du Sénat par le Conseil de la Fédération, composé de 60 membres qui seraient nommés par les gouvernements provinciaux à titre de délégués. Il veut aussi que l'on améliore la représentation régionale à la Chambre des communes choisissant 60 autres députés selon le principe de la

représentation proportionnelle, de façon à assurer au moins une certaine représentation de chaque région au sein de tous les partis.

Le Groupe de travail ne se penche pas longuement sur le partage des pouvoirs. La principale responsabilité touchant l'économie nationale, y compris le marché commun et la redistribution régionale, incomberait à Ottawa; les provinces auraient aussi de vastes pouvoirs économiques, et elles assumaient la principale responsabilité de leur «bien-être social et culturel». Il accepte que le Québec jouisse éventuellement d'un «statut spécial» *de facto* ainsi que du droit à l'autodétermination, affirmant qu'un vote démocratique de sécession doit être respecté. Ainsi, le Groupe de travail prend une position bien différente de celle du gouvernement fédéral. Il estime que la crise sera résolue non par la réaffirmation du pouvoir fédéral, mais plutôt par la reconnaissance de la diversité linguistique et territoriale du Canada, le renforcement des provinces et la sensibilisation du gouvernement fédéral aux besoins des régions. Il affirme l'opinion fort répandue à l'époque selon laquelle «seule une fédération plus souple pourra contenir les pressions qui secouent la nation» (Whyte, 1985, p. 9).

La plupart des propositions de réforme qui sont élaborées pendant cette période sont fondées sur les mêmes hypothèses. Dans son Livre beige, le Parti libéral du Québec, par exemple, recommande le renforcement des pouvoirs provinciaux (le gouvernement fédéral conservant ses pouvoirs clés sur l'économie nationale), ainsi que l'inscription dans la Constitution du droit des provinces de ne pas participer aux programmes fédéraux. Il préconise l'abolition du pouvoir déclaratoire fédéral et des droits de réservation et d'annulation, et il propose que l'exercice des autres pouvoirs fédéraux soit assujéti à l'assentiment des provinces. Il préconise aussi la création d'un organisme nommé par les provinces, qui examinerait les questions linguistiques sur un plan dualiste et remplacerait le Sénat. La Cour suprême ferait aussi fonction de tribunal «dualiste» à l'égard des questions constitutionnelles.

Selon des critiques comme Cairns (1979c) et Dupré et Weiler (1979), cette formule – l'imposition de contraintes à Ottawa, le renforcement des pouvoirs des provinces et la mise en place d'un processus décisionnel coopératif – institutionnaliserait davantage les divisions linguistiques et régionales, donnerait trop peu de poids aux valeurs pancanadiennes, et fragmenterait l'autorité politique nationale. Il est bien plus important selon eux d'apporter au centre des réformes qui amélioreraient la capacité du gouvernement fédéral de représenter toutes les régions et d'arrêter les objectifs nationaux qui les transcendent.

Les avis des partis politiques fédéraux sur ces questions sont partagés. Pendant la campagne électorale de 1979, le chef du Parti conservateur, Joe Clark, qualifie le Canada de «communauté de communautés». Tout en ne proposant pas de programme constitutionnel détaillé, il exprime son désir de travailler avec les provinces, leur promettant la compétence sur les ressources extracôtières, un certain contrôle en matière de pêches, et le retrait d'Ottawa

des loteries. En général, il propose un fédéralisme plus consensuel et coopératif. Le premier ministre Trudeau affirme que Clark n'est qu'un « maître d'hôtel » qui « donnera la boutique » aux provinces, ce qui fera du Canada un chapelet de « centres commerciaux » s'étalant d'une extrémité à l'autre du continent.

Les élections fédérales de 1979 et la formation d'un gouvernement conservateur minoritaire mettent fin aux discussions de 1978-1979. Préoccupé par l'apprentissage du pouvoir et incertain quant à la part qu'il doit prendre dans la campagne référendaire au Québec, le gouvernement Clark n'entreprend aucune nouvelle initiative constitutionnelle.

Après le référendum La réélection inattendue des Libéraux de Trudeau, en février 1980, puis la victoire du NON au référendum du PQ, transforment le débat. Le PQ est en désarroi : il ne peut plus que s'allier avec les autres provinces, position embarrassante pour un parti déterminé à montrer que le Québec est une province foncièrement différente de toutes les autres et qu'Ottawa est le siège naturel du gouvernement pour l'ensemble du Canada anglais. En revanche, la position du gouvernement fédéral est beaucoup plus forte. Il a maintenant des raisons solides d'affirmer qu'il représente le Québec, et il a défait le provincialisme sur son propre terrain. Fort de ce résultat et de sa nouvelle majorité électorale, Trudeau est prêt à combattre les forces décentralisantes sur tous les fronts. Entre 1975 et 1980, le programme provincialiste a dominé les discussions. Maintenant, le gouvernement fédéral prend l'offensive.

Moins de 24 heures après la publication des résultats du référendum, le ministre fédéral de la Justice, Jean Chrétien, entreprend une tournée des capitales provinciales afin d'examiner la possibilité de tenir une nouvelle ronde de pourparlers constitutionnels. Peu après, les premiers ministres provinciaux se rendent à Ottawa, où ils conviennent de discuter d'un programme à 12 volets regroupant les principales préoccupations des deux ordres de gouvernement : le rapatriement, la formule de modification, une charte des droits, un énoncé de principes, le Sénat et la Cour suprême, ainsi que le partage des pouvoirs.

Un comité permanent de ministres, présidé par le ministre de la Justice, Jean Chrétien, et le procureur général de la Saskatchewan, Roy Romanow, tient des réunions tout au long de l'été afin de préparer la conférence au sommet prévue pour septembre. Les discussions intensives de cette équipe qui parcourt le pays sont complexes et difficiles. Le conflit persistant au sujet de l'énergie augmente les tensions. Le gouvernement du Québec joue un rôle actif dans les pourparlers. La conclusion d'une alliance étroite entre le Québec et la plupart des autres provinces compte parmi les événements remarquables qui se produisent pendant l'été. Les provinces sont unies, non seulement par une même vision provincialiste du Canada, mais aussi par une commune méfiance des intentions du gouvernement fédéral. Elles n'aiment surtout pas que le pre-

mier ministre ne cesse de répéter que, s'il n'y a pas entente à la CPM de septembre, alors le Parlement «devra s'acquitter de ses responsabilités envers la population canadienne» et agir unilatéralement.

Ottawa est maintenant moins disposé que jamais à faire des concessions. Il revient constamment sur son propre programme, et il retire son appui aux «meilleures» propositions antérieures. Sa position générale semble très populaire auprès du public. Les résultats d'un sondage publiés le 6 août 1980 dans le *Toronto Star* montrent que de vastes majorités dans chaque province veulent une «Constitution domiciliée au Canada». De plus, dans toutes les régions du Canada y compris au Québec, d'écrasantes majorités veulent que les droits de la personne soient garantis dans la Constitution et appuient la notion de droits linguistiques pour les minorités partout où «le nombre le justifie». Le principe de la péréquation jouit aussi d'un vaste appui partout. Abstraction faite des doléances particulières de certaines régions et des questions de procédure, les Canadiens semblent unis. Vers la même époque, le gouvernement fédéral publie son rapport intitulé *Les fondements constitutionnels de l'union économique canadienne* (que les gouvernements provinciaux considèrent comme une remise en question de leurs pouvoirs économiques traditionnels) et il lance une coûteuse campagne de publicité pour promouvoir sa vision du changement constitutionnel.

Entre temps, le comité permanent réalise des progrès sur un certain nombre de points. Les optimistes croient que les participants à la CPM de septembre peuvent arriver à un compromis général, qui incorpore les objectifs du gouvernement fédéral au sujet de la charte des droits et certains objectifs provinciaux touchant le partage des pouvoirs. Malheureusement, les cinq jours de réunion se soldent par un échec, et la télévision étale devant tout le pays les profonds différends qui persistent entre les premiers ministres. Cet échec peut s'expliquer de nombreuses façons : le besoin d'unanimité, qui permet à chaque gouvernement de se réserver pour ses propres propositions préférées; la méfiance mutuelle des dirigeants; le fait que la Constitution existante, si décriée qu'elle soit, est souvent préférable aux solutions de rechange proposées par d'autres; le fait que les seuls participants sont des gouvernements dont les propres intérêts sont en jeu; la fuite d'un document stratégique fédéral (le mémoire Kirby); le désir de certains participants de saboter l'entente – et la liste ne se termine pas là.

Mais c'est le choc entre visions provincialiste et centraliste du Canada, accentué par de profondes divergences d'orientations, qui constitue la véritable raison de l'échec. Le premier ministre Trudeau et ses partisans se rangent sous la bannière de Macdonald pour dire: «L'ennemi le plus dangereux est celui qui se cache dans nos rangs» et le Parlement est «le seul groupe, la seule assemblée qui puisse exprimer la volonté et l'intérêt de la nation». Il s'ensuit que «lorsqu'il y a conflit entre la volonté nationale et volonté provinciale, la première doit l'emporter. Sans quoi, nous ne sommes pas une nation» (*in*

Zukowsky, 1981b). Pour Trudeau, le provincialisme, comme le nationalisme québécois contre lequel il lutte depuis si longtemps, menace de détruire le pays. Pour les provinces, «l'ennemi» est la tyrannie du gouvernement fédéral. À cet égard, elles invoquent l'histoire, et plus particulièrement la théorie du pacte fédératif selon laquelle les gouvernements provinciaux sont les représentants légitimes des collectivités provinciales, qui sont aussi importantes que la collectivité nationale. Le pays doit être un partenariat entre «les détenteurs des pouvoirs énoncés aux articles 91 et 92». Les deux points de vue sont exprimés avec passion et conviction dans le colossal Centre de conférences du gouvernement.

À l'issue de la conférence, le premier ministre promet de rencontrer son caucus et le Cabinet. «En temps opportun, nous annoncerons notre plan d'action au public canadien et au Parlement» (*in* Zukowski, 1981b, p. 56). Quelques jours plus tard, soit le 2 octobre, Trudeau annonce «un projet de résolution en vue d'une adresse à Sa Majesté la Reine concernant la Constitution du Canada». Après 54 ans d'efforts, maintient-il, les Canadiens n'ont pas réussi à s'entendre sur une formule permettant de modifier la Constitution au Canada. La nationalité canadienne est donc incomplète. La règle de l'unanimité est un carcan; il faut briser l'impasse: «Nous avons fait de l'unanimité un idéal qui est devenu un tyran». Chaque premier ministre provincial a menacé d'exercer son droit de veto «dans l'intérêt d'une province ou d'une région particulière – ce qui fait que nous n'avons agi dans l'intérêt de personne, et encore moins dans celui de la collectivité». Il affirme que la position des provinces constitue «une conception radicalement nouvelle du Canada» – celle de dix provinces plutôt que d'un seul pays. Le Parlement fédéral est légalement autorisé à demander une modification sans obtenir au préalable l'assentiment des provinces. Mais il peut présenter une pétition au gouvernement du Royaume-Uni pour réaliser ce que le paragraphe 91(1) l'empêche de faire au Canada, et ainsi outrepasser les contraintes du fédéralisme exécutif. «Notre responsabilité, de dire Trudeau, est claire: nous devons compléter les fondements de notre indépendance de façon à assurer nos libertés ... lorsque nous aurons secoué notre paralysie, que notre Constitution sera rapatriée et que nos droits et libertés seront garantis, le processus de renouvellement pourra réellement commencer». Le Parlement, dont les membres proviennent de toutes les régions du Canada, a le droit et le devoir de parler pour tous les Canadiens. En faisant la distinction entre «les pouvoirs de la population» et «les pouvoirs des gouvernements», Trudeau soutient que la résolution ne prendra pas les pouvoirs des provinces pour les donner à Ottawa, mais les pouvoirs des deux ordres de gouvernement pour les donner aux citoyens. «La liberté n'est pas une question fédérale-provinciale». Désormais, il ne se fera plus d'échanges «de poissons contre des droits» dans les eaux intergouvernementales. Les Canadiens, affirme Trudeau, ont pris envers le Québec un engage-

ment qu'ils doivent remplir maintenant. «Nous sommes appelés à accomplir un grand acte de volonté nationale».

La résolution sera l'instrument qui permettra de rapatrier la Constitution, le dernier appel lancé à la Grande-Bretagne. Elle constitutionnalisera une formule de modification qui exigera le consentement d'Ottawa, du Québec, de l'Ontario, et de deux provinces – représentant la majorité de la population dans chaque région – de l'Est et de l'Ouest, et elle prévoira la tenue d'un plébiscite parrainé par le gouvernement fédéral. Elle permettra l'inscription dans la Constitution d'une charte des droits et libertés qui inclura des droits tant politiques que linguistiques et liera les deux ordres de gouvernement. Enfin, elle permettra la reconnaissance constitutionnelle d'un engagement au titre de la péréquation. Aucune concession n'est faite envers la vision provincialiste du Canada, et rien n'est tenté en vue de persuader les premiers ministres provinciaux d'accepter. Le gouvernement fédéral court-circuitera les provinces et fera directement appel à la population. Ce tour de force porte devant le Parlement un débat qui se déroulait à l'échelle intergouvernementale, élargit la gamme des participants, et met l'accent sur les droits du citoyen plutôt que sur le fédéralisme.

Huit gouvernements provinciaux et les Conservateurs fédéraux s'opposent à l'initiative fédérale. Selon le premier ministre de la Saskatchewan, Alan Blakeney, celle-ci est «incompatible avec nos traditions historiques et avec notre conception actuelle du Canada en tant qu'État fédéral» (Zukowski, 1981b, p. 62). Quant au chef conservateur, Joe Clark, il affirme ce qui suit :

Une constitution étant si essentielle à un pays, elle doit émaner du consensus le plus vaste possible. Elle ne peut pas être imposée arbitrairement ... par une seule personne ou un seul gouvernement. Elle ne peut pas non plus faire l'objet d'une menace, d'un ultimatum ou d'un délai artificiel ... Ce soir, M. Trudeau offre aux Canadiens la perspective d'un référendum qui engendra la discorde, d'une longue bataille judiciaire, et de chicanes fédérales-provinciales. C'est une trahison à l'égard des Québécois qui ont voté NON au référendum, et de tous les Canadiens qui recherchent un renouvellement authentique de notre Confédération.

(Zukowsky, 1981b, p. 62)

Le chef du Nouveau Parti démocratique, Ed Broadbent, appuie la résolution dès le début, position qui, comme nous l'avons noté, divise son parti aux plans régional et fédéral-provincial. De telles tensions intestines sont un problème bien moins grave chez les Libéraux : il n'existe aucun gouvernement libéral à l'échelle provinciale, et seulement quelques débutés de l'Ouest de cette allégeance. Les Conservateurs pensent comme la plupart de leurs homologues provinciaux en ce qui concerne les points de procédure, mais les deux gouvernements provinciaux qui appuient l'action fédérale sont aussi conservateurs.

Le premier ministre de l'Ontario, Bill Davis, affirme que la résolution cadre étroitement avec les objectifs constitutionnels de sa province. Ne pas agir maintenant serait «une victoire pour ceux qui disent que cette nation ne marchera jamais». Malgré de nombreuses réserves, le premier ministre Hatfield du Nouveau-Brunswick, dont la position à l'égard des droits linguistiques se rapproche de celle de Trudeau, appuie également la résolution. Le gouvernement fédéral est impatient de rallier d'autres provinces, et le premier ministre de la Saskatchewan, Alan Blakeney, est également soucieux d'éviter la polarisation, mais les efforts pour combler les fossés entre eux se soldent ultimement par un échec. Ainsi est né le groupe des «huit» provinces opposant la coalition des Partis libéral et néo-démocrate à l'échelon fédéral avec les gouvernements conservateurs de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick.

Malgré de vives protestations, il faut appliquer la clôture au débat parlementaire sur la motion en vue d'y mettre fin et de saisir un comité spécial mixte de la question. Les audiences télévisées du comité donnent aux groupes de citoyens intéressés la première occasion véritable d'exprimer leur opinion. L'échéance initiale est reportée de façon que 97 témoins puissent comparaître et que 409 groupes et particuliers puissent présenter des mémoires. La vaste majorité des observations portent sur divers aspects de la Charte des droits, et très peu concernent des questions fédéralistes comme le partage des pouvoirs ou la formule de modification. La plupart des mémoires présentés au comité mixte sont défavorables à la résolution – non parce qu'une action unilatérale est illégitime ou affaiblirait les provinces – mais parce que la Charte proposée contient trop «d'échappatoires» et ne va pas assez loin. Les pressions sont énormes pour que l'on élargisse la portée de ce document et qu'on en renforce les termes. Bien des groupes critiquent les vastes restrictions énoncées à l'article 1. Les groupes féminins veulent que soient renforcées les dispositions sur l'égalité. Les personnes handicapées et bien d'autres réclament des garanties plus importantes contre la discrimination. Les peuples autochtones demandent que leurs droits historiques soient reconnus dans la Charte (voir Zukowsky, 1981b, p. 74).

Ces audiences entraînent un certain nombre de changements, quelques-uns étant proposés par le gouvernement et d'autres par les partis de l'opposition. Elles donnent aux Canadiens la rare occasion de voir le Parlement à l'œuvre, et elles impriment à la Constitution une nouvelle orientation populaire. Elles démontrent aussi comment «le fait de porter le débat sur une autre tribune en modifie l'objet et les intervenants» (Cairns, 1985, p. 122). Plus généralement, elles soulignent le fait que les identités collectives auxquelles la Constitution doit s'adapter ne sont plus uniquement celles de la nation, de la province et de la langue. La Constitution doit maintenant prendre en considération et refléter des notions non territoriales de la citoyenneté et de la collectivité.

Le débat se poursuit à la Chambre des communes. Tout en reconnaissant le vaste appui populaire dont jouit la plus grande partie de la résolution, les Conservateurs continuent de s'opposer au texte dans son ensemble. Joe Clark affirme ce qui suit:

L'ironie tragique est que, à un moment où il semble que les Canadiens veulent réaliser une œuvre commune et où des régions qui se sentaient inférieures commencent à se sentir égales, plutôt que de profiter de ces sentiments ... pour favoriser des objectifs communs à tous les Canadiens, le gouvernement prend une mesure qui les déchire. Notre Constitution pourrait être une source de fierté et d'unité pour le Canada. Elle est devenue une source de honte et de dissension.»
(In Zukowsky, 1981b, p. 88)

L'opposition conservatrice au Parlement mine sérieusement la légitimité du projet fédéral en lui retirant l'appui de tous les représentants élus de l'Ouest, sauf une poignée. Si les provinces faisaient face à un Parlement unanime, le résultat pourrait être bien différent.

Comme le débat s'éternise, les provinces se regroupent pour lutter contre l'action fédérale. Il est essentiel de retarder les travaux du Parlement pour mobiliser l'opposition publique et pour saisir les tribunaux de cette affaire. Le groupe des huit coordonne ses stratégies et porte la résolution constitutionnelle devant les cours d'appel du Québec, du Manitoba et de Terre-Neuve. La cour du Manitoba doit, par exemple, déterminer si à son avis la résolution touche les relations fédérales-provinciales ou les droits, pouvoirs ou privilèges des provinces; si une convention constitutionnelle exige l'assentiment des provinces à toute demande en vue de modifier la Constitution, et si Ottawa est «constitutionnellement tenu» d'obtenir cet assentiment. Le 3 février 1981, les juges de la Cour d'appel du Manitoba statuent à trois contre deux en faveur d'Ottawa; le 31 mars, les trois juges de la Cour suprême de Terre-Neuve habilités à entendre l'affaire donnent unanimement raison aux provinces. La légalité de la résolution étant maintenant en question, le gouvernement fédéral n'a d'autre choix que d'obtenir un jugement définitif de la Cour suprême du Canada. Une entente avec l'opposition résulte en l'adoption finale de la résolution modifiée, mais rien de plus ne peut être fait tant que la Cour suprême n'aura pas rendu sa décision.

Le débat judiciaire englobe aussi la question de savoir si le Parlement britannique a l'obligation d'adopter une résolution fédérale, ou s'il a, en vertu du Statut de Westminster, le pouvoir non attribué de protéger le principe du fédéralisme. Un comité de la Chambre des communes britannique, le comité Kershaw (Chambre des communes [r-U], 1981), est d'avis qu'un tel droit subsiste. Mais les représentants fédéraux affirment que la première ministre Thatcher s'est engagée à faire adopter la résolution sans poser de questions. Les députés et les ministres britanniques font l'objet de pressions enthousiastes de la part des adeptes des deux points de vue, y compris de groupes

d'autochtones canadiens. On commence à douter de l'adoption rapide de la résolution.

Les politiciens provinciaux réagissent à la résolution fédérale en présentant leur propre plan de rapatriement. En avril 1981, les huit premiers ministres signent un document demandant le rapatriement immédiat et la mise en œuvre d'une formule de modification, mesures qui doivent être suivies de trois années de négociations concernant d'autres questions. La formule de modification proposée s'inspire de la première présentée par l'Alberta: les modifications ordinaires pourront être apportées par Ottawa avec le consentement des deux tiers des provinces représentant 50 p. 100 de la population. Ainsi, toutes les provinces seront officiellement égales et ni le Québec ni l'Ontario n'auront un droit de veto automatique. Certaines questions devront faire l'objet d'un consentement unanime. Toute province pourra refuser d'appliquer une modification touchant les pouvoirs provinciaux et recevoir une juste compensation en retour. Il n'y est pas fait mention d'une charte des droits ni de référendums. Le programme d'Ottawa ne fait pas de concessions aux provinces, mais l'accord d'avril n'en fait pas non plus au programme nationaliste fédéral. Même si cet accord est présenté avec solennité à la télévision, il n'est pas tellement bien reçu du public. En fait, il semble montrer la mesure limitée où les provinces peuvent s'entendre, et le peu de cas qu'elles font de l'enthousiasme du public envers la Charte.

Les choses en restent là pendant que la Cour suprême délibère. Sa décision, la première à être présentée à la télévision dans l'histoire du Canada, est rendue le 28 septembre 1981. Dans un jugement complexe, qualifié par Peter Russell de «démarche hardie» mais de «précédent douteux» (1982), le tribunal ramène les gouvernements à la table de négociation. La majorité requise conclut qu'il serait légal pour le Parlement d'agir sans l'assentiment des provinces, mais qu'une telle mesure serait néanmoins inconstitutionnelle parce qu'elle violerait une convention exigeant un appui substantiel des provinces. Les parties ont toutes deux gagné et toutes deux perdu. Ottawa est informé qu'il peut procéder légalement, mais non légitimement – il courra un risque politique extraordinaire s'il agit maintenant. Les provinces sont averties que, si elles continuent de faire de l'obstruction, il se peut qu'Ottawa agisse seul. La seule solution est de retourner à la table de négociation. Mais, maintenant, il y a une différence de taille: la convention, a dit le tribunal, n'exige pas l'unanimité, mais seulement «un appui substantiel». Deux provinces ne constituent clairement pas un tel appui, mais une province seule ne peut plus arrêter le processus. Les fondements d'un règlement sans le consentement du Québec sont jetés.

Le gouvernement fédéral commence par crier victoire. Les ministres de l'Ontario demandent à Ottawa de procéder unilatéralement. Mais Joe Clark semble voir plus juste: «Toute tentative pour donner suite à la résolution de la part du gouvernement du Canada détruirait l'unité nationale et serait absolument contraire aux intérêts du pays» (communiqué de presse, 30 septembre).

L'Assemblée nationale du Québec, avec le désaccord de seulement neuf Libéraux, adopte une résolution demandant la tenue immédiate de négociations où seraient «pleinement respectés les principes et conventions qui doivent prévaloir à toute modification du régime fédéral canadien».

Le 29 septembre, le premier ministre fédéral offre de négocier avec les provinces, pourvu qu'il n'y ait plus de retard et qu'aucun autre pouvoir ne leur soit conféré. Bill Bennett, porte-parole des premiers ministres provinciaux, entame des discussions avec ses collègues. Les dix premiers ministres provinciaux se réunissent à Montréal les 19 et 20 octobre, et les huit dissidents prolongent leur réunion d'une journée. Après bien des manœuvres, on décide de tenir une conférence constitutionnelle le 2 novembre, laquelle se poursuivra, comme l'affirme le premier ministre fédéral, «tout le temps qu'il faudra pour qu'un consensus se dégage... ou qu'il devienne clair qu'un tel consensus n'est pas possible» (Zukowsky, 1981b, p. 20). Les coalitions se défont: dans les coulisses, les gouvernements de l'Ontario, de la Saskatchewan, de la Colombie-Britannique et d'autres provinces essaient de jeter les bases d'une entente.

Le 2 novembre, une pression publique extraordinaire force les premiers ministres à se rencontrer pour régler la question. Au cours d'une série remarquable de rencontres publiques et privées, ils concluent un marché qui inclut le rapatriement; la formule de modification d'avril, sans la disposition accordant une juste compensation aux provinces qui ne désirent pas participer à un programme (condition minimale posée par le Québec à l'acceptation d'une formule qui lui enlève son droit de veto); la Charte des droits, mais assortie de nouvelles limites importantes; et des dispositions sur la péréquation et les ressources. Ce marché prévoit aussi la tenue de conférences constitutionnelles et contient un engagement explicite à discuter des droits des autochtones. En vertu des révisions apportées à la Charte, le droit à la mobilité est limité de façon à permettre à toute province ayant un taux d'emploi inférieur à la moyenne nationale de favoriser ses habitants désavantagés. Une disposition «dérogatoire» permettra à tout gouvernement de suspendre l'application des articles touchant les libertés fondamentales, les garanties juridiques et les droits à l'égalité en incorporant dans les lois voulues une disposition les soustrayant expressément à l'application de la Charte. Il reste bien des détails à régler, mais le compromis essentiel est atteint.

Deux modifications importantes sont subséquemment apportées. Au moyen de la disposition dérogatoire, l'entente limite les dispositions des versions antérieures concernant l'égalité des sexes. Les premiers ministres décident aussi de reporter à une autre conférence un énoncé soigneusement négocié portant sur les droits des autochtones. L'épisode fait comprendre aux deux groupes qu'ils ne sont que des pions sur l'échiquier intergouvernemental. Mais, dans les circonstances, ceux-ci montrent qu'ils ont du muscle sur le plan politique. Les pressions exercées massivement dans l'ensemble du pays par les groupes

féminins ont tôt fait de forcer les premiers ministres à inclure l'article 28, qui serait soustrait à l'application de la disposition dérogatoire et garantirait également les droits et libertés aux hommes et aux femmes. Un effort semblable de la part des groupes d'autochtones amène l'inclusion d'un nouvel article 35, où sont reconnus les droits «existants», ancestraux et issus de traités.

Le 18 novembre 1981, le ministre de la Justice présente la résolution que le Parlement canadien soumettra à son pendant britannique et qui est la dernière demande semblable qui sera faite à la Grande-Bretagne: «Nous, membres de la Chambre des communes du Canada réunis en Parlement, fidèles sujets de Votre Majesté, demandons respectueusement à Votre très Gracieuse Majesté de bien vouloir faire déposer devant le Parlement du Royaume-Uni un projet de loi...». Cette résolution amènera la Grande-Bretagne à promulguer la Loi constitutionnelle de 1982. Désormais, «les lois adoptées par le Parlement du Royaume-Uni... ne feront pas partie du droit du Canada». Cette résolution est adoptée par la Chambre des communes canadienne le 2 décembre 1981, après quoi les députés entonnent spontanément l'hymne national. Le 8 décembre, après l'adoption de la résolution par le Sénat, les présidents de la Chambre et du Sénat en présentent des exemplaires reliés en cuir au gouverneur général, Edward Schreyer, qui se rend ensuite à Londres.

Pendant le débat parlementaire, les Conservateurs demandent le rétablissement du droit absolu de retrait assorti d'une compensation. Ils proposent une modification aux droits linguistiques prévus dans la Charte: ceux-ci ne s'appliqueront pas au Québec s'il accepte d'inclure dans sa propre législation la «clause Canada» permettant à tout résident de cette province de fréquenter l'école anglaise si ses parents ont fait leurs études en anglais n'importe où au Canada. Les Conservateurs insistent aussi sur le rétablissement de l'engagement envers l'égalité des sexes. Le NPD appuie ces suggestions, mais il est d'avis que seul le Québec doit avoir le droit de ne pas participer avec compensation. Le gouvernement fédéral rétablit un droit mitigé à la compensation, le conférant à toute province qui refuse d'appliquer des modifications touchant les pouvoirs des provinces en matière d'éducation et de culture. Mais le premier ministre fédéral avertit les provinces que, quels que soient les défauts de l'accord intergouvernemental, celui-ci lie le gouvernement et que d'autres modifications ne seront pas acceptées, position qui sera répétée quelques années plus tard au moment de la négociation de l'Accord du lac Meech.

La plupart des gouvernements provinciaux peuvent croire qu'ils ont eu gain de cause au sujet de leur point essentiel: ils ont réussi à bloquer l'unilatéralisme et à imposer leur formule de modification préférée. Le gouvernement fédéral est également satisfait: il a obtenu une Constitution «domiciliée au Canada» et une Charte des droits solide. Ni l'une ni l'autre partie n'a obtenu tout ce qu'elle voulait, et il reste bien des questions à régler des deux côtés (Banting et Simeon, 1983).

Pour le gouvernement du Québec, toutefois, la défaite est complète. L'alliance formée avec les provinces après le référendum a éclaté. Le Québec a perdu à la fois le droit de veto et le droit général à une compensation. Il est confronté à une Charte des droits qui contient des dispositions linguistiques que l'on ne tardera pas à invoquer pour miner des aspects importants de ses mesures législatives visant à promouvoir la «francisation». Le Québec, de dire le premier ministre Lévesque, est victime de «chantage» et de «machinations nocturnes». L'Assemblée nationale du Québec adopte à l'unanimité une résolution dénonçant l'entente et affirmant son droit «traditionnel» de veto. Le gouvernement péquiste annonce qu'il ne participera à aucune réunion intergouvernementale, et il demande au tribunal de confirmer son droit constitutionnel d'opposer son veto à toute modification constitutionnelle touchant ses pouvoirs. Il adopte une loi déclarant que toutes les nouvelles lois qu'adoptera le Québec seront sujettes à la disposition «déroatoire».

L'entente affaiblit probablement le Québec sur le plan constitutionnel. Son droit de veto à l'égard des changements constitutionnels a rarement été mis en question. Presque toutes les formules de modification qui ont été proposées incluaient cette notion qui a été respectée en pratique; ainsi, peu ont laissé entendre que la formule de modification Fulton-Favreau en 1965 ou celle de Victoria en 1971 devaient être adoptées malgré les objections du Québec. Et pourtant, c'est exactement ce qui se produit en 1981-1982. Maintenant, la vision de gouvernements successifs du Québec est rejetée à la fois par le gouvernement fédéral et par les neuf autres gouvernements provinciaux: la vision du Québec en tant que membre de la fédération canadienne supplante celle de cette province en tant que société distincte, dont le gouvernement provincial serait la principale expression politique; et la vision d'une union de provinces égales l'emporte sur celle d'un Canada formé de deux nations, au sein duquel le Québec jouirait de pouvoirs spéciaux.

Comment le processus de réforme constitutionnelle, entamé vingt ans au préalable essentiellement à la demande du Québec, peut-il aboutir à un affront aussi patent pour cette province? D'entrée de jeu, il est clair que le Québec a des priorités différentes de celles des autres gouvernements: il recherche, avec plus d'urgence, des réformes constitutionnelles plus fondamentales. Même si toutes les provinces peuvent s'entendre lorsque le débat porte sur une initiative fédérale comme le projet de loi C-60 ou la résolution sur le rapatriement, à la fin, le fossé qui les sépare émerge au grand jour. Il s'avère que le plus grand atout du Québec à la table de négociation était la *menace* de l'élection d'un gouvernement séparatiste: son pouvoir de négociation est probablement moindre après le 15 novembre 1976. Il n'était déjà pas obligatoire de négocier le programme du Québec directement avec cette province, et le pouvoir de négociation de cette province a certainement encore diminué après le référendum. Même si les sondages d'opinion et le vote à l'Assemblée nationale font ressortir toute l'amertume qui entoure l'entente de 1982, le PQ n'a ni

la volonté ni la capacité de rallier la population du Québec contre cette entente, pour les raisons déjà mentionnées. Voilà pourquoi le reste du Canada peut passer outre aux objections du Québec, comme il l'a fait pendant les années de la reconstruction.

La Loi constitutionnelle est promulguée le 17 avril 1982 au cours d'une fabuleuse cérémonie qui se déroule sur la colline du Parlement. Son sens et ses répercussions véritables ne seront pas connus avant bien des années. Mais les tensions entre les régions et la nation, entre le Québec et le Canada, qui ont provoqué la crise constitutionnelle, ne sont pas terminées pour autant. Comme l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, le nouveau document constitutionnel incarne les tensions qui existent entre le Canada en tant que nation unique où la citoyenneté universelle est garantie par le gouvernement national, d'une part, et d'autre part en tant qu'État fédéral diversifié, composé d'identités provinciales multiples, dont la souveraineté est divisée entre les deux ordres de gouvernement.

C'est la formule de modification qui exprime le mieux la vision provincialiste du Canada : les modifications exigeront désormais le consentement non seulement du gouvernement national mais aussi des gouvernements représentant les collectivités provinciales. Ces collectivités peuvent se prémunir contre la volonté de la majorité nationale en exerçant leur droit de retrait et, au besoin, en invoquant la disposition dérogatoire. La compétence des provinces sur les ressources est également soulignée dans la version révisée de l'article 94.A, qui constitue l'une des assises du pouvoir provincial.

La Charte peut être considérée comme le reflet le plus fidèle de la vision nationaliste du Canada. Elle est centrée sur le principe que tous les Canadiens, quel que soit leur lieu de résidence, jouissent de certains droits individuels. Dans la mesure où ces droits ne peuvent pas être dissociés de la collectivité, c'est en vertu de l'appartenance à la collectivité nationale et par le truchement d'une institution nationale – la Cour suprême – qu'ils doivent être définis et protégés. Dans une société fondée sur une charte, d'affirmer John Whyte, les relations entre le citoyen et l'État sont « systématisées, centralisées, uniformes, constantes, unilatérales et directes », tandis que, dans un régime fédéral, elles sont « diversifiées, filtrées, diluées, sujettes à médiation et compliquées » (1984, p. 28).

Cela ne veut pas dire que la Charte passe sous silence les droits collectifs. Mettre en équilibre les droits individuels et collectifs qu'elle garantit constituera une tâche importante pour les tribunaux. Les collectivités traditionnelles, sur le plan provincial et linguistique, ne sont pas non plus oubliées. Mais elles sont maintenant moins fondamentales et elles sont constitutionnellement sur un pied d'égalité avec les droits collectifs qui sont définis indépendamment du territoire – les droits des autochtones, des femmes et des personnes handicapées. Ce sont ces raisons qui portent Romanow, Whyte et Leeson à con-

sidérer l'issue comme une victoire ultime du libéralisme centralisant représenté par Pierre Trudeau. À leur avis, le Canada

...rattrape Macdonald : les Canadiens considèrent de moins en moins que la qualité principale de leur pays est sa capacité d'accueillir et de protéger de nombreuses collectivités politiques à l'échelle locale. De plus en plus, le Canada est considéré comme une seule entité politique qui a l'entière responsabilité et, maintenant, la volonté de représenter les intérêts de tous ... L'idée d'un État libéral s'est heurtée au régionalisme de l'Ouest et au nationalisme québécois [et l'État libéral a gagné].

(1985, p. 3)

Alan Cairns, critique beaucoup plus sympathique du gouvernement fédéral, est d'accord : «La Charte est un instrument du gouvernement fédéral destiné à limiter la balkanisation du Canada en tant que collectivité morale ... et la provincialisation croissante de la société canadienne» (1985, p. 129).

Cette conclusion semble prématurée. Trudeau ne peut pas encore être considéré comme le champion de la théorie de la modernisation. Il est clair que la Charte constitue maintenant le «troisième pilier» de l'ordre constitutionnel canadien, après le parlementarisme et le fédéralisme. L'appareil judiciaire deviendra un élément plus «visible et controversé» du régime politique canadien à mesure qu'il tentera de concilier des valeurs et des intérêts opposés (Smiley, 1981, p. 51). Le langage des droits, qui protège les citoyens contre les gouvernements tout en les liant à ces derniers, est aussi un «langage canadien, et non un langage provincial», et il aura probablement pour effet de rendre progressivement canadienne la «mentalité des citoyens» (Smiley, 1987, p. 130). Mais l'image de la nation qu'il renforce ne peut pas être plus centralisée. Confondre ces deux points constitue une grave erreur, comme l'ont compris les rédacteurs de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

La Charte peut favoriser une certaine polarisation autour des valeurs politiques fondamentales qui régissent les droits individuels et collectifs, mais cette tendance se poursuit de toute façon depuis la Seconde Guerre mondiale et est déjà bien marquée (Johnston, 1985). Pourtant, ni la polarisation normative ni celle d'ordre socio-économique n'offrent de réponse particulière à la question territoriale. Et, jusqu'à présent au Canada, elles n'ont pas empêché de se nouer de fortes allégeances envers des collectivités politiques subnationales.

Cependant, même si une définition élargie des droits individuels et collectifs privera sans doute les gouvernements de pouvoirs dans certains cas, dans d'autres – la promotion sociale en constitue un exemple évident – elle imposera de nouvelles responsabilités exigeant la prise de nouvelles mesures. Il n'est pas facile de prévoir si ces pertes de pouvoirs des gouvernements et cet élargissement de leurs responsabilités se feront au niveau fédéral ou provincial. Mais en vertu d'au moins un scénario, celui où la plupart des restrictions sont imposées au gouvernement fédéral et la majeure partie des nouvelles respon-

sabilités sont attribuées aux gouvernements provinciaux, on pourrait raisonnablement parler de l'effet décentralisateur de la Charte. Suivant d'autres scénarios, les effets pourraient se contrebalancer essentiellement.

L'exercice constitutionnel laisse peut-être sans solution bon nombre de questions, mais il ouvre de nouvelles perspectives. En moins d'un an, la Colombie-Britannique se prévaut de la nouvelle procédure de modification en présentant une résolution portant constitutionnalisation du droit de propriété. La première conférence portant sur les droits des autochtones («article 35») est tenue à Ottawa. Et la Charte est invoquée dans une foule d'affaires de portée variable.

Les relations intergouvernementales : le fédéralisme coopératif et le fédéralisme de concurrence

Pendant cette période, l'élection d'un gouvernement libéral à Ottawa en 1980 transforme les relations intergouvernementales. Jusque-là, les deux ordres de gouvernement ont suivi un modèle coopératif dans leurs relations, quoique des niveaux croissants de conflit les aient portés à rechercher autant de différenciation que l'interdépendance de leurs politiques le leur permettait. Mais, après 1980, Ottawa devient partisan du fédéralisme «de concurrence» – ou plus exactement du fédéralisme «unilatéral». Le «Nouveau Fédéralisme» amène le rejet du fédéralisme de coopération. Comme le premier ministre l'affirme en 1980:

Nous avons tenté de gouverner par la voie du consensus; nous avons tenté de gouverner en étant généreux envers les provinces ... Je croyais qu'il était possible de construire un Canada fort par la collaboration. J'ai perdu mes illusions... ce type de fédéralisme où nous donnons de l'argent aux provinces et où elles nous engueulent parce qu'elles n'en ont pas reçu assez... est bien terminé.

(Diverses occasions, *in Revue de l'année 1982*, p. 6-7)

Les dirigeants provinciaux rejettent le modèle dit «de concurrence» en faveur d'une plus grande institutionnalisation de la collaboration. Les provinces sont les porte-parole privilégiés des intérêts provinciaux, qu'elles doivent représenter dans le cadre du processus décisionnel national. Le gouvernement fédéral, comme l'affirme Albert Breton, croit de plus en plus que, «Puisqu'il proscriit toute action unilatérale, le fédéralisme coopératif n'est donc qu'un stratagème pour entraver le gouvernement fédéral» (1985, p. 563). Les provinces sont tout aussi convaincues que le nouveau fédéralisme servira à légitimer une usurpation de pouvoirs de la part du gouvernement fédéral.

Les années 70: la coopération et le démêlement des responsabilités

Avant 1980, toutefois, les gouvernements continuent, mais avec de plus en plus de difficultés, à se plier aux règles de la coopération en favorisant le démêlement des responsabilités en matière d'accords fiscaux et une plus grande collaboration dans les domaines de la réforme constitutionnelle et de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques industrielles.

L'élargissement des mécanismes intergouvernementaux Tout au long des années 70, la portée et l'intensité de l'interaction fédérale-provinciale continue de croître: en 1973, 82 organismes composés de ministres et de hauts fonctionnaires tiennent 151 réunions; en 1977, ils sont 158 à tenir 33 réunions. Les sujets de discussion changent aussi. Les rencontres sur l'économie sont beaucoup plus fréquentes que celles sur la politique sociale (Veilleux, 1979). Mais l'instrument privilégié de ce que Stefan Dupré appelle l'ère du «fédéralisme de conférences au sommet» est la conférence des premiers ministres (CPM), dont le thème central est la Constitution. Sur les 29 CPM tenues depuis 1960, 17 portent exclusivement sur ce thème (Mekison, à OEC, 1985).

Cette conjonction de questions traitées et de processus ne peut être pire, selon Dupré, en ce sens qu'elle est la moins susceptible de favoriser les compromis. En effet, contrairement aux fonctionnaires responsables qui s'occupaient des négociations à l'époque du fédéralisme «administratif», ceux qui préparent et coordonnent les CPM – au sein des organismes intergouvernementaux et des ministères de la Justice – tendent à considérer ces conférences davantage comme un processus de confrontation et à poursuivre des objectifs politiques globaux plutôt que des objectifs visant des orientations de fond. De plus, les arguments constitutionnels se prêtent mal aux débats d'ordre fiscal. Ils sont fondés sur des symboles, qui exigent une prise de position catégorique: le Québec a un statut spécial ou il n'en a pas. Les différends financiers, d'autre part, peuvent se concilier facilement. Les débats constitutionnels ont aussi des enjeux plus importants. Une fois adoptée, une disposition constitutionnelle n'est pas facile à changer; il faut donc être sûr qu'elle est acceptable, car elle est là pour longtemps. En revanche, les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces sont renégociés tous les cinq ans. Si l'on a trop concédé en 1977, on pourra reprendre certaines concessions en 1982 (Dupré, 1985). Donald Smiley suit à peu près le même raisonnement.

Les institutions et les processus du fédéralisme exécutif sont axés sur le conflit plutôt que sur l'harmonie. Les sommets fédéraux-provinciaux, de concert avec le phénomène apparenté de la rationalisation administrative, ont affaibli la capacité du système de s'adapter lentement et graduellement aux normes des

groupements scientifiques et professionnels. Ce qui est encore plus important, la poursuite de l'autonomie dans les sphères de compétence respective se fait en l'absence d'une acceptation partagée des normes constitutionnelles et juridiques régissant les pouvoirs de chacun des deux ordres de gouvernement. (1980, p. 116)

Les CPM des années 70 ne portaient pas toutes sur la Constitution. Mais, maintenant, même les questions économiques sont beaucoup moins faciles à négocier que les accords fiscaux. La tentative la plus soutenue par les gouvernements fédéral et provinciaux pour s'entendre sur la politique industrielle survient en 1978, dans le cadre du bref engouement pour le tripartisme qui suit les trois années de contrôle des prix et des salaires. À la CPM de février, les gouvernements conviennent de la nécessité de restreindre les dépenses publiques et les augmentations salariales accordées au secteur public. Le Conseil économique du Canada est chargé de surveiller les augmentations de prix et de salaires et d'examiner les coûts et les avantages de la réglementation économique. Des comités de ministres sont appelés à examiner des questions précises. Marc Lalonde affirme qu'il s'agit «du début d'une consultation intergouvernementale plus complète et fertile» (*in* Brown et Eastman, 1981, p. 41). Mais la deuxième conférence de novembre donne des résultats limités : mises à part les vastes orientations déterminées en février, les participants n'arrivent pas à s'entendre.

Ottawa lance également «Entreprise 77», qui est un examen des programmes fédéraux que viennent compléter des entrevues avec les représentants de 5 000 entreprises dans l'ensemble du Canada ainsi que la formation subséquente par Industrie et Commerce de 23 groupes de travail industriels chargés d'examiner les besoins de chaque secteur. Les rapports des groupes de travail sont ni plus ni moins que des listes de vœux divers, et le processus de deuxième étape qui est censé en faire la synthèse est décevant. Le Groupe de travail Blair-Carr est constitué et chargé d'examiner plus à fond les perspectives d'une collaboration tripartite dans le cadre d'une nouvelle stratégie industrielle à l'échelle nationale.

Ces efforts se révèlent les plus importants jamais entrepris en vue d'intégrer les deux axes, celui des secteurs public et privé et celui des gouvernements fédéral et provinciaux, qui doivent constituer le fondement de toute stratégie industrielle. Chacun de ces axes a ses propres intervenants et mécanismes de consultation et des préoccupations particulières sur le plan des orientations : l'axe public/privé porte sur le rôle du gouvernement dans l'économie et la participation de l'État, du capital et des syndicats ; l'axe intergouvernemental gravite principalement autour de l'emplacement de l'activité économique et de la participation de chaque ordre de gouvernement. Concilier les deux n'est pas facile : en privilégiant un axe, on défavorise forcément l'autre, et il faut en outre déterminer jusqu'où doit aller la consultation du secteur privé. Les

provinces élaborent leurs propres mécanismes au moment même où Ottawa se dote des siens, et le Québec notamment tient une série de sommets économiques. Dans certains cas, différents gouvernements ont des liens avec des éléments opposés de la collectivité provinciale des gens d'affaires, et ils se disputent l'appui des groupes d'intérêts (Thorburn, 1985).

Les mécanismes interprovinciaux se font aussi de plus en plus nombreux et ils changent d'orientation. Les provinces les ont utilisés à l'origine pour éviter les débats fédéraux-provinciaux; maintenant, elles s'en servent pour planifier et coordonner des stratégies touchant leurs rapports avec Ottawa et, malgré de fréquentes divergences d'intérêts, pour arrêter entre elles des compromis. La présidence des conférences des premiers ministres provinciaux est sujette à un roulement annuel, et celui qui l'assume devient le principal porte-parole des participants dans leur ensemble. Un grand nombre d'initiatives fédérales sont maintenant considérées comme des «intrusions» illégitimes, et le *rapport du groupe de travail des premiers ministres de l'Ouest sur les orientations constitutionnelles* (1978) en énumère un grand nombre. Les demandes visant à «départager» les activités fédérales et provinciales, thème sur lequel l'Ontario et le Québec reviennent avec une insistance particulière, se font plus pressantes et sont fermement appuyées à la Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux tenue en 1978.

Pourtant, les premiers ministres des provinces affirment en même temps que le processus décisionnel national doit être fondé sur la coopération. À leur avis, l'intérêt national, et les politiques susceptibles de le favoriser, peuvent seulement émaner de l'interaction des onze gouvernements. À la question théorique posée par le premier ministre fédéral à une conférence: «Mais qui parlera pour le Canada?», les provinces répondent: «C'est ce que nous faisons tous». Ainsi les premiers ministres provinciaux revendiquent une participation plus étroite à la prise des décisions dans les domaines de compétence fédérale exclusive – particulièrement les transports et le commerce – et ils demandent la création des institutions, comme le Conseil national de l'économie proposé par l'Ontario, nécessaires à une telle participation.

Pendant une grande partie des années 70, les dirigeants fédéraux tendent aussi à préconiser cette collaboration. Selon le ministre des Relations fédérales-provinciales, Marc Lalonde, les conférences de 1978 sur l'économie marquent «le début d'une consultation intergouvernementale plus complète et fertile» qui résultera en «l'élaboration d'une stratégie industrielle nationale». Le premier ministre Trudeau réitère ce point de vue (Brown, 1978-1979, p. 19). Une meilleure collaboration constitue aussi l'un des principaux thèmes du gouvernement conservateur en 1979. Mais un tel processus n'est jamais institutionnalisé et, en 1980, le gouvernement fédéral changera son fusil d'épaule.

Les accords fiscaux: le démêlement des responsabilités Les accords fiscaux de 1977, valables jusqu'en 1982, sont le fruit d'une collaboration étroite

entre les gouvernements fédéral et provinciaux; il en résulte un élargissement considérable des pouvoirs fiscaux et de l'autonomie conférés aux provinces en matière de programmes. Ces accords constituent le point culminant des efforts de décentralisation sur le plan fiscal.

Les accords de perception fiscale En 1957, année où prennent fin les accords de location de domaines fiscaux, le gouvernement fédéral continue d'agir à titre de percepteur de l'impôt sur le revenu des particuliers pour toutes les provinces sauf le Québec, et pour toutes les provinces sauf cette dernière et l'Ontario en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des sociétés. Mais le système de perception est modifié de façon à accorder plus de latitude aux provinces : celles-ci sont d'abord autorisées à adopter différents taux d'imposition, puis on leur permet d'accorder divers crédits d'impôt qui ont pour effet de modifier l'assiette fiscale.

Pendant les années 70, l'incidence de ces événements suscite un mécontentement sans cesse croissant. Le Groupe de travail parlementaire sur les arrangements fiscaux (le Groupe de travail Breau), qui fait rapport en 1981, se dit préoccupé par le fait que les différences croissantes entre les taux d'imposition des provinces risquent de miner l'application de normes uniformes dans l'ensemble du pays et d'encourager l'application de taux non optimaux. Il craint aussi que l'accroissement de la concurrence entre les provinces pour attirer des investissements n'entraîne une réduction de leurs recettes fiscales. L'érosion rapide de l'impôt sur les successions, qui se produit peu après le transfert aux provinces de la responsabilité à cet égard, établit un précédent inquiétant (Sheppard, 1985, p. 193). Les craintes que la décentralisation n'affaiblisse les instruments financiers d'Ottawa se concrétisent en 1977, année où le gouvernement fédéral tente de convaincre les provinces de réduire leurs taxes de vente en vue de stimuler la consommation à court terme. Cet épisode donne lieu à une violente confrontation avec le Québec, qui lance par la suite son propre programme d'aide spéciale aux industries qui ont leur siège social dans cette province.

Les provinces ont les mêmes préoccupations que le gouvernement fédéral. Les changements apportés à la fiscalité de ce dernier, soit aux taux d'imposition ou à l'assiette à laquelle ces taux s'appliquent, ont une grave incidence sur les recettes des provinces. Cela est particulièrement vrai de l'impôt sur le revenu des particuliers, celui-ci représentant un pourcentage de l'impôt fédéral payable au lieu d'être calculé directement à partir de l'assiette d'imposition fédérale. Plus le gouvernement fédéral recourt abondamment au système fiscal pour les besoins de ses orientations économiques, plus les répercussions sur les provinces sont importantes.

Les accords de cofinancement : la création du FPE À mesure qu'approche le moment de négocier les accords de 1977, les intérêts du gouvernement fédéral et des provinces convergent. Vu que les frais des soins médicaux et de l'éducation postsecondaire augmentent rapidement, Ottawa n'aime pas que

son engagement à les contrôler soit non limitatif et échappe à son contrôle, et il cherche un moyen de les limiter. Sous le régime du partage des frais à parts égales, les dépenses fédérales sont fonction des décisions provinciales. Des «plafonds» ont été imposés à l'égard de divers transferts en 1972, 1974 et 1975, mais le gros du problème persiste. De plus, le gouvernement fédéral est pressé d'harmoniser davantage la situation du Québec et celle des autres provinces et de mettre un terme à cette anomalie que constitue le droit de retrait. Dès 1966, Ottawa cherche à remplacer certains programmes cofinancés par des arrangements plus souples. Dans le budget de 1975, il exprime son désir de mettre fin au programme d'assurance-hospitalisation. Les gouvernements provinciaux désirent un accès plus vaste à des fonds non limités, le démembrement des responsabilités fédérales et provinciales, et une diminution de l'ingérence du gouvernement fédéral dans les sphères de compétence provinciale. Ottawa et certaines provinces pauvres redoutent que les accords de cofinancement procurent des montants plus importants aux provinces riches capables d'assumer leur partie des frais partagés.

Les négociations fédérales-provinciales sont précédées de discussions provinciales approfondies destinées à concilier les intérêts des provinces pauvres et des provinces riches. Ces discussions donnent lieu à l'adoption de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis. L'objet principal de cette loi est de couper tout lien qui pourrait exister entre les contributions du gouvernement fédéral aux soins de santé et à l'éducation postsecondaire et les coûts réels de ces programmes: désormais, ces contributions suivront les fluctuations du produit national brut. Le financement fédéral prendra la forme d'un transfert soumis à la péréquation, de points d'impôt supplémentaires et de subventions en espèces. Le gouvernement fédéral calculera la valeur de ces transferts de façon à continuer de les allouer proportionnellement entre les programmes, mais ils sont maintenant considérés comme des recettes générales – qui ne sont liées à aucune fonction spécifique – par les provinces. Pour les trésoriers provinciaux, ces transferts n'entrent plus sous aucune rubrique particulière.

Le financement des programmes est modifié, mais non les dispositions des Lois sur l'assurance-hospitalisation et sur les soins médicaux. Ottawa demande un rôle consultatif dans le domaine de l'éducation postsecondaire, mais le résultat global est un net recul de la participation fédérale. Comme le terme «financement des programmes établis» (FPE) le laisse entendre, le maintien des normes nationales dépendra de la volonté des gouvernements provinciaux et des attentes de leurs citoyens, plutôt que des contrôles fédéraux.

Le nouveau système impose les restrictions financières souhaitées par les deux ordres de gouvernement. Ottawa s'attend à pouvoir ainsi réduire le rythme d'augmentation de ses transferts – espoir qui sera bientôt anéanti. La hausse de l'inflation signifie que le PNB nominal augmente plus rapidement que les dépenses réelles en matière de santé et d'éducation, ce qui entraîne une accé-

lération de l'augmentation des transferts fédéraux. Les provinces, cependant, ont maintenant l'occasion de réduire leurs coûts sans que diminuent les transferts fédéraux – occasion dont elles profitent sans vergogne. Les contributions fédérales constituent donc une part de plus en plus importante des dépenses des provinces, ce qui vaut à ces dernières l'accusation de ne pas payer leur part et d'utiliser les transferts à d'autres fins.

Les accords de 1977 représentent un pas de géant pour ce qui est de démêler les responsabilités des deux ordres de gouvernement. On pourrait aussi dire qu'ils marquent la fin de l'engagement de ceux-ci envers l'élargissement des programmes de bien-être social : c'est la retenue qui est maintenant à l'ordre du jour. Quoi qu'il en soit, de plusieurs façons l'entente de 1977 sur le FPE est une demi-mesure – elle réduisait la participation du gouvernement fédéral tout en maintenant les conditions fédérales énoncées dans la loi initiale.

La péréquation : les recettes pétrolières et le déséquilibre La hausse rapide des prix du pétrole mine la formule de péréquation de 1967, qui inclut les ressources naturelles dans les vingt-deux sources de revenu. La hausse spectaculaire des recettes de l'Alberta se répercute sur le niveau moyen des recettes provinciales, ce qui accroît automatiquement les contributions qui reviennent à toutes les provinces. La formule oblige Ottawa à puiser ces contributions aux recettes fédérales. En fait, tous les Canadiens devront se cotiser pour faire profiter les citoyens des provinces pauvres de la chance inattendue de l'Alberta. Courchene (1976) estime que chaque dollar supplémentaire touché par l'Alberta augmente de 90 cents les obligations du gouvernement fédéral en matière de péréquation. Si le Canada pratiquait les prix mondiaux du pétrole et que les recettes étaient soumises intégralement à la péréquation, les paiements versés à ce titre augmenteraient de 4 milliards de dollars, ce qui nécessiterait une hausse de 25 p. 100 de l'impôt fédéral sur le revenu. Les obligations que le programme confère au gouvernement fédéral sont complètement extérieures aux décisions de celui-ci et dépendent uniquement du niveau des recettes provinciales. Entre 1972 et 1977, les paiements augmentent de 19 p. 100 par année, soit un rythme beaucoup plus rapide que celui du PNB ou des recettes fédérales.

La situation est intenable; il faut abandonner le principe de la péréquation «intégrale». Limiter les augmentations de prix aide à restreindre les paiements, mais cela ne suffit pas. Des mesures successives sont prises en vue de limiter les dépenses et de réduire le pourcentage des recettes pétrolières et gazières à prendre en compte dans la formule de péréquation. Au moment de la signature des accords de 1977, il est convenu que seulement 50 p. 100 des recettes provenant des ressources seront inclus dans la formule; une loi subséquente retirera le droit à la péréquation à toute province dont le revenu par habitant se situe au-dessus de la moyenne nationale. Cette disposition vise l'Ontario, qui est devenu admissible aux paiements de péréquation en vertu de la formule,

bien que des représentants embarrassés de cette province indiquent que ces fonds ne seront pas réclamés.

Ces événements soulèvent des questions importantes au sujet des principes sous-jacents à la péréquation. Tout au long de l'après-guerre, les écarts de recettes entre les provinces se sont régulièrement rétrécis; maintenant, ils s'élargissent rapidement. Est-il conforme aux principes de la justice et du bien collectif que l'Alberta soit capable de fournir de généreux services publics, d'avoir les niveaux d'imposition les plus bas du pays et de mettre simultanément de côté une bonne partie de ses recettes dans son Fonds du patrimoine? En résultera-t-il un afflux vers l'Alberta de personnes désireuses de profiter de cette nouvelle richesse? L'objectif du programme est-il une pleine égalité en matière d'accès aux recettes, ou le programme vise-t-il de façon moins grandiose à permettre simplement aux provinces de fournir des niveaux de service «raisonnablement comparables» sans devoir pratiquer, pour citer Mitchell Sharp, «des taux d'imposition indûment élevés»? Le programme de péréquation doit-il devenir plus interprovincial – les provinces riches contribuant directement à un fonds auquel puiseront les provinces pauvres? Avant 1980, aucun gouvernement ne peut trouver de réponse claire à ces questions.

Après 1980: le Nouveau Fédéralisme

Après sa réélection en 1980, Pierre Trudeau est déterminé à asseoir les relations fédérales-provinciales sur une base complètement différente de celle des vingt dernières années. Le Nouveau Fédéralisme d'Ottawa, comme nous l'avons vu, dérive de la conviction que le provincialisme et la décentralisation sont allés trop loin. En fait, selon Trudeau, si ces tendances ne sont pas renversées, elles n'auront pas de cesse qu'elles ne démembreront le pays, ou du moins qu'elles ne le transforment en une confédération faible et dénuée de tout pouvoir. Le provincialisme est maintenant assimilé au séparatisme québécois, et il nécessite une réponse semblable, à savoir que le fédéralisme coopératif est inefficace et manque de légitimité sur le plan démocratique.

Le Nouveau Fédéralisme postule que le fédéralisme coopératif est trop encombrant: il ralentit la prise de décisions et réduit ce processus au plus petit dénominateur commun. Il diminue aussi la légitimité fédérale: si tout doit être fait conjointement, et si les relations d'Ottawa avec les citoyens doivent passer par les gouvernements provinciaux, les liens matériels et symboliques des citoyens avec le gouvernement central seront affaiblis. Enfin, il mine la responsabilité du gouvernement. Si Ottawa doit être responsable de ses actions envers les provinces, et s'il leur transfère des fonds sans condition, comment pourra-t-il rendre compte à son assemblée législative et à son électorat de la façon dont leur argent est utilisé? Comment les provinces peuvent-elles être responsables envers leurs assemblées législatives lorsqu'une part si importante

de leurs dépenses vient d'Ottawa? La nouvelle approche fédérale ne prévoit donc aucun mécanisme de collaboration officiel. Chaque gouvernement assumera plutôt ses propres responsabilités et interviendra là où il le peut. Cette démarche plus ouverte et compétitive favorisera le dynamisme et l'innovation et donnera aux citoyens plus de contrôle que des négociations tenues en secret derrière des portes closes. Entre 1980 et 1984, le Nouveau Fédéralisme donne le ton aux relations fédérales-provinciales.

Les mécanismes intergouvernementaux: «la légitimation compétitive»
En poursuivant leurs visions divergentes de la fédération, les gouvernements cherchent à rallier divers citoyens et groupements d'intérêts. Cette lutte, que Garth Stevenson appelle la «légitimation compétitive», prend plusieurs formes. Certaines sont bizarres: les dirigeants fédéraux et provinciaux rivalisant avec les dirigeants autochtones pour obtenir l'appui du Parlement britannique, ou le gouvernement fédéral et le Québec «courtisant» les universitaires étrangers en leur offrant subventions de recherche et indemnités de voyage. Pendant cette période, le gouvernement fédéral devient le plus important acheteur de publicité au Canada. Des wagons de céréales annonçant en couleurs éclatantes les contributions d'Ottawa, de l'Alberta et de la Saskatchewan transforment les trains en véritables panneaux d'affichage roulants. Le favoritisme sous forme de subventions discrétionnaires hautement visibles reçoit ses lettres de noblesse parce qu'il est lié à la grande cause de l'unité nationale plutôt qu'à d'indignes manœuvres électorales. La Charte des droits est attrayante non seulement pour des motifs philosophiques mais aussi par sa capacité de gagner des appuis à la position constitutionnelle du gouvernement fédéral. Bien d'autres exemples pourraient être donnés.

La légitimation compétitive accentue le caractère public des relations intergouvernementales. Les gouvernements misent sur les conférences davantage pour présenter des points de vue différents aux citoyens que pour négocier entre eux. Les symboles, plutôt que la coordination des programmes et la responsabilité légale du gouvernement, sujets souvent obscurs, en viennent à dominer la discussion. Les médias s'intéressent beaucoup plus étroitement au processus, présentant des reportages et des comptes rendus circonstanciés. Même la couverture des réunions ministérielles privées est plus immédiate: ce qui s'y passe est communiqué sans retard aux Canadiens au moyen de fuites ou, bien souvent, de conférences de presse officielles. Ces événements mettent en doute l'impression que les relations intergouvernementales sont la chasse gardée d'une élite qui règle ses problèmes en privé aux dépens de la population. Rarement, en fait, le fédéralisme exécutif a-t-il été aussi ouvert.

Mais une ouverture accrue donne aussi aux premiers ministres des occasions plus nombreuses de poser pour la galerie – de s'adresser à leurs propres commentateurs, par l'entremise de la télévision, plutôt qu'à leurs homologues présents sur place – et, dans une atmosphère de légitimation compétitive, ils ne

manquent pas de saisir ces occasions. Par conséquent, les CPM deviennent de moins en moins utiles comme moyen de traiter les sérieux problèmes intergouvernementaux. Nous avons déjà discuté des CPM sur la Constitution. Les conférences sur l'économie sont l'une des victimes du Nouveau Fédéralisme. Les conférences d'envergure, selon Ottawa, élèvent les premiers ministres provinciaux au rang d'hommes d'État nationaux, leur donnent l'occasion de marquer des points faciles en attaquant les politiques fédérales, et estompent toute distinction entre les responsabilités des deux ordres de gouvernement. En plus, le fédéralisme de conférences au sommet est à sens unique: les provinces demandent d'être pleinement consultées par Ottawa, mais elles protègent jalousement leur autonomie contre toute intervention du gouvernement fédéral.

C'est seulement la récession qui amène Ottawa à se plier aux pressions des provinces et à tenir une autre CPM sur l'économie. Mais la CPM de février 1982 est un désastre. Les préparatifs sont insuffisants, et les rapports au sujet d'autres questions – surtout la flambée des taux d'intérêt – sont tendus. La nouvelle approche fédérale à l'égard des accords fiscaux – qui est conforme aux hypothèses du Nouveau Fédéralisme – mécontente les provinces. À la fin, les premiers ministres provinciaux demandent la tenue de réunions régulières sur l'économie. Mais le gouvernement fédéral répond: «Jamais plus». En effet, à son avis, les conférences sapent son rôle en tant que gestionnaire de l'économie et donnent aux provinces une tribune pour attaquer ses efforts, mais non le désir d'y fournir un apport constructif (voir *Revue de l'année 1982*, p. 6-7).

Les recours aux tribunaux se multiplient à mesure que diminue l'efficacité des CPM en ce qui concerne le règlement des différends fédéraux-provinciaux. Des 158 affaires liées à la Constitution qui sont renvoyées à la Cour suprême entre 1950 et 1982, 80 sont postérieures à 1975. Dans certains cas, les gouvernements font cause commune avec des particuliers; dans d'autres, ils demandent une opinion concernant des points en litige. Fréquemment, les avocats fédéraux sont confrontés à une véritable délégation d'avocats provenant de la plupart des provinces. En 1984, Peter Russell, spécialiste bien connu des renvois à la Cour, peut affirmer: «Je doute que l'appareil judiciaire de toute autre fédération soit plus actif que celui du Canada dans l'arbitrage du régime fédéral». En s'acquittant de cette responsabilité, la Cour suprême fait preuve, à son avis, d'une «mesure» et d'une impartialité remarquables, ce qui force les gouvernements à retourner à la table de négociation (1984). Tous ne partagent pas cet avis; bien des provinces croient que la Cour suprême du Canada est trop sympathique au gouvernement fédéral qui en nomme tous les juges. Par conséquent, plus les recours aux tribunaux augmentent, plus il devient urgent de réformer le processus de nomination de façon à assurer que la Cour suprême reste neutre dans ces litiges constitutionnels.

Les accords fiscaux : nouvelle centralisation Les accords de perception fiscale : unilatéralisme L'unilatéralisme d'Ottawa après 1980 suscite une réaction opposée de la part des provinces en ce qui concerne la perception d'impôts. Après les modifications fiscales annoncées dans le budget du gouvernement fédéral pour 1981 (dont la plupart sont subséquemment annulées), l'Ontario songe sérieusement à ne plus participer aux accords de perception fiscale et à établir son propre système, qui serait semblable à celui du Québec (Courchene, 1986, p. 89-91). À la fin, l'Ontario décide de ne pas adopter cette ligne de conduite, expliquant qu'il ne désire pas fragmenter davantage l'union économique canadienne ni priver ses contribuables des avantages de la simplicité administrative. Mais l'Alberta se retire du système fédéral applicable aux sociétés afin d'en élaborer un qui, à son avis, sera mieux adapté aux besoins de son industrie. La Colombie-Britannique, craignant la concurrence de l'Alberta, annonce aussi son intention de se retirer, sans toutefois y donner suite (Courchene, 1986, p. 84-88).

Les accords de partage des frais : le rétablissement de conditions La communauté d'intérêts et de stratégies qui a présidé aux ententes de FPE en 1977 est absente des discussions touchant les accords de 1982. C'est la réunion de plusieurs facteurs qui rend ces négociations beaucoup plus difficiles, les plus importants étant le Nouveau Fédéralisme et le désir d'Ottawa de recouvrer dans un premier temps ses pouvoirs et son initiative vis-à-vis des provinces. De plus, il est urgent pour lui, à un moment où les provinces ont aussi des difficultés financières, d'exercer un meilleur contrôle sur ses propres dépenses. Il doit également réagir aux énormes pressions politiques qu'exercent sur lui les établissements médicaux, les universités et d'autres parties préoccupées par l'érosion des normes et des budgets dans ces domaines. Enfin, il faut continuer d'adapter les accords fiscaux du gouvernement fédéral et des provinces à une conjoncture économique de plus en plus imprévisible, et aux pressions que les recettes provenant des ressources ne cessent d'exercer sur la formule de péréquation. Il aurait déjà été difficile de composer avec chacun de ces facteurs individuellement, mais mis ensemble, et associés à la méfiance énorme qui entoure le dossier constitutionnel et d'autres questions, ces facteurs rendent la conclusion d'une entente impossible pour la première fois depuis la fin de la guerre.

Pendant les négociations de 1982 concernant les accords fiscaux, il faut déterminer s'il y a lieu d'étendre les principes de l'entente de 1977 sur le FPE en éliminant toutes les conditions fédérales énoncées dans cette entente ou s'il faut plutôt revenir à l'époque où le gouvernement fédéral jouait un rôle d'orientation plus important, en imposant des conditions clairement énoncées et applicables. Le gouvernement fédéral préfère la deuxième solution. Il désire contrôler son déficit et éliminer ce qu'il appelle le déséquilibre financier en réduisant le niveau total des transferts. Il souhaite aussi affermir sa mainmise

sur l'économie en liant la perception et les accords fiscaux à un code d'éthique touchant l'union économique. Et, ce qui est plus important, il veut jouer de nouveau un rôle dans les domaines de l'éducation et de la santé. Les provinces, de dire les ministres fédéraux, ont utilisé les transferts fédéraux à d'autres fins, et n'attribuent pas suffisamment de fonds à ces domaines.

Réagissant aux préoccupations publiques croissantes concernant l'érosion perçue des normes en matière de santé et d'éducation, le gouvernement fédéral veut rétablir les conditions imposées par le passé à l'égard des transferts. À cette fin, il propose que ceux-ci soient maintenus dans les domaines de la santé et de l'éducation, mais qu'une nouvelle loi soit adoptée en vue de clarifier et de mettre en œuvre des normes nationales en matière de santé, et que les transferts liés à l'éducation dépendent de la réalisation de « progrès satisfaisants » vers la définition du rôle d'Ottawa dans le domaine de l'éducation post-secondaire. C'est ainsi que l'on met un terme, en définitive, au niveau de recettes garanti. Les provinces s'opposent amèrement tant à la réduction des fonds qu'au rétablissement des conditions fédérales. Cette fois, les négociations n'aboutissent pas à une entente de compromis. Plutôt, après quelques modifications, la loi fédérale est adoptée en 1982 sans l'approbation des provinces.

Afin de gagner des appuis à sa position, le gouvernement fédéral parraine le Groupe de travail parlementaire sur les arrangements fiscaux (le Groupe de travail Breau) (1981). C'est la première fois que le Parlement examine à fond les accords fiscaux du gouvernement fédéral et des provinces avant qu'ils soient négociés. Comme le comité parlementaire sur la Constitution, le Groupe de travail ne s'intéresse pas aux finesses des relations fédérales-provinciales ni à la théorie du fédéralisme et de la Constitution. Il estime devoir plutôt se concentrer sur la teneur de la politique sociale et le besoin d'améliorer la reddition de comptes. Comme le comité sur la Constitution, le Groupe de travail fournit à nombre de groupes l'occasion rêvée d'exprimer leurs préoccupations concernant l'avenir de la politique sociale. Ces groupes ne sont pas tellement d'accord sur les réductions de dépenses envisagées par le gouvernement fédéral, mais ils apportent un appui politique considérable à l'imposition de conditions supplémentaires, ils critiquent vertement les provinces pour leurs mesures de réduction de coûts, et ils demandent l'intervention du gouvernement fédéral (Simeon, 1982).

En 1983, le gouvernement fédéral confirme qu'il allouera des fonds distincts destinés à la santé et à l'éducation, et il fixe un « plafond » pour ses affectations à l'éducation conformément au programme des six et cinq pour cent. Cette mesure réduit les transferts, les rend moins prévisibles et réintroduit la notion de fonds directement ciblés. L'Ontario affirme que ce « plafond » lui coûte 94 millions de dollars en 1983-1984. À ce moment, la qualité des soins médicaux devient une question publique importante, les citoyens réagissant aux efforts provinciaux pour réduire les coûts en imposant des frais modérateurs et en permettant le recours croissant à la surfacturation. En décembre 1983, le gou-

vernement fédéral dépose le projet de Loi canadienne sur la santé. Cette mesure définit les conditions d'admissibilité aux fonds fédéraux de façon à exclure spécifiquement ces pratiques. Elle prévoit aussi l'imposition de sanctions directes, sous forme de réductions proportionnelles des transferts fédéraux, aux provinces qui violent ces conditions. Cette loi exige aussi une comptabilité plus détaillée de la part des provinces et la «reconnaissance appropriée» de l'appui financier que le gouvernement fédéral apporte aux programmes.

Encore une fois, les négociations aboutissent à une impasse. Les provinces accusent Ottawa de les mettre dans une position intenable en augmentant la demande des programmes d'une part et en réduisant ou en limitant les paiements de transfert de l'autre. D'autres critiques affirment que, invoquant des concepts abstraits comme l'obligation de rendre compte et les normes nationales, le gouvernement fédéral mine certaines des vertus fondamentales du fédéralisme, et surtout l'esprit de création et d'innovation qu'encourage ce régime. Dans le climat de restriction qui existe à l'époque, cela signifie la capacité de mettre à l'essai des mécanismes de prestation plus «efficaces» (Courchene, 1984). Le projet de loi est adopté, et des sanctions sont imposées à compter de 1984. Les sondages indiquent que le public appuie Ottawa dans cette bataille. Tous les partis de l'opposition à l'échelle fédérale appuient la loi. Contrairement à l'énergie et à la Constitution, les soins médicaux ne sont pas une question qui divise le pays sur le plan régional : cette fois, les provinces font cavalier seul. Aucun changement n'est apporté en ce qui concerne l'éducation postsecondaire, mais le gouvernement fédéral explore activement un certain nombre de solutions de rechange destinées à élargir son rôle.

Au cours des discussions, on soulève des questions fondamentales au sujet de l'avenir du fédéralisme canadien. Premièrement, en cette période de stagnation ou de baisse de leurs recettes, comment les gouvernements peuvent-ils se partager le gâteau fiscal? Deuxièmement, comment l'obligation traditionnelle de rendre compte aux citoyens et aux assemblées législatives, qui exige l'attribution claire de responsabilités à un gouvernement, peut-elle se concilier avec des subventions inconditionnelles? Troisièmement, les programmes sociaux de base doivent-ils être assujettis à des «normes nationales»? De même, les établissements d'enseignement postsecondaire doivent-ils être considérés comme des éléments essentiels de la planification des besoins nationaux en matière de recherche et de main-d'œuvre? Enfin, comment le public doit-il participer (en supposant que sa participation soit même requise) aux discussions cruciales qui ont lieu entre les gouvernements concernant la politique sociale? Aucun consensus n'est réalisé sur ces questions à la fin de la période à l'étude.

La péréquation Divers événements tels la deuxième augmentation des prix du pétrole et des propositions en vue d'inclure la péréquation dans la Charte forcent les citoyens et les gouvernements à traiter plus systématiquement des questions laissées sans réponse à la fin des années 70. Pendant que le débat se poursuit sur les principes, deux problèmes pratiques doivent être résolus

immédiatement. D'abord, comment doit-on traiter les recettes provenant des ressources si l'on veut rester fidèle aux principes traditionnels de la péréquation sans occasionner de hausse excessive des paiements? Deuxièmement, comment peut-on concevoir une formule rationnelle qui ne rende pas l'Ontario admissible aux paiements de péréquation fédéraux?

La solution fédérale, énoncée dans le document budgétaire de 1981, *Arrangements fiscaux dans les années quatre-vingt – Propositions du Gouvernement du Canada*, maintient le régime fiscal représentatif. Maintenant, la norme n'est cependant plus fondée sur la «moyenne nationale», mais sur une seule province, l'Ontario. Cela signifie, par définition, que l'Ontario ne sera jamais admissible. De plus, puisque cette province tire si peu de recettes de ses ressources, on peut en tenir compte dans la formule sans donner lieu à des paiements considérables. Et, puisque les autres sources de recettes de l'Ontario sont relativement bonnes, les paiements de péréquation en général continueront d'augmenter. Il est cependant précisé dans le nouvel accord que les paiements ne peuvent augmenter plus rapidement que le taux de croissance du PNB.

Les provinces attaquent énergiquement la proposition dans le *Rapport des provinces sur le nouveau programme de péréquation approuvé dans le budget fédéral du 12 novembre 1981*. Des paiements de péréquation fondés sur le cas d'une province, quelle que soit son importance, plutôt que sur la norme de la moyenne nationale, déstabiliseraient les paiements davantage. Les ressources seraient virtuellement éliminées de l'assiette de la péréquation; en fait, les provinces dont l'économie est fondée sur l'exploitation des ressources naturelles seraient pénalisées, étant donné que toute nouvelle recette provenant de cette source réduirait les paiements de péréquation auxquels elles ont droit. Les tensions augmentent parce que la nouvelle formule aurait aussi des effets différents d'une province à l'autre, et parce que les nouvelles statistiques démographiques montrent que, au cours des années qui viennent de s'écouler, il y a eu une «surpéréquation» de 217 millions de dollars, que les provinces devraient rembourser.

À la conférence fédérale-provinciale de février 1982, Ottawa propose une solution de rechange, à savoir fonder la norme sur cinq provinces – l'Ontario, le Québec, la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et le Manitoba – plutôt que sur l'Ontario seulement. Cette formule est plus équilibrée, puisqu'elle exclut les cas «extrêmes» de l'Alberta et des provinces de l'Atlantique. Le gouvernement fédéral propose également d'élargir l'assiette de la formule et d'instituer un minimum garanti visant à protéger les provinces contre toute modification draconienne de leurs paiements de péréquation au cas où la conjoncture économique changerait. Pendant la période de transition, une protection sera aussi accordée à toute province, comme le Manitoba, que défavorisent les arrangements modifiés (Courchene, 1984, chap. 11).

Ainsi, le gouvernement fédéral est davantage disposé à concéder aux provinces pauvres dans le cas de la péréquation que dans celui du FPE. Néanmoins, les changements à la formule de péréquation signifient qu'il sera plus difficile de maintenir des services comparables à des niveaux d'imposition comparables. Pendant les années 50 et 60, le niveau de revenu par habitant et le taux d'imposition ont été très semblables d'une province à l'autre. Dans les années 70, cependant, de vastes écarts réapparaissent dans les taux d'imposition provinciaux, et les différences de niveaux de revenu par habitant s'accroissent.

Conclusions

La bataille entourant le dossier constitutionnel et le Nouveau Fédéralisme de Trudeau sème la confusion dans les relations fédérales-provinciales. Chaque ordre de gouvernement a une conception toute particulière de la façon dont la fédération doit fonctionner. L'action unilatérale et le recours aux tribunaux remplacent souvent la négociation et le compromis. Les relations fédérales-provinciales témoignent de profondes dissensions au sujet d'une vaste gamme de questions étroitement liées. L'appareil intergouvernemental, affirme-t-on souvent, ne réussit pas à coordonner les orientations, à tenir compte des intérêts régionaux et nationaux, et à respecter l'obligation de rendre compte à la population et de tableer sur sa participation. Malgré ces lacunes, le régime n'aboutit pas à une paralysie complète. Il y a entente sur les grandes questions, comme l'énergie. Tout en étant tendue, la collaboration se poursuit à l'égard de nombreux programmes précis, en dehors de l'atmosphère explosive des conférences des premiers ministres.

Dans le sillage de ces niveaux extraordinaires de conflit fédéral-provincial, il y a lieu de se poser un certain nombre de questions : dans quelle mesure, et de quelles façons, les institutions fédérales ont-elles contribué à aggraver les conflits pendant cette période ? Peut-on s'attendre que la réforme du fédéralisme réduise les conflits que celui-ci n'a pas occasionnés ? Les avantages éventuels peuvent-ils justifier l'énorme quantité d'énergie qu'il a fallu pour critiquer les institutions existantes et imaginer des solutions de rechange ?

Il ne peut pas y avoir de réponses définitives à ces questions, mais seulement des réponses provisoires. Le fédéralisme n'a pas causé la régionalisation du système fondé sur l'existence de partis qui a réduit la légitimité du gouvernement central dans les provinces de l'Atlantique et de l'Ouest. Une meilleure représentation régionale au centre n'aurait pas non plus été suffisante pour ramener les tensions régionales à des niveaux acceptables, comme l'éphémère gouvernement Clark l'a découvert. Mais, étant donné l'existence au plan régional de tels conflits d'intérêts économiques, les gouvernements provinciaux disposaient de ressources considérables pour promouvoir et défendre ces intérêts

– ce qui n'aurait pas été le cas dans un régime étatique unitaire. Il en va de même pour les francophones au Québec. Le fédéralisme a donc donné une voix plus forte à des minorités nationales qui auraient autrement eu du mal à se faire entendre. La façon d'évaluer ce phénomène dépend de l'attitude que l'on a envers la démocratie pluraliste.

Le fédéralisme a aussi modifié les termes dans lesquels ces intérêts, et les conflits entre ceux-ci étaient compris et énoncés. Il a transformé des questions de fond – quelle politique énergétique? – en une remise en question de l'efficacité et de la légitimité du fédéralisme lui-même. Afin de justifier – face à leurs commettants, aux autres citoyens et aux tribunaux – les façons dont ils comptaient réaliser leurs objectifs essentiels, les gouvernements ont adopté des façons diamétralement opposées de voir le régime fédéral. Le débat sur l'énergie, par exemple, ne concernait pas seulement les prix, mais le pouvoir de les fixer; pas seulement les recettes, mais le droit de les toucher. Par conséquent, les intérêts des collectivités provinciales ont suscité un discours politique centré sur les droits des gouvernements provinciaux.

Mais, ce qui est plus important, comme Cairns et d'autres l'ont affirmé, les gouvernements fédéral et provinciaux pouvaient-ils créer et promouvoir des idéologies qui sont à l'origine du conflit? Les données tirées des sondages d'opinion publique jettent un certain éclairage sur cette question, et nous permettent de retracer l'évolution des attitudes des citoyens envers les institutions du fédéralisme, leur identification aux collectivités nationale et provinciales, et le rapport entre les deux.

Les sondages effectués pendant toute cette période mènent à des conclusions contradictoires. Ils révèlent une vive hostilité envers le gouvernement fédéral et, en général, envers «l'équité» du régime fédéral. Le gouvernement fédéral est considéré comme lointain, insensible et partial face aux régions. Les gouvernements provinciaux sont perçus comme étant plus proches de la population, plus sensibles et plus efficaces. Un grand nombre de citoyens estiment que leur gouvernement provincial doit être plus «dur» dans ses rapports avec Ottawa; la majorité affirme qu'elle appuierait la province dans une bataille avec Ottawa. Les Canadiens préfèrent une plus grande décentralisation à une plus grande centralisation. Il y a une hostilité croissante envers tous les gouvernements, mais le gouvernement fédéral semble être le point de mire (Johnston, 1986).

Mais bien d'autres points qu'une commune hostilité envers Ottawa unissent les régions. Les citoyens des diverses parties du pays semblent avoir une même conception de ce qui constitue une bonne société et du rôle que le gouvernement doit jouer dans sa promotion. En ce qui concerne les orientations sociales, économiques et culturelles, il y a des signes de convergence, sur le plan tant régional que linguistique. Il semble que les citoyens dans l'ensemble du pays appuient fermement les principes de l'uniformité dans les soins médicaux, de la péréquation et du partage parmi les membres de la fédération, et la plupart

estiment que le gouvernement fédéral doit superviser les programmes en ce sens. Ce qui est plus important, tous les faits montrent que les citoyens s'identifient étroitement tant à la collectivité nationale qu'à leur collectivité provinciale, même au Québec. Les deux collectivités sont vues d'un œil favorable. Elles ne sont pas considérées comme étant incompatibles ou foncièrement opposées, mais comme étant complémentaires et se renforçant l'une l'autre (Johnston, 1986).

Cela signifie que les visions de plus en plus polarisées de la collectivité (nationale ou provinciale) et du fédéralisme (coopératif ou compétitif) poursuivies par les gouvernements au cours des années 70 et au début des années 80, les arguments subtils au sujet de l'interprétation constitutionnelle, de même que la propagande et les symboles coûteux restent essentiellement sans écho chez la plupart des citoyens canadiens. Les élites politiques ne modifient guère les identités des citoyens – fruit d'un long processus historique se situant surtout au niveau de l'expérience quotidienne – comme elles l'espéraient. Plutôt, elles restent limitées par les croyances de leurs citoyens et leurs institutions démocratiques, comme elles l'ont toujours été. Il est possible d'aller au-delà de ces restrictions pour de brèves périodes, surtout immédiatement après les élections, mais comme les batailles intergouvernementales s'intensifient, un nombre croissant de Canadiens sont convaincus que leurs gouvernements sont à côté de la question. Leur objectif est de trouver une solution juste aux problèmes socio-économiques de la nation – juste à la fois pour la région et le particulier – et non de glorifier «la patrie» au niveau de la province ou du pays pour le seul plaisir de le faire. La plupart des Canadiens sont plus mécontents parce que les deux ordres de gouvernement sont incapables de négocier et de collaborer que parce que l'un ou l'autre a été injuste. En 1982, le consensus, à l'échelle du public et des gouvernements, est que les relations intergouvernementales doivent devenir plus efficaces.

Le départ de Pierre Trudeau en 1984 mettra un terme à une ère remarquable du fédéralisme canadien. Entre 1980 et 1984, il cherche non seulement à arrêter mais à inverser l'évolution que suit le système fédéral depuis 25 ans. Il invoque une image libérale et individualiste de la nation pour contrer l'image plus collective qui sous-tend la croissance du provincialisme et du nationalisme québécois, et il institutionnalise cette image dans une charte des droits. Il rejette le fédéralisme coopératif, et éprouve les limites du pouvoir fédéral dans tous les domaines, l'un après l'autre.

Le fruit le plus durable, et le plus important, de ces efforts est presque certainement la Charte des droits. Celle-ci transformera le discours constitutionnel, comme Mallory l'affirme: les droits fondamentaux d'ordre civil et politique transcendent les sphères de compétence; les questions fondamentales posées par les droits individuels et collectifs ne dépendront plus d'un jugement de cour statuant sur la constitutionnalité ou l'inconstitutionnalité d'un programme (1985, p. 54). À long terme, elle pourra aussi transformer l'identité

individuelle et collective. Il semble probable que la Charte améliorera le statut des particuliers face aux collectivités, mais elle accordera aussi la reconnaissance constitutionnelle à de nouvelles bases de l'identité collective, comme le sexe (voir Taylor, 1985; Cairns et Williams, 1985a). Quel que soit l'équilibre qui s'établira entre ces identités, la réflexion et l'action à leur égard ne seront plus jamais les mêmes. Au-delà des discours, la Charte donne à des groupes préalablement défavorisés au point de vue politique, particulièrement à ceux qui ne sont pas concentrés dans un territoire, un nouvel instrument dont la puissance de mobilisation politique peut être grande.

La signification à long terme du Nouveau Fédéralisme est beaucoup plus problématique. Le premier ministre Trudeau a réussi à faire adopter la Loi canadienne sur la santé, dont les principes fondamentaux semblent devoir être maintenus. Mais le Programme énergétique national, mis en œuvre malgré les objections bruyantes des gouvernements provinciaux, a déjà été supprimé. Dans d'autres domaines – le renforcement des pouvoirs économiques du gouvernement fédéral, l'élaboration de nouvelles règles régissant l'union économique et une participation fédérale plus étroite aux décisions en matière d'éducation postsecondaire – les succès ont été limités, même au début. Pris dans son ensemble, l'effort en vue d'accroître les pouvoirs relatifs du gouvernement fédéral, et particulièrement sa capacité de contrôler et de gérer unilatéralement l'économie, n'a eu qu'un succès mitigé. Cela est dû en partie au partage des pouvoirs prévu dans la Constitution, et a occasionné une résistance opiniâtre de la part des gouvernements provinciaux. Mais le contrôle des prix et des salaires en 1975 et le PEN en 1981 révèlent qu'Ottawa avait une grande marge de manœuvre sur le plan économique, et que les limites de ses pouvoirs en matière de commerce n'ont pas encore été pleinement explorées.

Les raisons les plus importantes de la capacité limitée d'Ottawa de gérer l'économie se situent en dehors de la dynamique fédérale-provinciale. Des facteurs d'ordre international ont nettement limité les pouvoirs fédéraux. L'intégration du Canada avec le système financier des États-Unis et du monde a nettement limité la capacité d'Ottawa d'appliquer indépendamment des politiques financières efficaces. Les ententes en matière de commerce international ont effectivement supprimé des tarifs douaniers et bien des genres de subventions et d'encouragement qui, dans ce contexte, deviennent des « obstacles non tarifaires », en tant qu'instruments de la politique économique fédérale. La plupart des instruments qui demeurent sont partagés avec les gouvernements provinciaux, ou principalement utilisés par eux.

En même temps, il y a eu des obstacles intérieurs à la gestion efficace de l'économie par le gouvernement fédéral. Les divergences entre les intérêts économiques des régions ont toujours rendu difficile la réalisation d'un consensus à l'égard d'une stratégie économique nationale. Aujourd'hui, avec la diminution de l'intégration économique régionale, aboutissement de la poli-

tique internationale, cette tâche est plus difficile que jamais. Même si une telle ligne de conduite pouvait être formulée, elle serait difficile à appliquer efficacement sans la coopération des syndicats et du capital. Et pourtant, ni les Libéraux ni les Conservateurs n'ont été capables de réaliser même le genre limité de tripartisme qui a vu le jour sous les gouvernements provinciaux néo-démocrates et péquistes.

Néanmoins, il se peut fort bien que, quelles que soient les hostilités qu'il a suscitées, et si imparfaite qu'ait été sa mise en œuvre, le Nouveau Fédéralisme de Trudeau ait joué un rôle de catalyseur. C'est peut-être seulement une approche téméraire qui aurait pu mettre fin à l'impasse touchant le rapatriement et la formule de modification, ou produire une charte des droits. Il se peut aussi que la confrontation sans précédent avec le nationalisme québécois ait forcé les citoyens à clarifier les solutions de rechange et à déterminer un équilibre réaliste entre leurs allégeances envers les collectivités nationale et provinciales. Dans la tradition de John A. Macdonald, Trudeau a éprouvé les limites du pouvoir fédéral, fournissant à ses successeurs des points de repère qui orienteront sans doute leurs délibérations au sujet des niveaux de centralisation et des modes d'interaction souhaitables entre les gouvernements pendant de nombreuses années encore.

D'autre part, la dure réalité politique du Nouveau Fédéralisme se limitait souvent à la mobilisation d'une majorité de Canadiens du centre désireux de contourner les gouvernements provinciaux et les majorités qu'ils représentaient. En 1984, la rançon de cette stratégie était évidente. La plupart des Canadiens croyaient que la méfiance et l'hostilité entre les gouvernements réduisaient la capacité de la nation de traiter efficacement ses problèmes économiques, soit précisément ceux qui préoccupaient la population au plus haut point à cette époque. Le désir d'atténuer les tensions et les conflits, et celui d'un style plus consensuel qui tiendrait davantage compte du régionalisme et du provincialisme, était répandu. C'est pourquoi la promesse la plus attirante de Brian Mulroney pendant la campagne électorale de 1984 est peut-être son engagement envers la «réconciliation nationale».



La relance du fédéralisme de concertation, 1984-1987

Le 4 septembre 1984, Brian Mulroney mène les Progressistes-Conservateurs à la victoire, obtenant 50 p. 100 des suffrages et 211 des 282 sièges aux Communes. L'ampleur du balayage est remarquable : les Conservateurs remportent au moins 70 p. 100 des sièges dans toutes les régions et réussissent enfin à rallier le Québec. Ils forment en effet une coalition d'anciens Libéraux et Péquistes et, insistant sur ses origines québécoises, Mulroney remporte plus de 75 p. 100 des sièges au Québec. Aucun parti n'a réalisé pareille performance depuis le dernier grand balayage conservateur, en 1958.

La «réconciliation nationale» est au cœur du message véhiculé par les Conservateurs durant la campagne. Ils promettent de «rallier» le Québec à un consensus constitutionnel et de réduire les tensions et les hostilités entre Ottawa et les provinces. Le premier ministre promet un retour au fédéralisme de concertation, s'engageant à reformuler les accommodements linguistiques, régionaux et intergouvernementaux qu'a gravement compromis l'action conjuguée des forces internationales et du Nouveau Fédéralisme de Trudeau.

Le premier ministre énonce les principaux éléments de cette réconciliation dans une allocution qu'il prononce à Sept-Îles durant la campagne (le 6 août 1984).

Il y a place au Canada pour l'affirmation de toutes les identités, pour le respect de toutes les aspirations et pour la poursuite de tous les idéaux ... l'une des premières tâches qui nous attendent, est d'insuffler un nouvel esprit au fédéralisme. Je suis persuadé qu'on ne peut imputer aux seules déficiences constitutionnelles le pourrissement de nos relations fédérales-provinciales. Le préjugé centralisateur et le recours à la politique du pire sont bien plus à blâmer ... nous sommes capables de substituer le parti pris de l'entente à celui de la discorde.

Il promet de travailler avec le gouvernement du Québec «dûment élu» afin «de convaincre l'Assemblée nationale du Québec de donner son assentiment à la nouvelle Constitution canadienne avec honneur et enthousiasme». Il entend mettre un terme aux politiques discriminatoires pour certaines régions – dont le Programme énergétique national tant décrié – et promet s'employer à réduire les disparités régionales.

Au niveau de l'État, Mulroney s'engage à mettre fin aux intrusions fédérales dans les domaines de compétence provinciale et à respecter les priorités des provinces :

Nous nous abstiendrons ainsi de faire double emploi avec les interventions provinciales ou encore de lancer des programmes incompatibles avec ceux des provinces ... Avec nous, seront révoquées les tentatives fédérales d'étouffer l'expansion d'instruments de développement collectif aussi légitimes que la Caisse de dépôt du Québec ... Un gouvernement conservateur se donnera comme règle de conduite, dans l'exercice de ses responsabilités fédérales, de respecter celle des provinces.

(Extraits du discours prononcé à Sept-Îles le 6 août 1984)

La collaboration intergouvernementale en matière d'élaboration des politiques exige donc un sérieux coup de barre :

Il importe de proscrire, une fois pour toutes, les interventions en parallèle, souvent même, un chassé-croisé, des deux ordres de gouvernement. C'est pourquoi nous mettrons sur pied un organisme permanent de concertation et de coordination fédérales-provinciales. Il fonctionnera au plus haut niveau, soit à celui des onze premiers ministres eux-mêmes qui recommanderont de concert, dans le cadre institutionnel approprié, les options envisagées et les orientations à prendre.

(Extraits du discours prononcé à Sept-Îles le 6 août 1984)

Pareille concertation, soutient le futur premier ministre, est essentielle à la relance économique. Il est difficile d'imaginer un rejet plus clair du modèle

de Trudeau ou un énoncé de politique plus explicite à titre d'accommodement élitiste.

Le nouveau gouvernement s'engage aussi à restreindre le rôle de l'État dans la vie économique canadienne. Il promet d'assainir les finances et de s'attaquer au déficit fédéral en réduisant les dépenses et la fonction publique et, dans une certaine mesure, en recourant à la privatisation et à la déréglementation. Cet engagement, qui est devenu monnaie courante dans les démocraties occidentales, se dessine d'ailleurs durant les dernières années du régime Trudeau et de celui, très bref, de John Turner. Mais, en même temps, le politique Mulroney, qui courtise l'électorat, se fait fort dans sa campagne de souligner que les éléments essentiels de l'État-providence demeurent un «principe sacré».

Ces engagements sont intégrés dans les deux principales initiatives du gouvernement Mulroney. Ainsi, en mai 1987, les onze premiers ministres signent l'Accord du lac Meech. On y propose d'inscrire le caractère distinct du Québec dans la Constitution, de modifier la formule de modification adoptée en 1982, de permettre aux provinces de participer à la nomination des sénateurs et des juges de la Cour suprême, de définir et de limiter le pouvoir fédéral de dépenser et de constitutionnaliser les conférences des premiers ministres. À l'automne 1988, dans la foulée des mesures adoptées en 1982, l'Accord du lac Meech est ratifié par la Chambre des communes et huit provinces. Mais son avenir est incertain, le Nouveau-Brunswick et le Manitoba n'ayant toujours pas donné leur aval.

En 1985, le gouvernement Mulroney entreprend de négocier un accord commercial global avec nos voisins du Sud et, en 1987, signe l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

Il est prématuré de tenter d'analyser en profondeur le premier mandat de quatre ans du gouvernement progressiste-conservateur. Nous sommes pris dans un véritable tourbillon d'événements, n'ayant pas le recul nécessaire pour faire ressortir des modèles clairs et les effets durables, et pour différencier l'important de l'éphémère.

Forts de ces mises en garde (et conscients du fait que nous écrivons l'histoire et non le présent et, encore moins, l'avenir) nous nous écartons quelque peu dans le présent chapitre du modèle suivi jusqu'à maintenant. Nous saisissons l'occasion pour récapituler le modèle qui est au centre de notre étude et, dans ce cadre, nous tenterons de cerner quelques-uns des dilemmes constants avec lesquels le fédéralisme canadien est en lutte et qu'illustrent les deux initiatives mentionnées plus tôt. Nous ne chercherons pas quelles sont les répercussions durables de la démarche du gouvernement Mulroney, mais nous nous emploierons plutôt à déterminer comment ses initiatives et les débats qu'elles suscitent se rattachent aux thèmes permanents de l'État fédéral et de la société fédérale dans un contexte planétaire en pleine effervescence.

La société fédérale

Le contexte économique

Depuis le début, nous avons examiné la dynamique de l'État et de la société dans le vaste cadre de l'économie politique. Nous avons vu comment, au lendemain de la guerre, la nouvelle politique internationale et la gestion keynésienne de l'économie inaugurent une période de croissance économique soutenue au cours de laquelle les produits du Canada central et les ressources des autres régions sont en demande. La croissance est donc assez bien partagée et les conflits économiques régionaux, atténués. De surcroît, la nouvelle politique internationale, visant la stabilité monétaire et la réduction des tarifs douaniers, relève essentiellement du fédéral. Les provinces en bénéficient sans doute, mais elles n'ont guère de raison de se mêler de relations économiques internationales.

Dans les années 70, nous avons vu comment la nouvelle conjoncture internationale, et les changements draconiens qu'elle entraîne sur le plan commercial, commence à peser beaucoup plus lourd sur la structure canadienne, creusant le fossé entre les régions du Canada et alimentant allègrement les graves conflits de l'époque. De plus, les nouvelles règles du jeu entraînent, aux niveaux fédéral et provincial, des politiques industrielles plus activistes qui donneront le jour aux stratégies antagonistes «d'affirmation des provinces» et «d'édification de la nation». Ces événements sensibilisent aussi les provinces aux conséquences des phénomènes mondiaux sur leur propre prospérité économique et, durant cette période, on assiste à un accroissement considérable de leurs activités à l'étranger. En outre, l'attention d'organismes internationaux, comme le GATT, se concentre sur les répercussions des barrières non tarifaires. Leurs décisions incitent donc les provinces à élaborer leurs propres politiques industrielles sans passer par Ottawa. Et, compte tenu du pouvoir du fédéral concernant les traités, il semble que l'assentiment des provinces, sinon leur participation active, est nécessaire si le Canada veut chercher à atteindre ses objectifs dans le cadre des ententes internationales. D'ailleurs, au Tokyo Round du GATT, on attache une attention particulière aux consultations avec les provinces.

Au tournant des années 80, la planétarisation de l'économie supprime pour ainsi dire toute frontière entre la politique et les grandes orientations, et cela, à la fois sur le plan national et international. Du même coup, elle réduit à néant la notion voulant que le fédéralisme s'arrête à la frontière canadienne.

Entre 1982 et 1988, dans la foulée d'une reprise encore plus forte aux États-Unis, l'économie canadienne se relève avec vigueur de la dure récession subie en 1981 et 1982. Entre 1982 et 1987, le pays affiche un PIB réel moyen de 4,2 p. 100, devançant les principales nations industrialisées (CEE, 1986, p. 9;

OCDE, 1988). Le taux d'inflation annuel tourne autour des 4 p. 100 et les taux d'intérêt, bien que toujours élevés en termes réels, sont à la baisse. Le chômage reste élevé, mais tombe finalement sous la barre des 8 p. 100 en 1988. Le nombre d'emplois créés augmente énormément, mais la proportion de chômeurs, surtout chez les jeunes, demeure beaucoup trop forte.

Depuis toujours, la spécialisation régionale fait que les cycles de croissance et de récession n'ont pas les mêmes répercussions dans toutes les régions ou que ces répercussions ne se font pas sentir au même moment. Mais, malgré le décalage, le mouvement va généralement dans le même sens : une reprise dans le secteur manufacturier entraîne une demande accrue des exploitants de ressources et une reprise dans les régions d'exploitation de ressources stimule la demande en biens manufacturés au Canada central. L'aspect le plus frappant de la reprise économique ultérieure à 1982 est sa remarquable concentration dans le sud de l'Ontario et, dans une moindre mesure, dans l'ouest du Québec et dans les principales industries de services.

Le sud de l'Ontario et, en particulier, la région en pleine expansion de Toronto, surpasse le reste du pays. Dans les huit autres provinces, la croissance est beaucoup plus lente à se matérialiser. En 1987, la Colombie-Britannique affiche toujours un taux de chômage supérieur à 10 p. 100, tandis que celui en Alberta est deux fois plus élevé qu'avant la récession (Financial Post, le 28 décembre 1987).

Derrière ces disparités régionales se profile un revirement complet des termes de l'échange par rapport à ce qu'on a connu dans les années 70. Les prix des matières premières, dont ceux du pétrole et du blé qui constituent la base de l'économie des Prairies, commencent alors à dégringoler. Comme le fait remarquer le Conseil économique du Canada, aujourd'hui, « loin de battre la mesure, le secteur des ressources tire de l'arrière » (ECC, 1986, p. 43). Dans les huit mois qui précèdent juillet 1986, le prix à la tête de puits du brut albertain chute de 61 p. 100, passant du record de 37,24 \$ à 14,54 \$ (Leslie, 1987, p. 6). Cet effondrement se répercute dans tous les secteurs de l'économie de l'Ouest, touchant les producteurs de pétrole et de gaz, les entreprises d'exploration et de services qui dépendent d'eux, l'immobilier et le commerce de détail, y compris les institutions qui ont financé le boom. Deux banques concentrées dans la région font faillite, et nombre d'autres établissements éprouvent de sérieuses difficultés. Pour Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse, cette chute des prix signifie que les retombées tant convoitées des ressources pétrolières extracôtières ne sont pas près de se matérialiser.

La production minérale, aux prises avec une diminution de la demande et, dans nombre de cas, avec une production moins coûteuse ailleurs, s'effondre également, ce qui a des effets économiques particulièrement désastreux en Colombie-Britannique, en Saskatchewan (où le prix de la potasse s'est aussi affaibli), ainsi que dans certaines régions de l'Ontario et du Québec. En 1982-1983, les prix du bois tombent, la Colombie-Britannique étant

particulièrement touchée (Carmichael, 1986, p. 10), bien que vers 1987, le secteur reprenne du poil de la bête. Les surplus mondiaux de blé, combinés à la coûteuse guerre des subventions entre la Communauté économique européenne et les États-Unis, ravagent l'économie du blé dans les Prairies. Les prix baissent de 20 à 30 p. 100 en 1985 et 1986 (Leslie, 1987, p. 7); la valeur des exportations de céréales, en 1986, est de 29 p. 100 inférieure à celle de 1982 (Little, Report on Business Magazine, août 1987, p. 13).

Des événements susmentionnés, le Conseil économique du Canada tire l'évidente conclusion que «l'affaissement des prix de l'énergie et d'autres produits de base menace d'exacerber les tensions régionales au pays» (1986, p. 66), qu'il a d'importantes répercussions sur le fédéralisme et entame profondément le budget des gouvernements provinciaux et, par conséquent, qu'il pèse de plus en plus lourd sur les régimes de sécurité sociale et de soutien du revenu. Les provinces accusent de gros déficits. Pourtant, en 1979, elles affichent un excédent combiné de 1,7 milliard de dollars (faisant alors dire à Ottawa que l'actuel déséquilibre financier penche en faveur des provinces). Mais, de 5,6 milliards de dollars qu'il est vers 1982, le déficit combiné des provinces passe à 2,5 milliards en 1984. Cette tournure des événements a pour principal effet d'inciter tous les gouvernements (à l'exception importante de l'Ontario) à exercer une politique de restriction.

La deuxième incidence importante est de favoriser le retour d'un modèle plus traditionnel d'économie politique canadienne, ce qui rétablit l'Ontario dans sa position dominante. En effet, le flux de migration vers l'Ouest stoppe, puis s'inverse, ce qui permet à cette province de regagner la première place au chapitre du revenu par habitant. Ce phénomène, en retour, contribue à modifier le cadre des alliances régionales et intergouvernementales. Dans les années 70, l'Ontario entretient des liens solides avec Ottawa dans les dossiers constitutionnel et énergétique, se rendant compte que ce n'est qu'en faisant appel aux pouvoirs d'Ottawa qu'il peut revendiquer sa part des ressources de l'Ouest. Maintenant, la base de cette alliance a perdu de son éclat et l'Ontario se débrouille très bien tout seul. Plus important, la tendance dans l'Ouest consistait à ne pas céder à de telles revendications: il lui fallait donc une certaine autonomie face à Ottawa. Mais maintenant que faiblit son secteur des ressources, il importe davantage à l'Ouest de faire valoir son droit à recevoir de l'aide d'Ottawa. On passe de but en blanc du désir d'indépendance face au centre à la nécessité d'influencer celui-ci. Il n'est donc guère étonnant que le sénat élu, qui permettrait d'institutionnaliser pareille influence, gagne rapidement des appuis et que le gouvernement de l'Alberta qui, dans les années 70, voyait le fédéralisme intraétatique comme une menace à la liberté d'action des provinces, adhère au mouvement du «triple E», c'est-à-dire un sénat élu, efficace, qui représente également chaque province. Encore une fois, le régime fédéral canadien réagit à des événements extérieurs.

Ces événements minent également la confiance qu'inspirent les politiques activistes «d'affirmation des provinces», bien que l'attrait des mégaprojets, qu'il s'agisse de l'électricité de la baie de James, du pétrole lourd et des sables bitumineux de l'Alberta et de la Saskatchewan ou du projet Hibernia de Terre-Neuve, demeure aussi fort malgré la conjoncture économique défavorable. Bien qu'elles reconnaissent que l'Accord de libre-échange limitera la portée de la politique provinciale, les provinces de l'Ouest se préoccupent maintenant davantage de la sécurité d'accès aux marchés américains que l'Accord, espèrent-elles, apportera.

Resurgissent en outre dans la même période les préoccupations concernant le commerce international, mais surtout les rapports avec les États-Unis. Plusieurs éléments convergent: un, le Canada dépend toujours énormément du marché américain et, deux, celui-ci semble de plus en plus menacé par la montée du protectionnisme aux États-Unis. Ces derniers, qui font face à d'énormes déficits commerciaux et au déclin relatif de plusieurs grandes industries, prennent donc des mesures commerciales contre les exportations canadiennes dans plusieurs secteurs, chacun d'eux étant crucial dans certaines régions.

Le bardeau et les planchettes de cèdre, le bois mou, l'acier et le poisson figurent tous sur la liste (CEE, 1986, p. 19). Les Américains sont aussi de plus en plus indisposés à l'égard de plusieurs politiques canadiennes, qu'il s'agisse des redevances forestières, de l'assurance-chômage ou des subventions au développement régional. Toutes, d'après eux, constituent des subventions «déloyales» aux producteurs canadiens.

De nombreux aspects des politiques canadiennes visant à atténuer les disparités régionales sont donc remis en question. Également important, un grand nombre d'activités provinciales sont maintenant en cause. Ainsi, dans le dossier du bois mou, les Américains contestent les pratiques de gestion forestière des provinces. En 1988, ce sont les politiques de ces dernières pour la fixation du prix des vins et spiritueux qui soulèvent l'ire du GATT. Pour bien réagir à la menace extérieure, une certaine concertation s'impose donc de la part des gouvernements canadiens dont les intérêts sont quelque peu différents.

Dans le dossier du bois mou, un accord est finalement conclu. Avec le consentement des provinces, Ottawa impose une taxe à l'exportation, celle-ci devant demeurer en vigueur tant que ces dernières n'auront pas rajusté leurs propres politiques à la satisfaction des Américains. Dans l'intervalle, le produit doit en être remis aux provinces.

Les implications de tout cela, cependant, sont claires et nettes. L'action d'intervenants étrangers touche désormais les provinces et doit maintenant entrer en ligne de compte à la table des négociations fédérales-provinciales. Il faut donc trouver de meilleurs moyens pour coordonner les interventions du Canada sur ces tribunes internationales.

Le régionalisme

Il y a fort à parier que les tensions régionales diminueront. D'une part, la baisse du prix du pétrole atténue grandement le conflit entre l'Ontario et l'Ouest; d'autre part, la capacité et la volonté du nouveau gouvernement fédéral de gérer les tensions semblent bien meilleures vu la dimension nationale de sa majorité.

Le nouveau gouvernement s'empresse de rétablir l'harmonie et, aussi, de régler un premier grief. Il finit en effet, même si un an auparavant la Cour suprême confirme sa compétence en la matière, par céder à Terre-Neuve la gestion des gisements sous-marins. En 1985, les deux gouvernements signent l'Accord atlantique. Un nouveau modèle de responsabilité partagée est ainsi adopté, donnant effet du même coup à une entente officieuse conclue entre Brian Mulroney et le premier ministre Peckford avant l'élection. La gestion des ressources sous-marines incombe donc à l'Office Canada—Terre-Neuve des hydrocarbures au sein duquel siègent un nombre égal de représentants fédéraux et provinciaux et un président neutre. Les moyens et le rythme d'exploitation seront arrêtés par l'Office, le gouvernement fédéral conservant la prépondérance jusqu'à ce que l'autosuffisance à l'échelle nationale soit atteinte et Terre-Neuve prenant ensuite la relève. L'impôt et la politique de canadienisation demeurent sous la gouverne d'Ottawa. Il revient aux deux gouvernements d'établir les prix, Ottawa ayant encore une fois le dernier mot. Les recettes, y compris tous les types de redevances et d'impôts provinciaux, seront traitées comme si elles provenaient de ressources du territoire même. Lorsque les recettes commenceront à rentrer, Terre-Neuve continuera de toucher des paiements de péréquation et ceux-ci ne seront éliminés que très graduellement. Les autres avantages pour Terre-Neuve incluent des règles de préférence locale touchant la main-d'œuvre et l'approvisionnement, la concentration des activités de recherche et développement dans la province, et la création d'un fonds de développement de 300 millions de dollars, dont les trois quarts seront financés par Ottawa. La Nouvelle-Écosse jouit elle aussi d'avantages semblables. Mulroney ne peut exprimer plus clairement sa vision du fédéralisme renouvelé; désormais, les gisements sous-marins seront exploités d'après les priorités provinciales.

Le deuxième grief précis à régler concerne le fort controversé PEN (pour une description et une analyse approfondies du problème, voir Hawkes et Pollard, 1987). La baisse des prix atténue la controverse que ceux-ci et les recettes suscitent. L'idéologie fondée sur le marché prônée par le nouveau gouvernement, combinée au souhait de rendre plus cordiaux les rapports avec le secteur privé et les intérêts économiques étrangers, concorde tout à fait avec les préoccupations des provinces et de l'industrie énergétique.

L'Accord de l'Ouest est signé en mars 1985. Une disposition porte qu'on interviendra si les prix augmentent rapidement ou si l'approvisionnement est menacé, mais que, sinon, les prix seront fixés par le jeu des forces du marché. Les entreprises seront imposées non pas sur les recettes brutes mais sur les profits réalisés. Une foule de taxes liées au PEN, dont l'impôt sur les revenus pétroliers et la redevance d'indemnisation pétrolière, seront abolies ou éliminées rapidement (détails dans Hawkes et Pollard, 1987, p. 156). Les subventions au titre du Programme d'encouragement du secteur pétrolier sont elles aussi abolies et remplacées par des crédits d'impôt, et les mesures favorisant l'exploration sur les terres du Canada sont éliminées.

L'Accord de l'Ouest est suivi en novembre par une entente signée par Ottawa, l'Alberta, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique. Ladite entente prévoit la déréglementation des prix du gaz. La nouvelle Politique énergétique concernant les régions pionnières vise également à stimuler l'investissement privé et à mettre fin au traitement de faveur accordé à Petro-Canada et à d'autres entreprises canadiennes. En fait, l'élimination du PEN fait suite aux pressions exercées par les provinces, l'industrie et les États-Unis. Au chapitre du fédéralisme, le premier ministre souligne que, «plus que n'importe quelle autre initiative fédérale, la décision d'abolir le PEN marque la réconciliation entre les Canadiens et nos progrès vers un fédéralisme renouvelé» (allocution prononcée à la CPM sur l'économie tenue à Halifax en novembre 1985).

Les accords ne dépendent toutefois pas uniquement du nouveau climat politique, mais aussi du marché international du pétrole. Si la montée rapide des prix a forcé les gouvernements à intervenir dans les années 70, leur effondrement peut lui aussi nécessiter une intervention. Pendant que la récession s'aggrave dans l'Ouest par suite de la baisse des prix en 1985-1986, sauf pour une faible reprise ultérieurement, on réclame instamment dans cette région des mesures visant à protéger les emplois et à stimuler l'exploration et la production. À l'instar du Comité sénatorial de l'énergie, le premier ministre Devine de la Saskatchewan propose un nouveau prix minimum ou «plancher» pour le pétrole. Des représentants de l'industrie réclament un plan de survie et soumettent à Ottawa une proposition de conclure des ententes à long terme à des prix supérieurs à ceux du marché afin d'appuyer les programmes de mise en valeur. Le nouveau contexte est mis en évidence par nul autre que le premier ministre de l'Alberta, Don Getty, qui déclare: «Si on me prouve que le prix-plancher ou quelque autre mesure de stabilisation sont nécessaires, je me moque complètement de ce qui a été dit dans le passé.» (Hawkes et Pollard, p. 162). À la Conférence des premiers ministres provinciaux tenue en 1986, on appuie la demande de l'Alberta d'instaurer à l'intention de l'industrie un plan national de survie comportant des subventions et des mesures de stabilisation des prix.

Toutefois, ayant donné suite à une série de revendications, Ottawa n'est pas en mesure de revenir facilement en arrière, mais il ne s'empresse pas moins

d'éliminer l'impôt sur les revenus pétroliers. Son incapacité de faire davantage ou le peu d'empressement démontré contribue à nourrir le sentiment des Albertains que l'élection d'un gouvernement conservateur n'entraîne pas nécessairement les avantages économiques escomptés. Cette fois, Ottawa n'est pas accusé de vouloir déposséder l'Ouest de ses ressources, mais de ne pas l'aider suffisamment.

Une situation semblable se produit en ce qui a trait aux agriculteurs de l'Ouest qui sont encore plus durement touchés par les excédents accumulés dans le monde et par les effets des subventions dans d'autres pays. S'accroissent alors les pressions exercées sur Ottawa pour qu'il se porte également à leur secours. Au début de 1986, à la veille d'élections en Saskatchewan, le gouvernement fédéral affecte un milliard de dollars destinés à soutenir de diverses façons le revenu des agriculteurs. On prévoit qu'en 1987 plus de la moitié de ce revenu viendra du gouvernement. Malgré tout, les faillites se multiplient, situation qui résulte en partie du niveau d'endettement élevé découlant de la surexpansion des années 70.

Le gouvernement fédéral voit son initiative de libre-échange avec les États-Unis, qui a été dévoilée à l'automne 1985, comme un autre moyen d'atténuer les tensions régionales. Les habitants de l'Ouest et des Maritimes ont toujours appuyé avec force le libre-échange et leurs premiers ministres sont les plus ardents défenseurs de la proposition des Conservateurs. Le gouvernement fédéral sert le même raisonnement que la Commission Macdonald (*Rapport*, vol. I, chap. 6). River le dernier clou à la politique nationale mettra fin aux éternels griefs voulant que les exploitants de ressources soient forcés de vendre leurs produits sur des marchés mondiaux instables, ou des marchés nationaux artificiellement protégés, tout en étant tenus de payer des prix plus élevés aux fabricants du centre du Canada qui bénéficient d'une protection douanière. On soutient que cette iniquité disparaîtra et que chaque région achètera et vendra là où les prix seront les plus avantageux. Plus jamais ne recourra-t-on au pouvoir central pour fausser les termes de l'échange entre les régions et la capacité d'Ottawa de faire des distinctions sera réduite.

Le débat sur le libre-échange dresse de nouveau l'Ontario contre l'Ouest et l'Est du pays. Mais cette fois, Ottawa se range du côté de ces derniers; et le gouvernement du Québec, qui a joué un rôle secondaire dans les débats sur l'énergie des années 70, fait lui aussi partie de la coalition libre-échangiste. Même en Ontario, le milieu des affaires qui, depuis toujours, a tendance à appuyer la protection et la politique nationale, défend maintenant le libre-échange avec les États-Unis. Ses chances dépendent maintenant au moins autant des marchés étrangers, en particulier américains, que du marché national. Et même, au fur et à mesure qu'il prend forme, le débat s'articule autant, sinon plus, autour des classes et d'autres divisions qu'autour des régions.

Le débat sur le libre-échange reprend d'autres thèmes permanents. Quel est le lien entre l'unité canadienne et les relations du pays avec les États-Unis?

Est-ce que le renforcement des rapports Nord-Sud – et la fin de la politique nationale et du rêve qui lui était associé d'édifier une économie Est-Ouest – implique l'affaiblissement de l'économie et, peut-être, d'autres liens entre les Canadiens? Diminue-t-il l'engagement au partage entre les régions? Les règles du libre-échange signifient-elles que le rôle de bâtisseur de la nation, conféré au gouvernement fédéral, s'en trouvera réduit? Sa capacité de redistribuer les ressources des régions riches entre les régions pauvres et de promouvoir le développement régional sera-t-elle amoindrie?

Dans l'immédiat, on ne se préoccupe pas de répondre à ces questions. Dans les premières années de son mandat, pendant qu'il cherche, d'une part, à s'adapter au nouveau type de problèmes régionaux et, d'autre part, à consolider son appui politique, en particulier au Québec, le gouvernement fédéral, comme ses prédécesseurs, se lance dans l'utilisation très remarquée de son pouvoir discrétionnaire de dépenser, que ce soit sous forme de subventions à l'industrie ou de marchés touchant le matériel de défense. Ces activités alimentent aussi les tensions interrégionales, mais aucune n'aura autant d'effet que la décision de confier l'entretien des F-18 à Canadair, sis à Montréal, plutôt qu'à la Bristol Aerospace de Winnipeg, dont la soumission est concurrentielle (et supérieure sur le plan technique). Cette décision soulève un tollé de protestations au Manitoba et ailleurs. Encore une fois, pensent les habitants de l'Ouest, Ottawa soigne son image auprès de l'électorat du centre du Canada.

De nouveau, comme ses prédécesseurs, le gouvernement Mulroney continue à jongler avec la vieille notion de la politique du développement régional. Au cours de la campagne de 1984, les Conservateurs soutiennent que la création du ministère de l'Expansion industrielle régionale, par la fusion du MEER et d'Industrie et Commerce, et l'élimination du ministère d'État au Développement économique et régional durant le bref passage du gouvernement Turner, «privent les régions les moins développées du Canada de leur porte-parole de toujours et réduisent l'importance qu'attache le gouvernement fédéral à l'élimination des disparités régionales» (cité dans Savoie, 1986, p. 90). Un gouvernement conservateur accordera, dit-il, une nouvelle attention à ces disparités, en augmentant les moyens pour les contrer et en travaillant plus étroitement avec les provinces.

Une fois au pouvoir, le nouveau gouvernement ne fait, au début, aucun changement. Les ententes de développement économique et régional, déjà négociées avec sept provinces, continuent de s'appliquer; de nouvelles sont signées avec l'Ontario, la Colombie-Britannique et le Québec. Elles témoignent de l'engagement de mettre moins l'accent sur le rôle direct joué par le fédéral et davantage sur l'appui aux provinces (Savoie, 1985). Les usines d'eau lourde du Cap-Breton, «ces symboles du gaspillage et de la mauvaise gestion», sont finalement fermées et un programme «enrichi» de crédits d'impôt est annoncé pour cette région (Graham, 1986, p. 353).

Le gouvernement Mulroney voit le développement régional comme un autre secteur dans lequel il peut démontrer les vertus du fédéralisme renouvelé. Après les intenses discussions menées durant l'hiver, les onze gouvernements ratifient une déclaration conjointe dans laquelle on réaffirme l'importance du développement régional parmi les objectifs du fédéralisme dans tous les secteurs, de la fiscalité au commerce et au transport, ainsi que le caractère intergouvernemental de la responsabilité en la matière.

Mais il reste à régler de nombreux autres dilemmes concernant la politique régionale. S'adresse-t-elle précisément aux régions les plus pauvres ou à toutes; doit-elle faire partie intégrante de la politique industrielle globale ou s'en distinguer; est-elle axée sur l'efficacité et l'adaptation à l'échelle nationale (y compris la promotion de la mobilité), ou doit-elle se concentrer sur la «prosperité de l'endroit»? Quel rôle le fédéral et les provinces doivent-ils jouer, et dans quelle mesure le fédéral doit-il tenir compte des priorités provinciales? Les nouveaux impératifs économiques signifient-ils que nous devons prêter une attention moindre à la redistribution régionale, et interpersonnelle? Au lieu de l'atténuer, la redistribution régionale perpétue-t-elle la dépendance des régions, comme le laissent entendre la Commission Forget (fédérale) sur l'assurance-chômage et la Commission House (de Terre-Neuve)? Est-ce que la logique de la nouvelle politique économique du gouvernement – qui favorise le libre jeu des forces du marché et le libre-échange – n'est pas, au fond, contraire à la logique politique qui vise à répondre aux besoins des régions en matière de développement économique? Ces questions expliquent le raccommodage constant des institutions de développement régional depuis les années 60. La tendance se poursuit sous les Conservateurs, ces derniers créant des organismes locaux dans les régions est et ouest, par exemple, l'Agence de promotion économique du Canada atlantique et le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest; de même, le MEIR subit une autre transformation et fusionne cette fois avec le ministère d'État aux Sciences et à la Technologie pour devenir, en 1988, le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie.

Toutes ces questions, ainsi que les restrictions budgétaires, signifient qu'on semble douter de la capacité continue du gouvernement fédéral d'assurer le fonctionnement sans heurts du régime fédéral (Leslie, 1987). Une économie prospère et l'engagement réel du fédéral envers la réconciliation nationale ont de fait atténué les conflits régionaux, mais ne les ont certainement pas éliminés.

La question linguistique : la fin du nationalisme au Québec?

Le Parti québécois, et le nationalisme qu'il incarne, ne s'est jamais relevé des échecs que représentent le référendum de 1980, l'adoption de la Loi constitutionnelle de 1982 et l'anéantissement de ses efforts pour faire bloquer

celle-ci par les tribunaux. Même avant sa défaite, en 1985, aux mains des Libéraux de Robert Bourassa, le moral, le nombre de membres et, plus important encore, le consensus au sein du Parti sur sa raison d'être fondamentale, à savoir la souveraineté du Québec, se sont effrités. Le Parti est déchiré par les dissensions internes, même lorsqu'il est au pouvoir et que la conjoncture économique est mauvaise. Les tiraillements s'accroissent entre le PQ soucieux du progrès social et le PQ conformiste qui doit réorienter sa ligne de pensée pour augmenter ses appuis.

Aussi, un premier ministre Lévesque de plus en plus épuisé se bat-il pour ramener son parti à une position étapiste plus modérée, ce qui entraîne la tenue d'un référendum auprès des membres : la position appuyée par Lévesque remporte 95 p. 100 des suffrages. Mais le prix à payer est élevé puisque de nombreux membres et plusieurs ministres influents, dont Jacques Parizeau et Camille Laurin, quittent le Parti. En septembre 1985, après une année de bouleversements provoqués par un impératif, celui de déterminer si l'on suivra la voie de l'indépendance ou non, René Lévesque remet sa démission. Ainsi prend fin une ère fascinante dans laquelle la politique canadienne est marquée par le combat entre René Lévesque et Pierre Trudeau, chacun faisant valoir sur la scène nationale les deux grandes thèses sur le fédéralisme qui se sont affrontées au Québec. À ce sujet, Graham Fraser a écrit un épitaphe politique fort à propos :

Ils firent irruption en politique et au pouvoir dans les années 60: MM. Lévesque, Trudeau, et tous ceux qui se joignirent à eux et les suivirent. Maintenant, 25 ans plus tard, un an après M. Trudeau, M. Lévesque part. Paradoxalement, c'est un peu à cause du succès qu'il a remporté que la nouvelle génération n'est pas animée de la même passion et de la même fascination. Les rancœurs se sont évaporées. Le Québec peut maintenant se payer le luxe de tourner le dos à la politique. Les talentueux et ambitieux ne sont plus animés par la rage et l'humiliation. Les batailles sur la langue et la fierté ont non seulement été gagnées haut la main, mais les camarades de classe de Pierre Marc Johnson ont maintenant des possibilités que ceux de M. Lévesque n'ont jamais eues. Ce qui ressemble parfois à l'effondrement d'un rêve est peut-être la rançon du succès.

(Graham Fraser, *Globe and Mail*, 27 octobre 1985)

Le successeur de Lévesque, Pierre Marc Johnson, fils de l'ancien premier ministre unioniste, est d'avis que la souveraineté est un but à long terme, une police d'assurance pour l'avenir; pour le moment, le Parti se concentre sur une « affirmation nationale » qui ne diffère pas tellement de celle de Bourassa. Mais Johnson ne réussit guère à faire avancer les choses et résigne ses fonctions en 1987. Il est remplacé par l'ancien ministre des Finances, Jacques Parizeau, qui renouvelle l'engagement envers l'indépendance. Pour l'heure, toutefois, le rêve ne semble recueillir qu'un faible appui.

Donc, le mouvement nationaliste qui a dominé la politique québécoise pendant une génération semble être chose du passé, et rien ne laisse croire qu'il

puisse être ravivé avant longtemps. Comment peut-on expliquer cette tournure des événements? On peut répondre à cette question par deux explications générales mais contradictoires.

D'abord, le déclin du nationalisme québécois peut être vu comme la conséquence d'un échec. Une énergie incroyable a été dépensée dans l'organisation du référendum et, ensuite, dans la bataille contre le rapatriement de la Constitution en 1980-1981. L'issue des négociations est désastreuse: les anglophones rejettent non seulement les idéaux du PQ, mais également les points essentiels que préconisent tous les gouvernements québécois de l'ère contemporaine pour la réforme du fédéralisme. On ne reconnaît pas le caractère distinct du Québec, ni son gouvernement à titre de principal porte-parole politique d'un peuple. Il n'y a pas non plus de décentralisation générale du pouvoir en faveur des provinces ni de reconnaissance expresse d'un «statut particulier». La nouvelle formule de modification ne mentionne pas le droit de veto réclamé depuis longtemps par le Québec. Les dispositions relatives aux droits linguistiques laissent entrevoir une diminution de la capacité du gouvernement québécois de modeler son propre milieu linguistique et sont d'ailleurs suivies de plusieurs victoires remportées devant les tribunaux contre la loi 101. L'élément le plus révélateur, sans doute, est que la nouvelle constitution a été signée en faisant fi des objections directes du gouvernement du Québec; il semble qu'on peut maintenant exclure cette province avec impunité. En dépit de combats d'arrière-garde infructueux – une intervention continue devant les tribunaux, l'absence du Québec à nombre de rencontres intergouvernementales et l'adoption d'une mesure législative assujettissant toutes les lois du Québec à la disposition dérogatoire de la Charte des droits – le dossier constitutionnel ne suscite pas de vague d'hostilité publique. La réaction semble plutôt être le fait de la résignation et de l'épuisement. Il faudra attendre longtemps pour que les défenseurs de l'indépendance ne puissent rassembler leurs énergies pour reprendre le combat.

Si échec il y a eu, on peut avancer maintes explications. La perte d'appui subie par le PQ peut être attribuée moins au rejet de l'indépendance qu'à une simple réaction de l'électorat contre un parti lassé du pouvoir, un parti qui, condamné à gouverner dans une période très difficile, est incapable de maintenir la coalition essentielle à l'atteinte de son principal objectif. Des pressions économiques forcent le gouvernement à imposer des restrictions budgétaires qui visent directement certains des principaux éléments de sa coalition nationaliste, notamment les secteurs public et parapublic et les syndicats.

L'insécurité économique de l'époque est réfractaire au genre d'aventure politique qu'englobe le projet du PQ. Malgré la «bataille des bilans», celui-ci ne peut convaincre suffisamment de Québécois que la Confédération entrave la croissance économique du Québec, ou que l'indépendance peut se faire sans sacrifices économiques. Le PQ est né dans une période de croissance économique rapide. Il est non seulement l'aboutissement des éternels griefs

du Québec, mais aussi de l'abondance, et de l'optimisme que celle-ci permet. Mais l'attrait du Parti s'amenuise au fur et à mesure que grandit l'incertitude économique.

De surcroît, le PQ est un produit de la période où, dans tout l'Occident, on manifeste une immense confiance dans les gouvernements pour modeler et façonner la société, et pour se faire les porte-parole de la volonté populaire et les instruments favorables au changement. Au milieu des années 70, cet optimisme s'est évanoui dans de nombreux pays, mais pas au Québec. L'euphorie du lendemain du 15 novembre 1976 est alimentée par la conviction que tout est possible. Pareille confiance dans le rôle de l'État est essentielle au nouveau nationalisme. Elle n'est plus ancrée dans une série de valeurs religieuses ou culturelles distinctes ni dans l'idée d'un simple partenariat des Canadiens francophones et anglophones. Elle se définit plutôt selon la catégorie *politique* «*Québécois*». Non seulement exige-t-elle un État québécois fort, mais elle dépend également de la foi dans l'État pour assurer sa propre légitimité. Plus diminue la confiance des Québécois dans la capacité de l'État, plus le nationalisme axé sur l'État perd de sa crédibilité, et le PQ se retrouve sans système d'idées bien articulées sur lequel se rabattre. En outre, le PQ a pris son essor dans une période où l'indépendance et l'autodétermination constituaient les idées dominantes : il connaît sa fin en tant que mouvement indépendantiste lorsque l'interdépendance planétaire remplace ces idées. L'atmosphère pleine de promesses devient soudain orageuse.

Finalement, les Québécois sont convaincus qu'ils ne peuvent négocier fructueusement le divorce et le remariage que suppose la souveraineté-association. Les anglophones ne pourront accepter le coup porté à leur propre identité nationale, ni une confédération formée de deux entités, avec les implications que cela aurait, à savoir que les décisions économiques cruciales seraient prises dans une association égale de deux pays dont la population et la richesse sont si inégales.

Mais on peut également en donner une toute autre interprétation. La baisse du nationalisme au Québec peut être aussi une conséquence de la réussite. Aux griefs qui ont alimenté la recherche d'une «nouvelle entente» entre le Canada et le Québec, on a opposé une réponse étonnamment satisfaisante.

Dans les années 60, la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme démontre rigoureusement les différences de revenus entre francophones et anglophones. Au Québec, les premiers se situent au bas de l'échelle. L'élite économique québécoise, en particulier, à Montréal, est en grande majorité anglophone. Les postes de gestion sont également dominés par la minorité et les Canadiens français qui veulent monter doivent «accrocher leur langue avec leur chapeau» chaque matin. Au milieu des années 80, cette disparité salariale est disparue (Vaillancourt, 1985). Les francophones occupent des postes de direction dans les entreprises anglophones qui, maintenant, utilisent le français beaucoup plus souvent dans leurs activités internes. Plus important

encore, des entreprises francophones, qui ont souvent vu le jour grâce au solide appui d'organismes gouvernementaux du Québec, se mettent à jouer un rôle vital dans la vie économique de la province et du Canada dans son ensemble. Finalement, la concrétisation de certaines aspirations fait que l'État est devenu moins indispensable.

De même, dans les années 60, une grande partie de la vie à Montréal se déroule en anglais et une forte proportion d'immigrants s'assimilent au milieu anglophone. Les différentes lois d'ordre linguistique adoptées par le Québec ont renversé cette tendance. Le sentiment d'insécurité des francophones en matière de langue s'est en bonne partie estompé, mais il est loin d'être disparu.

D'autres griefs ont également été réglés, du moins, en partie. Grâce à l'adoption de la Loi sur les langues officielles, au travail du commissaire aux langues officielles et à d'autres mesures, le gouvernement fédéral est mieux à même de servir ses citoyens d'expression française. La proportion de francophones dans les postes de commandement de la fonction publique s'est accrue. Dans les années 70, les Libéraux ont rempli leur promesse d'accroître le «french power» à Ottawa, où nombre de ministres très influents, tels Marc Lalonde, Jean Chrétien et d'autres, sont québécois. L'argument du PQ, à savoir qu'Ottawa n'est rien d'autre que le gouvernement national des Canadiens anglais et que les intérêts du Québec seront toujours sacrifiés dans un Parlement fidèle au principe de la majorité, perd ainsi de sa crédibilité.

En outre, il est difficile de soutenir la thèse voulant que, dans les années 60 et 70, le fédéralisme a été un carcan pour le Québec. La Constitution n'a entravé aucune des initiatives du Québec en matière sociale et économique. «L'édification de la nation», qu'il s'agisse d'orientation linguistique ou de création de sociétés d'État, s'est poursuivie dans le cadre de la Confédération. Et bien qu'il soit vrai que le caractère distinct du Québec n'est toujours pas reconnu dans la Constitution, plusieurs changements politiques, conformes à cette notion, ont été apportés. Les rencontres périodiques des premiers ministres, les conférences annuelles des premiers ministres provinciaux et un secrétariat des relations fédérales-provinciales – qui figuraient au programme de changements soumis par le premier ministre Lesage dans les années 60 – constituent désormais des traits établis de la scène intergouvernementale. Le droit de retrait, le financement des programmes établis, l'adaptation des programmes fédéraux aux besoins des provinces, par exemple, l'aide aux jeunes, et l'attribution d'un rôle aux provinces dans le domaine de l'immigration, répondent aux préoccupations exprimées par le Québec. Si ces changements sont loin de correspondre aux objectifs plus grands des nationalistes, ils ont à tout le moins modifié le visage du fédéralisme canadien.

Enfin, il est faux de prétendre que, pour les Québécois, le choix à faire se situe entre la tête et le cœur – c'est-à-dire, entre un fédéralisme rentable et l'égalité et l'indépendance. Il s'avère que les Québécois sont rattachés aux deux collectivités, tant provinciale que nationale.

De ce point de vue, l'issue du référendum et les batailles constitutionnelles représentent non pas la défaite mais l'affirmation. René Lévesque et Pierre Trudeau, avec tout leur combat passionné, sont des forces complémentaires. Tous deux issus du même ferment intellectuel d'après-guerre au Québec, ils ont, chacun à sa façon, favorisé le succès de l'autre et contribué à façonner le fédéralisme canadien contemporain. Le mouvement indépendantiste a perdu son élan parce qu'un grand nombre de ses principes fondamentaux se sont concrétisés à l'intérieur de la Confédération.

Chacune de ces interprétations convainc les différents groupes et individus – les « modérés » acceptent la chose comme l'histoire d'une réussite; les indépendantistes, eux, s'en tiennent à quelque version de l'histoire d'un échec. Le dénominateur commun, toutefois, est qu'on s'intéresse de moins en moins à promouvoir le programme du PQ.

L'évolution du nationalisme québécois demeure nébuleuse, mais nous ne sommes pas à rédiger son épitaphe. Une certaine forme de politique fondée sur l'ethnie caractérise depuis le début la vie politique québécoise qui se modifie au fil des changements que subissent la société québécoise et ses rapports économiques et politiques avec le reste du pays. Il est pour ainsi dire inconcevable que la politique canadienne et l'évolution du fédéralisme canadien ne continuent pas d'être façonnées par les rapports qu'entretiennent les deux principaux groupes linguistiques, ainsi que le Québec et les autres gouvernements au Canada. La dénatalité au Québec, l'assimilation continue de nombreux immigrants à la collectivité anglophone de cette province et la part décroissante de celle-ci dans les populations canadienne et nord-américaine feront que les craintes touchant la survie de la langue, et la nécessité que les gouvernements s'emploient à l'assurer, ne seront jamais bien longues à se manifester, même dans un Québec riche et ouvert.

Tom Courchene (1986) fait valoir que les énergies et ambitions des Québécois sont de plus en plus concentrées dans le secteur privé et dans des sources de réalisation plus personnelles. La dernière tendance du nationalisme québécois, soutient-il, pourrait être qualifiée de « nationalisme de marché » et témoigne de l'ascendant politique et culturel qu'exerce une nouvelle classe de gens d'affaires francophones sûrs d'eux-mêmes et prospères. Le modèle à suivre pour les Québécois « n'est plus celui de l'archevêque ni même du sous-ministre », mais celui de l'entrepreneur (Leslie, 1987, p. 84). Brian Mulroney et la nouvelle vague de députés québécois qu'il a amenés à Ottawa ont d'ailleurs, comme les Libéraux de Bourassa, des liens étroits avec cette classe. Bien que soient demeurées en place certaines politiques comme le très fructueux régime d'épargne-actions du Québec (innovation du ministre des Finances du PQ, Jacques Parizeau), les mégaprojets d'exportation d'électricité et des institutions comme la Caisse de dépôt, le gouvernement Bourassa est le premier depuis celui de Lesage à ne pas voir un puissant État québécois comme le principal artisan de l'évolution économique du Québec. Des rapports

et des études préparés à l'intention du nouveau gouvernement incitent à ne pas intervenir dans le jeu des forces du marché et, entre autres, à opérer la déréglementation, à alléger le rôle de l'État-providence et à réduire les dépenses publiques. En fait, le passage à adopter un capitalisme axé sur les incitatifs ou sur l'esprit d'entreprise ou à un capitalisme du peuple, signale Courchene, s'est amorcé dans les dernières années du régime péquiste. Il représente une «stratégie intégrée (...) visant le contrôle des institutions économiques par les Québécois, et cela, à partir d'un endroit précis au Québec, à savoir Montréal» (cité dans Leslie, 1987, p. 85).

Les mesures gouvernementales de relance, toutefois, ne sont pas exclues. De fortes pressions sont exercées sur le gouvernement Mulroney pour qu'il appuie les ambitions des Québécois. La province demande – et obtient – de l'aide afin d'assurer la survie de l'industrie pétrochimique de Montréal, un prêt massif à la General Motors pour qu'elle ne ferme pas son usine de Sainte-Thérèse et, plus controversé encore, l'octroi, à Canadair de Montréal, d'un important contrat d'entretien des nouveaux chasseurs à réaction même si un groupe d'experts a recommandé de confier ledit contrat à la Bristol Aerospace de Winnipeg.

La nouvelle ouverture du Québec, et sa volonté d'exploiter les possibilités offertes à l'échelle planétaire et américaine, se traduit par l'appui influent du premier ministre Bourassa à l'initiative de libre-échange, ce qui le rallie aux Conservateurs et lui met à dos les Libéraux nationaux. Les craintes profondes à l'égard de l'indépendance et de l'autonomie culturelle que l'Accord suscite au Canada anglais semblent avoir peu d'écho au Québec. Jacques Parizeau, élu chef du PQ en 1987, appuie lui aussi le libre-échange, du moins, en partie, parce que, à long terme, une dépendance moins grande du Québec face au marché canadien réduirait au minimum les sacrifices économiques que lui imposerait l'indépendance.

En dépit de ces nouvelles orientations, l'exclusion du Québec de l'Accord constitutionnel de 1981-1982 continue d'ulcérer. On s'entend généralement pour dire que la légitimité de la Loi constitutionnelle de 1982 sera à jamais suspecte si on ne trouve pas le moyen d'amener le Québec à réintégrer le giron constitutionnel de son plein gré. Les répercussions de la Charte concernant l'objectif de faire du Québec une société surtout francophone demeurent controversées. À l'extérieur de cette province, les préoccupations à son égard se sont pour ainsi dire volatilisées après les événements de 1981-1982. Mais la réintégration du Québec ou «la fermeture du cercle», ainsi que les autochtones ont exprimé leur but, est l'un des principaux objectifs du gouvernement fédéral. Sans cela, la Confédération est incomplète. Toute autre modification constitutionnelle peut être contrée par le refus du Québec de participer. La crainte à long terme est que, en cas de nouvelle flambée nationaliste, «l'imposition» au Québec de la nouvelle Constitution serait un puissant signal de ralliement.

Mulroney et Bourassa ont donc tous deux d'excellentes raisons de renouer le dialogue constitutionnel et ont beaucoup de choses en commun. Pourtant, les deux sont sensibles au danger de raviver les passions à peine calmées, ainsi qu'au risque de soulever encore de vaines attentes. La partie fédérale doit reconnaître le point de vue maintenant bien établi que toutes les provinces doivent être traitées également, ainsi que la suffisance dont on fait preuve à l'égard du Québec, à savoir que peu sont prêts à payer le prix fort pour appuyer la province. La partie québécoise, elle, doit reconnaître le danger continu d'être déjouée par les nationalistes et éviter la répétition de l'humiliante volte-face que Bourassa a dû faire en 1971. Les discussions initiales se tiennent donc en privé et discrètement, d'abord dans le cadre de rencontres bilatérales, puis dans des réunions privées avec les autres provinces.

Dans leur plate-forme électorale de 1985, *Maîtriser l'avenir*, les Libéraux québécois soutiennent que «rien de moins que la dignité du Québec est en jeu» et ils engagent le gouvernement à «négocier une entente constitutionnelle qui redonnera au Québec la place qui lui revient au sein de la fédération canadienne» (Leslie, 1987, p. 77).

En mai 1986, à l'occasion d'une conférence réunissant des fonctionnaires et des universitaires, le ministre québécois des Affaires intergouvernementales, Gil Rémillard, énonce «les conditions de la participation du Québec à un nouvel accord constitutionnel». Le Québec est prêt à négocier avec ses «partenaires fédéraux, ... mais il désire négocier avec des partenaires qui, d'abord, lui manifestent concrètement leur désir de réparer l'injustice que la Loi constitutionnelle de 1982 représente pour le Québec» (Leslie, 1986, p. 97-105). Les cinq conditions posées par la province sont les suivantes : reconnaissance du caractère distinct du Québec; élargissement des pouvoirs constitutionnels en matière d'immigration; limitation du pouvoir fédéral de dépenser; droit d'opposer son veto aux modifications constitutionnelles; et participation à la nomination des juges à la Cour suprême du Canada (Leslie, 1986, p. 99).

Mulroney réagit rapidement. Il nomme le sénateur Lowell Murray, qui a voté contre l'entente de 1982 parce qu'elle exclut le Québec, au poste de ministre d'État chargé des Relations fédérales-provinciales et le désigne responsable de l'Accord. Le sénateur travaille en collaboration étroite avec le secrétaire du Cabinet pour les relations fédérales-provinciales, Norman Spector, à élaborer la toile de fond avec les autres provinces. Rouvrir le dossier, et échouer, serait pire que de le laisser dormir. À la Conférence des premiers ministres provinciaux tenue en 1987, les homologues de Bourassa acceptent d'inscrire les préoccupations du Québec en tête du programme constitutionnel. Dans l'intervalle, les Néo-Démocrates fédéraux, pressés de raffermir leurs appuis grandissants au Québec, élaborent une position correspondant sensiblement à la future entente. Les Libéraux fédéraux en font autant, quoique non sans de profondes dissensions intestines puisque la «nouvelle garde» des Libéraux québécois, dirigée par le lieutenant québécois de John Turner,

Raymond Garneau, croisent le fer avec ceux qui ne démontent pas de la thèse trudeauiste. Tout est donc en place pour la rencontre des premiers ministres au lac Meech, en avril 1987.

À l'extérieur du Québec, le conflit linguistique le plus âpre de la décennie éclate au Manitoba. En 1979, la répudiation de ses obligations constitutionnelles par une loi provinciale en 1890 se retourne contre la province lorsque la Cour suprême juge cette loi inconstitutionnelle. Toutes les lois du Manitoba doivent donc être adoptées en français et en anglais. Pour ne pas avoir à revoter toutes les mesures législatives sanctionnées depuis 1890, le gouvernement néo-démocrate du Manitoba tente de dénouer l'impasse politique, offrant de meilleurs services en français contre la nécessité de traduire une masse de lois de presque un siècle. Sa tentative échoue devant l'hostilité générale mobilisée par les Conservateurs provinciaux. En 1984, Robert Bilodeau conteste la validité d'une contravention. L'appel interjeté dans l'affaire se conjugue à un renvoi du gouvernement fédéral qui demande qu'on statue sur la validité de toute la législation manitobaine. En 1985, la Cour suprême conclut dûment que toutes les lois du Manitoba sont inconstitutionnelles et accorde à la province plusieurs années pour les traduire (Hoggs, 1985, p. 812-813; Pollard, 1986, p. 207-216). Les droits des francophones ont également été répudiés en Saskatchewan et en Alberta lorsque celles-ci ont accédé au rang de provinces. Or, ces droits énoncés dans la Loi sur les territoires du Nord-Ouest sont semblables à ceux du Manitoba et, en 1988, la Cour suprême juge qu'ils continuent de s'appliquer même à l'intérieur des nouveaux régimes provinciaux. Toutefois, comme ils sont incorporés dans la législation plutôt que dans la Constitution, ils peuvent faire l'objet de mesures législatives. Les provinces sont donc libres de promulguer de nouvelles dispositions, ce que fait la Saskatchewan qui retire l'engagement en matière de langue et accepte de traduire quelques lois seulement. Les francophones de l'Ouest soutiennent qu'on répudie ainsi un engagement historique, bien que non imposé, et que pareil geste constitue une violation de la directive du lac Meech, à tout le moins de son esprit, enjoignant à tous les gouvernements de «préserver» les droits linguistiques des minorités. À cela, le premier ministre Devine rétorque que ses concessions, même limitées, représentent une amélioration par rapport à la pratique des décennies antérieures. Des débats semblables ont cours sur l'utilisation du français en Alberta.

Le Nouveau-Brunswick, modèle du bilinguisme provincial, est également la scène d'une vive controverse linguistique. En 1984, le groupe de travail Bastarache chargé d'examiner les progrès de la politique officielle de bilinguisme de la province remet son rapport. Dans celui-ci, on démontre la sous-représentation continue des francophones dans la fonction publique et on réclame des mesures concrètes pour rétablir l'équilibre. Les rencontres publiques tenues à l'échelle de la province afin d'expliquer les conclusions du rapport et d'obtenir la réaction du public sont la scène d'horribles confron-

tations, les anglophones exprimant la crainte de perdre des possibilités d'emploi étant donné, surtout, les réductions prévues dans la fonction publique (Pollard, 1986, p. 196-199).

Au Québec, les groupes anglophones comptent parmi les opposants les plus farouches de l'Accord du lac Meech, croyant que celui-ci légitimera d'autres attaques contre leurs droits linguistiques, au nom de la préservation et de la promotion du caractère distinct du Québec. En Ontario, le nouveau gouvernement libéral vient près de déclarer la province officiellement bilingue, mais finalement recule. Tous ces faits renforcent donc le sentiment que c'est seulement au Québec que les Canadiens français constituent une solide collectivité et que ce fait légitime la revendication d'un statut distinct.

L'Accord du lac Meech

L'Accord constitutionnel de 1987 est signé aux petites heures, le 2 juin 1988, par les onze premiers ministres, au terme d'un véritable marathon commencé la veille. Le débat qu'il soulève reprend tous les thèmes qui ont alimenté les discussions constitutionnelles tenues depuis les années 60 (*Canadian Public Policy*, 1988; Rogerson et Swinton, 1988; Swartz, 1988; *Queen's Quarterly*, 1988). La réponse que l'Accord donne à la question de savoir comment définir les rapports entre les Canadiens français et anglais, s'écarte sensiblement de la thèse longtemps épousée par le premier ministre Trudeau et incluse dans la Loi constitutionnelle de 1982. Cette réponse constitutionnalise le modèle centré sur le Québec.

L'Accord commence par une nouvelle disposition d'interprétation définissant le dualisme canadien comme la présence simultanée, dans tout le Canada, de Canadiens d'expressions française et anglaise – un groupe étant concentré au Québec, mais également présent ailleurs, l'autre étant centré à l'extérieur du Québec, mais également présent dans cette province. Il définit le Québec comme une société distincte au sein de la Confédération. Il exige que la Constitution soit interprétée de façon compatible avec ces faits fondamentaux. Il intime en outre à tous les gouvernements de «préserver» le dualisme national. Par ailleurs, c'est au Québec, et non au gouvernement fédéral, qu'il incombe de «promouvoir» son identité distincte. Toutefois, tout transfert de compétence lié à ce rôle est explicitement exclu. L'unique transfert de responsabilité inclus dans l'Accord est la constitutionnalisation et l'élargissement des ententes conclues plus tôt entre le Québec et Ottawa en matière d'immigration.

Également, le Québec regagne son droit de veto du fait qu'un plus grand éventail de dossiers requièrent dorénavant l'unanimité et, aussi, par suite de l'attribution du droit de compensation financière à une province qui ne participe pas à un transfert de pouvoirs à Ottawa. Les deux principes ont été inscrits dans la Constitution en 1982. On répond aux préoccupations du Québec en

y enchâssant l'exigence que trois juges doivent venir du Québec et l'obligation pour le gouvernement fédéral de tenir compte des candidatures proposées par les provinces. Le désir manifesté depuis toujours par le Québec de restreindre le pouvoir fédéral de dépenser, question qui fait l'objet d'un débat presque continu depuis la Seconde Guerre mondiale, a été en partie comblé grâce à une disposition prévoyant que les provinces peuvent, avec compensation, se désister des nouveaux programmes nationaux cofinancés dans les secteurs de compétence provinciale. Toutefois, il y a une importante restriction : si une province veut être indemnisée, elle doit établir des programmes «compatibles avec les objectifs nationaux». Donc, d'une part, le Québec fait une importante concession en acceptant la légitimité constitutionnelle du pouvoir fédéral de dépenser et, d'autre part, il permet de constitutionnaliser le droit de retrait dans certaines circonstances. Le désir qu'a longtemps manifesté le Québec d'institutionnaliser les rapports fédéraux-provinciaux est aussi comblé par la disposition établissant la tenue de conférences annuelles des premiers ministres sur l'économie et la Constitution.

Les principales conditions du Québec, posées un an plus tôt, sont remplies. «Aujourd'hui, déclare le premier ministre à la cérémonie de signature, nous accueillons le Québec à son retour dans le giron constitutionnel canadien et, demain, nous nous lançons dans l'édification d'un nouveau Canada ...». À ceci, le premier ministre Bourassa répond que «c'est avec beaucoup de fierté et une certaine émotion que les Québécois acceptent et expriment leur profonde satisfaction et leur joie de réintégrer la Constitution canadienne».

Bien que les nationalistes québécois fassent valoir que l'Accord ne va pas assez loin et critiquent en particulier la disposition relative au pouvoir de dépenser parce que celle-ci reconnaît explicitement l'idée qu'Ottawa peut agir dans des secteurs de compétence provinciale exclusive, l'Accord est rapidement ratifié au Québec. À la Chambre des communes, les chefs des Partis libéral et néo-démocrate appuient eux aussi l'Accord. Les deux partis y voient des lacunes, mais, soutiennent-ils, le retour volontaire du Québec en compense largement les faiblesses.

Les Libéraux, cependant, sont profondément divisés. L'Accord, sinon ses conséquences pratiques encore inconnues, est une répudiation de la vision Trudeauiste du Québec au sein du Canada. Il semble n'accorder qu'une reconnaissance mesquine aux minorités linguistiques et au bilinguisme national, et accepter le principe nationaliste fondamental de société distincte que le gouvernement du Québec a pour rôle particulier, bien que limité, de promouvoir. M. Trudeau dénonce l'Accord comme une lâche capitulation devant le provincialisme et comme un premier dérapage sur la pente de l'indépendance.

Tous les premiers ministres provinciaux signent l'Accord et promettent de le ratifier. Ce document est élaboré avec minutie, de façon à maintenir le principe de l'égalité des provinces inclus dans la formule de modification de 1982. Les règles de l'unanimité et du retrait, tout comme le droit de participer à la

nomination des sénateurs et des juges, s'étendent donc dorénavant à toutes les provinces. En outre, des dispositions comme celles relatives au pouvoir de dépenser et à la constitutionnalisation des conférences des premiers ministres répondent tout autant aux préoccupations provincialistes qu'à celles du Québec. Plusieurs autres dossiers chers aux provinces, dont celui de la réforme du Sénat, sont inscrits au programme des conférences annuelles des premiers ministres sur la Constitution.

Néanmoins, les provinces entretiennent de sérieux doutes qui se cristallisent au fur et à mesure que le temps passe et que les élections provinciales amènent de nouvelles figures à la table. Par exemple, au Nouveau-Brunswick, les Libéraux de Frank McKenna balaient les Conservateurs de Hatfield. Le nouveau gouvernement, surtout préoccupé par le fait que les droits des francophones de la province puissent être minés, annonce qu'il ne ratifiera pas l'Accord à moins qu'on n'y apporte d'importants changements. Au Manitoba, les Néo-Démocrates sont défaits et un gouvernement conservateur minoritaire prend le pouvoir, un parti libéral revitalisé commandant l'équilibre des partis. Son chef, Sharon Carstairs, dénonce l'Accord et promet de voir à ce qu'il ne soit pas adopté. Toutefois, à l'été 1988, huit provinces ont ratifié l'Accord. Encore une fois, la règle de l'unanimité, qui a embrouillé les rondes de négociation antérieures sur la Constitution et qui est maintenant au cœur de la formule de modification, stipule clairement qu'aucun changement ne peut être apporté que s'il y a consensus général.

Le débat sur l'Accord récapitule finalement toutes les discussions sur la langue et le fédéralisme que nous avons décrites dans notre ouvrage. Il constitutionnalise de nombreux usages du fédéralisme qui se généralisent durant la période visée. Par exemple, Duplessis a pratiqué le «retrait», mais au grand détriment de sa province. Le principe, qui est de nouveau élargi, fait l'objet d'une loi dans les années 60 et est constitutionnalisé pour la première fois dans la formule de modification de 1982. Les différents gouvernements québécois ont fait valoir le caractère distinct du Québec, une notion qui est maintenant inscrite dans la Constitution. Le pouvoir de dépenser, qu'on a toujours exercé en tenant compte des grandes préoccupations des provinces, est lui aussi inscrit dans le document constitutionnel. La représentation du Québec à la Cour suprême, qui est mentionnée dans la Loi fédérale sur la Cour suprême, est maintenant inscrite dans la Constitution. Les conférences des premiers ministres, comme nous l'avons dit plus tôt, constituent depuis longtemps une importante tribune d'élaboration des politiques, qui n'étaient pas mentionnées dans la Constitution, le sont maintenant. Donc, dans un sens, l'Accord ne fait guère qu'officialiser des lois et des usages qui existent déjà. Pour ses défenseurs, il représente le règlement de vieux problèmes, reformulant symboliquement et constitutionnellement, le compromis linguistique fondamental. L'Accord constitue donc la toile de fond nécessaire à l'adaptation créatrice

du fédéralisme aux nouveaux problèmes auxquels le pays fait face, libérée du poids de tout conflit passé non résolu.

Mais, dans un autre sens, l'Accord peut être vu comme une répudiation des orientations récentes en matière d'évolution constitutionnelle. En 1982, le modèle centré sur le Québec est rejeté et la Charte des droits, promulguée. Dans cette dernière, l'accent est mis sur le dualisme national et, plus généralement, sur les droits individuels plutôt que sur le modèle axé sur le Québec et sur les droits collectifs. Les deux concepts s'opposent à celui de la société distincte. Les détracteurs de l'Accord craignent que, si les tribunaux ont à interpréter la Constitution, et en particulier l'article 1, d'après le rôle de promoteur de la société distincte que le Québec doit jouer, les droits individuels inscrits dans la Charte puissent être minés. Par exemple, la collectivité anglophone du Québec, qui compte parmi les plus farouches critiques de l'Accord du lac Meech, soutient que le Québec jouira d'une plus grande liberté pour promouvoir la sécurité de la langue française au Québec aux dépens de ses propres droits linguistiques. De ce point de vue, donc, l'Accord, loin de transcender le passé, nous y lie encore davantage.

Ensuite, dans les années 80, la gravité du conflit entre Québec et Ottawa diminue considérablement grâce, surtout, aux changements qui se font jour dans l'opinion au Québec, notamment la mort du nationalisme basé sur l'État. L'atténuation du conflit tient aussi du fait qu'Ottawa a changé d'attitude envers le Québec et que si, au début, il était réfractaire aux principes fondamentaux qui confèrent légalement à cette province un caractère distinct, il les accepte maintenant. Vers 1988, la légitimité du régime fédéral au Québec semble moins remise en question qu'à n'importe quel moment depuis les débuts de la Révolution tranquille.

Les classes, les sexes et les autochtones

L'Accord du lac Meech est une réponse aux perpétuels dilemmes de la société fédérale et du fonctionnement de ses institutions. Il a pour but de mettre fin à l'isolement constitutionnel du Québec et, aussi, de répondre à certaines préoccupations de toujours des autres provinces, en particulier celle d'empêcher les majorités nationales, ou le gouvernement central, d'empiéter sur leurs pouvoirs et intérêts fondamentaux. L'Accord fait valoir le dualisme et le caractère distinct et apporte des corrections au fonctionnement de certaines institutions fédérales – la Cour suprême et le Sénat, le pouvoir de dépenser et le fédéralisme exécutif. Tous ces points figurent au programme constitutionnel depuis les années 60. La controverse que l'Accord soulève est celle, très familière, des pôles centralisation et décentralisation, ainsi que fédéralisme centré sur les provinces ou centré sur la nation.

Mais comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, le programme constitutionnel est maintenant beaucoup plus large. Il n'est plus seulement question de fédéralisme. La Charte des droits et libertés constitue dans le cadre constitutionnel canadien un nouvel appui très vaste. Elle accorde entre autres beaucoup plus d'importance aux droits individuels et à la reconnaissance constitutionnelle de groupes et d'intérêts autres que ceux des régions et des provinces, à savoir les femmes, les autochtones, les Canadiens de source autre que française ou anglaise, et autres.

Le débat sur l'Accord du lac Meech démontre que la politisation de ces groupes, et l'importance symbolique de leur inscription dans le cadre constitutionnel canadien, a fondamentalement modifié le caractère de la politique constitutionnelle. Une bonne part des critiques les plus virulentes contre l'Accord viennent justement de ces groupes.

Dans la présente étude, nous avons tenté d'examiner les répercussions du fédéralisme sur les intérêts non géographiques. Nous avons critiqué ceux qui ont vu la désuétude du fédéralisme dans la montée de la société industrielle moderne, et nous avons montré que ceux qui avaient prédit le «remplacement» des divisions fédérales par la politique «moderne» et «créatrice» des classes ont eu tort. Mais nous avons aussi remarqué que la société fédérale et ses institutions a, de fait, empêché la mobilisation de nouvelles divisions et posé des obstacles, non insurmontables, il est vrai, à la capacité des gouvernements de répondre à leurs préoccupations. Le fédéralisme a donc freiné l'adoption de politiques d'État-providence au Canada et largement influencé la forme qu'elles ont prise, la langue dans laquelle elles ont été débattues et l'ordre de gouvernement qui les a mises en œuvre. En retour, nous avons vu comment la mobilisation de nouveaux groupes, et les orientations qu'ils ont mises de l'avant, a aussi contribué à modeler le caractère de l'État fédéral moderne.

Les tensions entre les dimensions géographiques et autres de la politique canadienne ont été au cœur du débat sur l'Accord du lac Meech. La révolte des groupes féminins contre leur exclusion de l'Accord conclu tard dans la nuit, en novembre 1981, et leur mobilisation fructueuse pour rétablir la disposition relative aux droits à l'égalité, a été un élément catalyseur dans la politisation des femmes au Canada. Cette révolte a sensibilisé les groupes féminins aux répercussions de la politique constitutionnelle et les a amenés à se méfier profondément du fédéralisme exécutif. Il n'est donc guère étonnant que les femmes aient été les critiques de l'Accord les mieux préparées. Elles craignaient surtout que le concept de la société distincte, comme nouveau principe d'interprétation, mine les garanties durement acquises, contenues dans la Charte: est-ce que le désir de quelque futur gouvernement québécois de promouvoir la croissance de sa population, par exemple, pourrait nuire à l'égalité des femmes? De ce point de vue, il est nécessaire de renforcer la Charte, par exemple, d'éliminer la disposition dérogatoire, et non de l'affaiblir. Pour certains commentateurs, dont Peter Hogg et William Lederman, de telles craintes

sont sans fondement, mais les choses étant ce qu'elles sont, l'incertitude régnera tant que la disposition n'aura pas été soumise à l'interprétation des tribunaux.

Les mouvements « progressistes » au Canada, particulièrement durant l'après-guerre, s'adressent au gouvernement fédéral en premier lieu pour redresser les torts, largement parce qu'il a les ressources et au moins la capacité d'assurer l'application de normes nationales. Les groupes féminins craignent donc que la restriction du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral, prévu à l'article 106A, n'affaiblisse justement sa capacité de créer d'autres programmes sociaux ou d'assurer l'application de normes nationales. Pour certains, ces craintes sont justifiées : on s'apprête en effet à établir avec les provinces une nouvelle stratégie fédérale visant à promouvoir la garde d'enfants.

Les groupes féminins s'élèvent également avec véhémence contre le processus dont l'Accord du lac Meech est l'aboutissement. Comme nombre d'autres critiques, ils soutiennent que c'est un exemple parfait de rencontre fédérale-provinciale à huis clos dont sont exclus les autres groupes d'intérêts et qui permet aux deux ordres de gouvernement d'arranger les choses à leur avantage. Aussi les groupes féminins s'opposent-ils également au rôle futur qui sera dévolu au fédéralisme exécutif par suite de l'application des dispositions sur la tenue annuelle de conférences des premiers ministres. De même, ils craignent que la participation des provinces à la nomination des juges sensibilise les tribunaux aux perspectives régionales, à l'exclusion possible d'autres craintes et à d'autres bases de représentation.

L'échec du processus pour ce qui est de reconnaître dans l'Accord les collectivités qui n'entrent généralement pas dans les préoccupations du régime fédéral est particulièrement saisissant dans le cas des autochtones. L'Accord survient en effet quelques semaines seulement après l'issue malheureuse de la dernière conférence prévue dans l'entente de 1982 en vue de trouver une formule visant à constitutionnaliser les droits autochtones. Les groupes autochtones étaient représentés à ces conférences, mais aucun compromis n'est possible entre la revendication autochtone d'une autonomie gouvernementale substantielle et les craintes exprimées par plusieurs provinces. D'après elles, l'autonomie gouvernementale risque d'avoir des répercussions tellement lourdes sur leurs programmes, leurs recettes et leur compétence qu'il faudra en négocier les paramètres avant de les incorporer dans la Constitution. Amers, la chose est compréhensible, les chefs autochtones affirment que les gouvernements blancs peuvent régler leurs propres affaires, mais qu'ils n'ont pas le même empressement quand il s'agit des affaires autochtones.

Les groupes allophones du Canada ont également obtenu une certaine reconnaissance dans le document de 1982. Eux aussi critiquent l'Accord du lac Meech parce qu'il semble constitutionnaliser le dualisme du français et de l'anglais à titre de fait sociologique fondamental de la société canadienne et reléguer la dimension multiculturelle à un rôle moindre. Bien que les conséquences

pratiques soient probablement mineures et que le gouvernement Mulroney ait adopté la Loi sur le multiculturalisme qui célèbre la diversité ethnique du Canada, la critique souligne dans quelle mesure le programme constitutionnel s'est élargi et l'importance que ses aspects symboliques ont pris.

Ces vues sur l'Accord du lac Meech, ainsi que celles exprimées antérieurement par Porter, Horowitz et d'autres, donnent à penser qu'il y a une disjonction fondamentale entre la société constitutionnalisée dans l'État fédéral, qui représente et privilégie les identités et intérêts régionaux, et une nouvelle société dans laquelle le régionalisme peut être beaucoup moins important. Bien que de nombreux critiques tentent de concilier la notion de la société distincte et les droits individuels prévus dans la Charte, et bien que d'autres nient l'existence de quelque danger réel de contradiction, il est impossible de nier la tension logique profonde entre les deux concepts.

Comme nous l'avons montré, pareilles tensions ne sont pas nouvelles. Elles se retrouvent dans tous les documents constitutionnels canadiens, de la Loi constitutionnelle de 1867 à celle de 1982. Dans ces documents successifs, on élargit les concepts en jeu et on les tourne et retourne différemment. Mais dans ces mêmes documents, on laisse à l'appareil politique, y compris (maintenant plus que jamais) aux tribunaux, le soin de définir les rapports et les compromis survenus au fil du temps. Nous avons ajouté les nouveaux concepts de la collectivité, de l'identité et de la citoyenneté, mais les anciens sont toujours là, inextricablement liés les uns aux autres. Et bien que de nouveaux mouvements aient maintes fois critiqué le fédéralisme, il est également vrai que, fondamentalement, le fédéralisme légitime le concept d'un Canada fondé sur diverses collectivités, à la fois autonomes et parties intégrantes d'un tout – un modèle qui, ces dernières années, a contribué à légitimer de nouvelles préoccupations telles le multiculturalisme et l'autonomie gouvernementale des autochtones.

Si les nouveaux mouvements amènent la contestation des institutions et usages du fédéralisme, de même durant le régime Mulroney le fédéralisme continue-t-il de subir l'action politique des divisions économiques basées sur les classes, et réciproquement. Comme le fait remarquer Keith Banting, «les changements structurels fondamentaux dans les économies occidentales et les nouvelles idéologies ont transformé la politique de l'État-providence (1987, p. 21). Le modèle qui ressort de cette période est «l'inquiétant cortège de restrictions et de coupures, la plupart du temps à la hausse, mais parfois plus dramatiques» (p. 11).

Il en découle aussi pour les syndicats des temps très durs. Ceux-ci s'emploient principalement à préserver le plus possible les gains obtenus par la génération précédente. À cela, les dirigeants syndicaux canadiens semblent avoir beaucoup plus de succès que leurs homologues des États-Unis et du Royaume-Uni où le taux de syndicalisation chute de façon spectaculaire et où le poids politique des syndicats diminue grandement.

Le nouveau gouvernement fédéral, malgré sa tendance à laisser libre cours aux forces du marché, ne veut pas donner dans la révolution thatchérienne. Il recule rapidement devant la mobilisation populaire après avoir annoncé au début de son mandat qu'il limitera l'indexation des prestations de sécurité de la vieillesse. Il crée une commission royale d'enquête sur l'assurance-chômage, la Commission Forget, qui recommande, entre autres choses, l'élimination des avantages régionaux élargis afin de réduire au minimum ses effets redistributeurs et d'établir un véritable régime d'assurance. Mais le gouvernement ne donne pas suite à cette recommandation. Il réduit des dépenses très visibles et controversables, mais il recourt au moins autant aux hausses d'impôt dans sa lutte, fructueuse en partie seulement, contre le déficit budgétaire.

La tendance du gouvernement à laisser libre cours aux forces du marché ressort de façon très spectaculaire dans l'initiative de libre-échange. Les syndicats craignent qu'une frontière entièrement ouverte augmente grandement à long terme le pouvoir du capital mobile sur la main-d'œuvre statique et suscite des pressions incitant à opérer une harmonisation avec les politiques américaines, ce qui pourrait miner certaines politiques sociales et fiscales progressistes au Canada. Les syndicats comptent donc parmi les chefs de file des groupes qui se sont mobilisés pour attaquer l'Accord.

Ce sont les provinces, en particulier celles de l'Ouest, les plus durement touchées par la récession et la lenteur de la reprise ultérieure, à qui les restrictions font le plus mal. Comme avant, le conflit entre les classes est des plus évidents à l'échelle provinciale et certains gouvernements provinciaux affichent les positions néo-conservatrices les plus absolues. Durant cette période, donc, la Colombie-Britannique, l'Alberta et la Saskatchewan adoptent d'autres lois afin de restreindre le pouvoir des syndicats (voir Panitch et Swartz, 1985, p. 1988). Des batailles semblables sont menées au Québec et à Terre-Neuve. Plusieurs provinces réduisent de façon draconienne les services et l'emploi dans la fonction publique. Comme Banting le signale, «presque toutes les provinces ont réduit d'autres aspects de leur programme d'assistance sociale: les règles d'admissibilité sont plus restrictives... les paiements prévus pour certains besoins sont diminués et, dans certains cas, éliminés; de même, des méthodes de surveillance et d'application plus serrées sont mises de l'avant» (1987, p. 189). Mais les modèles suivis ne sont pas du tout uniformes. Le nouveau gouvernement minoritaire libéral de l'Ontario, qui est à l'aise financièrement et est lié par une entente avec le NPD, est particulièrement actif dans nombre de domaines de la législation sociale, dont celui, innovateur, relatif à l'équité salariale.

Dans le passé, les complexités du fédéralisme ont été comprises comme entravant quelque peu le développement de l'État-providence. Dans les années 80, «l'innovation» en matière sociale est surtout axée sur la limitation de la croissance du secteur, les buts visés étant une plus grande efficacité, un meilleur ciblage des dépenses et l'essai d'autres systèmes de mise en œuvre.

Banting prétend que ce nouveau climat nous permet de vérifier deux significations distinctes de la proposition voulant que le fédéralisme soit une force «conservatrice». Il limiterait l'expansion «progressiste» ou bien restreindrait le changement dans l'une ou l'autre direction. Selon Banting, les faits des années 80 suggèrent que le fédéralisme «restreint l'expansion et la réduction rapides de la portée de l'activité de l'État». Il complique la tâche des mouvements radicaux, de droite comme de gauche, et le processus de la négociation fédérale-provinciale «diversifie l'éventail des intérêts et idéologies en cause» (p. 206).

Cependant, Banting soutient aussi que, dans une période de réduction des dépenses, le gouvernement fédéral est susceptible d'être plus serré que les provinces. Il couvre un terrain plus diversifié et doit équilibrer un éventail d'intérêts plus large. Il a donc moins de possibilités que les provinces homogènes de se concentrer sur un intérêt unique. Une plus grande partie de ses dépenses est consacrée aux paiements qui sont prévus dans la loi à l'intention des particuliers et des provinces, et qui, politiquement parlant, sont difficiles à changer. Comme le gouvernement fédéral joue le rôle de répartiteur des richesses, il peut difficilement réduire les paiements de péréquation et les dépenses de développement régional. Par contre, le contrôle qu'il exerce sur la politique fiscale et monétaire le soumet à des contraintes budgétaires moins strictes que les provinces. Et lorsque le fédéral envisage des coupures dans les programmes tels l'assurance-chômage, cela a pour effet d'imposer des coûts additionnels aux provinces et de nuire aux secteurs qui ont l'attention des provinces. Celles-ci, quelle que soit leur idéologie, sont donc susceptibles de rejoindre les rangs de ceux qui s'opposent aux coupures prévues. Par ailleurs, les compressions au niveau provincial n'ont pas le même effet sur Ottawa. Elles réduisent même ses obligations liées au Régime d'assurance publique du Canada. Par conséquent, les provinces, si telle est leur inclination, sont plus libres que le gouvernement fédéral d'emprunter une voie conservatrice, et celui-ci a peu d'intérêt à essayer de les arrêter. L'interaction entre le fédéralisme et les programmes proposés par les syndicats et inspirés par les divisions entre les classes, demeure donc complexe. Durant cette période, ni les syndicats ni le NPD ne se sont mobilisés pour faire échec aux tendances du fédéralisme, telles l'Accord du lac Meech.

L'État fédéral

Dans les années de l'après-guerre, les rapports intergouvernementaux, et leur rôle dans le processus d'orientation, sont devenus de plus en plus importants, la raison fondamentale étant l'interdépendance extraordinaire des gouvernements fédéral et provinciaux. À ce phénomène s'ajoute l'ampleur des divisions régionales, ainsi que le poids politique des deux ordres de

gouvernement, qui a empêché les transferts massifs de responsabilité. Mais l'intensification de ces rapports, et le caractère propre du fédéralisme exécutif canadien, a, comme nous l'avons vu, suscité un certain nombre de dilemmes. D'une part, des questions d'efficacité et d'efficience se sont posées : comment le fédéralisme a-t-il touché la capacité des gouvernements canadiens à relever les orientations difficiles auxquelles fait face le pays ? D'autre part, il y a eu des questions de responsabilité face à la population. Le processus intergouvernemental est-il compatible avec les normes et valeurs du gouvernement parlementaire responsable ?

Au chapitre précédent, nous avons vu que le gouvernement Trudeau, au pouvoir de 1980 à 1984, a répondu par la négative, du moins en partie, à chacune de ces questions. Il a tenté de réaffirmer le pouvoir fédéral et de contrer ce qu'il considérait comme un mouvement vers le provincialisme qui mine l'efficacité générale du pays. De plus, il a tenté d'établir une filière de responsabilité plus directe entre le gouvernement fédéral et les citoyens. Il a adopté un style de relations intergouvernementales plus mordant, s'efforçant d'amoin- drir le fédéralisme de concertation.

Le gouvernement Mulroney, lui, promet de rétablir des relations intergouvernementales harmonieuses, inscrivant de nouveau le fédéralisme de concertation au cœur de la méthode de gouvernement. Il s'empresse d'associer les provinces « à l'élaboration des politiques fédérales » et de remplir ainsi la promesse faite à Sept-Îles. Les provinces, déclare le gouvernement à la conférence des premiers ministres tenue en novembre 1985, doivent participer aux décisions à titre de « partenaires dignes de confiance contribuant à la gestion de la fédération et également dévoués envers son unité et sa prospérité » (cité dans Milne, 1986, p. 221). Le premier ministre déclare : « Je crois en un État fédéraliste qui doit être gouverné, dans toute la mesure du possible, en harmonie avec les provinces » (cité dans Graham, p. 391). On constate alors une multiplication phénoménale des réunions intergouvernementales à tous les paliers. De 1980 à 1984, on compte en moyenne cinq conférences annuelles des premiers ministres ; dans la première année du mandat de Mulroney, on en recense 13. Trois cent cinquante-trois rencontres ministérielles sont tenues, comparativement à une moyenne annuelle de 82 dans les quatre années antérieures, et 72 réunions de sous-ministres, contre une moyenne de 45 dans le mandat antérieur. Un nombre beaucoup plus grand de rencontres ont lieu à l'extérieur d'Ottawa. En outre, un plus grand nombre d'entre elles portent sur le programme des provinces et sont présidées par des ministres ou des fonctionnaires provinciaux.

L'engagement envers le fédéralisme de concertation se manifeste dans un large éventail de secteurs. En matière financière, par exemple, le désir du gouvernement de réduire ses dépenses se heurte directement à celui de ne pas se mettre les provinces à dos. Celles-ci sont épargnées à la première série de restrictions budgétaires, mais dans le premier budget des Conservateurs, en mai

1985, le ministère des Finances annonce l'intention d'Ottawa de réduire le taux de croissance des paiements de péréquation « afin d'économiser 2 milliards de dollars en 1990-1991, les secteurs touchés et les moyens à prendre » devant faire l'objet de discussions futures. Malgré les protestations des provinces, Ottawa maintient son projet. Le taux d'augmentation des paiements de FPE ne sera plus fonction de l'inflation, mais plutôt du taux de croissance du PNB, moins 2 p. 100.

La réforme fiscale est aussi une priorité du gouvernement. Ce dernier tente de simplifier le régime fiscal, c'est-à-dire de réduire les taux marginaux tout en comblant les lacunes, et veut imposer une taxe de vente nationale intégrée. L'étroite intégration des régimes de taxation fédéral et provinciaux, que réaliserait le régime fédéral, signifie qu'« une réforme globale est impensable au Canada sans consultations intensives et même sans un accord substantiel des provinces » (Stewart, 1987, p. 122). Il faut veiller à ce que ces dernières n'occupent pas un champ de taxation qui libérerait la nouvelle réforme fédérale. Plus important encore, compte tenu des différences entre la taxe de vente de chaque province, toute nouvelle taxe de vente nationale intégrée, quels que soient ses avantages sur le plan efficacité économique et facilité de conformité pour les contribuables, ne pourrait entrer en vigueur sans entente fédérale-provinciale préalable.

De même, l'enseignement postsecondaire demeure au programme national. Au printemps 1985, A.W. Johnson, ancien haut fonctionnaire fédéral embauché par le gouvernement précédent, présente un rapport appuyant les dires de certains portant que les provinces « utilisent à d'autres fins » les fonds fédéraux destinés à l'enseignement postsecondaire. La part fédérale réelle des frais de fonctionnement des établissements, a-t-il calculé, se situe entre 60 et 107 p. 100. Dans cinq provinces, les paiements de péréquation dépassent les dépenses provinciales en la matière. Il se dégage alors un sentiment généralisé qu'Ottawa et les provinces n'ont pas su « établir des priorités nationales cohérentes et coordonnées en matière d'enseignement postsecondaire » (Watts, 1986, p. 171).

Mais c'est au cours des débats sur l'Accord du lac Meech et sur le libre-échange que se manifestent avec plus de force les perpétuels dilemmes découlant de l'opposition entre le bien national et celui des provinces.

L'Accord de libre-échange amène à se demander comment le fédéralisme pourrait être adapté aux exigences d'un monde dans lequel l'interdépendance internationale et nord-américaine pèse encore plus lourd sur les institutions décisionnaires. Tant que la politique commerciale internationale mettra l'accent sur les tarifs douaniers, la politique monétaire et d'autres éléments du genre, la domination fédérale dans le secteur est assurée. Toutefois, de plus en plus, les institutions comme le GATT prêtent attention aux subventions, aux politiques d'achat et aux autres barrières non tarifaires. Nombre de celles-ci visent inévitablement des activités et des programmes provinciaux. De même, dès

le début, il est clair que les représentants américains aux discussions sur le libre-échange sont pressés d'inclure les pratiques provinciales dans tout accord éventuel et de faire en sorte qu'il soit obligatoire pour les provinces. Déjà, des poursuites réelles ou des menaces en ce sens par les États-Unis, touchant le bois mou, le bardeau et les planchettes de cèdre, le poisson et d'autres produits canadiens – toutes fondées sur des subventions ou des pratiques commerciales dites « déloyales » – pèsent contre des politiques provinciales ou des programmes fédéraux qui visent à stimuler le développement régional.

Ces faits nouveaux signifient que la « lacune constitutionnelle » dont parle la Commission Macdonald devient de moins en moins tolérable (*Rapport*, vol. III, p. 169-175). La Loi constitutionnelle confère à Ottawa le pouvoir de parler au nom du Canada à l'étranger et de négocier des ententes internationales. Mais, comme on l'a dit plus tôt, lorsqu'il est question de mise en œuvre des traités, c'est la répartition des pouvoirs entre le fédéral et les provinces qui doit prédominer. La question sous-jacente, donc, est de savoir si le fédéralisme et son partage des pouvoirs en de telles matières empêchent le Canada d'établir une position de négociation unifiée et cohérente et d'adapter ses politiques socio-économiques aux nouvelles exigences. Le fédéralisme a-t-il des conséquences importantes sur la capacité du Canada de faire valoir ses intérêts à l'étranger et, à long terme, le nouveau contexte international lui-même modifie-t-il la dynamique interne du fédéralisme canadien ?

La première question qui se pose est celle du rôle que doivent jouer les provinces à chaque étape des discussions sur le libre-échange. La plupart d'entre elles appuient chaudement cette initiative et, à la conférence des premiers ministres de novembre 1985, elles acceptent le principe de la pleine participation aux pourparlers, celle-ci n'étant toutefois pas définie. Pour le premier ministre Peterson de l'Ontario et certains de ses homologues, cela veut dire que les négociations seront, du début à la fin, une responsabilité conjointe et qu'elles devront en fin de compte être dirigées par les premiers ministres, à qui Simon Reisman, négociateur en chef canadien, devra rendre compte. Pour le gouvernement fédéral, par contre, « pleine participation des provinces » signifie qu'elles seront informées et consultées.

À l'été 1986, un plan est mis en place (Brown, 1989). Les premiers ministres se réunissent tous les 90 jours pour examiner les progrès réalisés. Un comité permanent de fonctionnaires suit la marche des discussions plus étroitement encore. L'accord final semble avoir été rédigé de manière à empiéter le moins possible sur les champs de compétence provinciale, mais il inclut une disposition dans laquelle Ottawa s'engage à utiliser tous ses pouvoirs pour obtenir que les provinces s'y conforment lorsque leur compétence est en cause.

Mais il subsiste de nombreuses incertitudes analogues à celles que nous avons examinées dans le présent ouvrage. Le fédéralisme a « fonctionné » dans les négociations, mais en sera-t-il de même dans l'avenir ? De nombreux intervenants soutiennent que le fédéralisme est dépassé, compte tenu des nouveaux

défis que les gouvernements ont dû relever durant la Dépression. Maintenant, on peut soutenir que le nouveau contexte planétaire requiert également une adaptation majeure du régime fédéral. Est-ce que les coûts de la diversité empêcheront le Canada de répondre? Et, dans l'affirmative, la réponse appropriée consiste-t-elle à centraliser le pouvoir de mise en œuvre des accords internationaux, comme l'ont fait les États-Unis et l'Australie, ou faut-il, encore une fois, chercher un nouveau mécanisme collectif pour conclure un accord intergouvernemental en la matière?

Et qu'en est-il des effets sur le fédéralisme? Certains critiques de l'Accord de libre-échange, comme l'Ontario (qui, à l'instar de l'Île-du-Prince-Édouard, continue de s'opposer à certains aspects de l'Accord), y voient «une variante du centralisme». Ils signalent que, bien que l'Accord n'impose que quelques limites sur les activités actuelles des provinces, il en touche indirectement un nombre beaucoup plus grand. L'Accord donne ainsi aux tribunaux la possibilité d'élargir la portée du pouvoir fédéral en matière commerciale, ce qui amènerait sous la coupe fédérale de nombreuses activités provinciales qui, auparavant, étaient une chasse gardée.

D'autres, par contre, disent que si, à long terme, un accord de libre-échange a un effet décentralisateur, à court terme, c'est le gouvernement fédéral qui en subit les contraintes les plus directes. Depuis toujours, les tarifs douaniers sont le principal instrument de la politique industrielle fédérale; dorénavant, ils ne feront plus partie de l'arsenal. D'autres éléments de la politique industrielle, par exemple, la possibilité de favoriser l'investissement dans les industries nationales ou de recourir à la politique énergétique pour stimuler le développement économique, seront considérablement réduits. En général, la logique de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis peut être vue comme minant l'une des principales raisons d'être de l'existence même d'un gouvernement fédéral depuis 1867 – la création d'une économie Est-Ouest et la stimulation de rapports économiques entre les Canadiens. Certains y voient aussi une menace pour une autre des principales raisons d'être d'Ottawa dans l'économie politique canadienne – son habilité à jouer le rôle de répartiteur dans la redistribution des richesses et des activités de développement régional.

De ce point de vue, chaque région canadienne sera laissée à elle-même dans le contexte planétaire et nord-américain, faisant affaire là où les débouchés sont les meilleurs, sans se sentir obligée de renforcer ses rapports économiques avec les autres régions canadiennes. La raison d'être de l'État fédéral étant minée et ses moyens affaiblis, il est possible que, bien qu'elles soient elles aussi limitées, les provinces jouent un rôle relativement plus grand sur le plan du développement économique.

Enfin, comme l'Ontario le signale, l'imbrication des économies canadienne et américaine et la fusion de leurs politiques économiques pourraient signifier qu'il y aura dorénavant un participant de plus à la table des négociations fédérales-provinciales. L'Accord en soi dicterait le genre d'ententes fédérales-

provinciales qui pourraient intervenir et les négociateurs américains pourraient presser le gouvernement fédéral de surveiller plus étroitement les activités provinciales.

Il est impossible de prédire avec certitude de telles conséquences. Mais, dans l'optique à long terme de la présente étude, il faut se rendre compte que l'Accord de libre-échange n'est que la dernière étape dans l'évolution de la politique internationale que le Canada a adoptée après la Seconde Guerre mondiale. Nombre des pressions et contraintes extérieures que fait ressortir l'Accord découlent de ce fait historique global, et elles auraient cours de toute manière, sous une forme ou l'autre, qu'il y ait Accord ou non. Dans ce sens, l'Accord nous montre aussi, dans une perspective plus vaste, qu'il y a atténuation des distinctions entre les forces internationales et la politique nationale, phénomène qui a des conséquences importantes sur la marche de l'État fédéral.

L'Accord du lac Meech est moins une réponse à un nouveau contexte international qu'une tentative de résoudre les perpétuels dilemmes qui se posent dans le cadre national du fédéralisme. Il soulève lui aussi des questions sur la centralisation et la tendance contraire, sur les objectifs nationaux ou ceux des provinces et sur la gestion de l'aspect interdépendance du fédéralisme contemporain. L'Accord n'apporte aucun changement majeur dans la répartition des pouvoirs, si ce n'est celui d'élargir et de constitutionnaliser le rôle des provinces dans le domaine de l'immigration qui, en fait, était déjà un champ de compétence concurrente en vertu de la Constitution. Mais, à d'autres égards, l'Accord institutionnalise davantage et incorpore la vision provincialiste qui, sauf de 1980 à 1984, caractérise l'évolution du fédéralisme canadien depuis les années 50. Cette tendance se manifeste de diverses façons.

Tout d'abord, en ce qui a trait à la modification de la Constitution, l'Accord élargit la logique de la Loi constitutionnelle de 1982, faisant en sorte qu'il soit même plus difficile pour une majorité nationale d'imposer sa conception d'un objectif national à une province dissidente. Il augmente en effet le nombre des secteurs dans lesquels il est impossible d'apporter un changement s'il n'y a pas unanimité, et les possibilités de dédommagement des provinces qui ne veulent pas donner leur assentiment à une modification qui change la répartition des pouvoirs. Le processus de modification continue donc d'exiger un niveau d'attente très élevé entre les gouvernements. Il est conçu pour protéger les provinces contre le pouvoir des majorités nationales.

En deuxième lieu, l'Accord provincialise partiellement deux des institutions centrales du fédéralisme. Ainsi, les juges de la Cour suprême et les sénateurs (du moins jusqu'à ce qu'on s'entende sur la réforme du Sénat) seront choisis à partir des listes de candidats fournies par les provinces. Ce fait nouveau met en lumière un modèle de fédéralisme selon lequel ces institutions sont au premier chef garantes du pacte fédératif plutôt que des institutions du gouvernement national. Il s'agit aussi d'une première reconnaissance officielle du modèle intra-étatique selon lequel le fédéralisme doit se manifester non seu-

lement dans les rapports entre les ordres de gouvernement, mais aussi dans les activités du gouvernement central lui-même. Comme nous l'avons vu plus tôt, pareils modèles peuvent être conçus pour représenter les gouvernements, et donc pour renforcer ceux des provinces à titre de représentants des régions, ou pour représenter les citoyens directement, et donc, du moins peut-être, pour affaiblir les provinces. L'Accord du lac Meech est de la première tendance.

Les tensions entre les objectifs nationaux et ceux des provinces sont des plus manifestes dans le nouvel article 106A sur le pouvoir fédéral de dépenser. En constitutionnalisant ce pouvoir, l'Accord renforce l'idée que, dans la poursuite des objectifs nationaux, le gouvernement fédéral peut agir dans des secteurs de compétence provinciale. Mais en portant que les provinces qui adoptent des programmes «compatibles avec les objectifs nationaux» peuvent se désister moyennant une compensation financière, l'Accord constitutionnalise l'idée qu'elles peuvent poursuivre ces objectifs nationaux, et cela, de diverses façons. Le libellé comporte de nombreuses ambiguïtés, mais au fond, il respecte la façon dont le pouvoir de dépenser a été utilisé en pratique durant l'ère moderne. Comme nous l'avons vu, le droit de retrait a une longue histoire. Les programmes cofinancés supposent depuis toujours que les provinces doivent fournir des services en respectant des conditions relativement peu nombreuses et souples, et ils admettent des variations considérables d'une province à l'autre. On ne s'en est jamais servi comme moyen de contrôle détaillé du gouvernement fédéral. L'équilibre entre les objectifs nationaux et provinciaux a toujours été une question de négociation. Encore une fois, la disposition sur le pouvoir de dépenser ne renverse pas une tendance, mais elle élargit et constitutionnalise plutôt ce qui s'est pratiqué jusqu'ici.

Toutes ces dispositions réaffirment également la nécessité d'un fédéralisme coopératif d'envergure. Les gouvernements doivent se prononcer ensemble sur les modifications, l'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser et la nomination des juges et des sénateurs. En reconnaissance de ces éléments, l'Accord incorpore (également pour la première fois) dans la Constitution l'appareil des relations intergouvernementales, c'est-à-dire les conférences annuelles des premiers ministres sur l'économie et la Constitution. Le changement est officiel et symbolique. Ces conférences sont devenues un élément central de l'appareil gouvernemental du Canada durant notre ère, un produit de l'interdépendance inévitable entre les gouvernements et de la force politique qui anime chacun d'eux. Aucun nouveau rôle ou responsabilité ne leur a été confié.

Le débat sur l'Accord reprend et précise ceux que nous avons décrits jusqu'ici touchant l'État fédéral. Ceux qui favorisent la primauté de la collectivité nationale et du gouvernement fédéral comme défenseur de ce principe croient qu'un accord incorporant les pouvoirs des provinces ne facilitent guère les choses. Ceux qui soutiennent qu'un pouvoir centralisé est indispensable pour relever les défis de l'ère moderne voient dans l'Accord une toute autre tendance. Ceux qui préconisent l'application de normes nationales communes

y voient une légitimation des différences provinciales. Ceux qui croient que le régime politique a besoin d'être réorienté afin de réduire au minimum l'importance des régions, et de donner plus de poids et d'attention aux autres besoins et intérêts, voient un recul dans la réalisation de telles aspirations.

Par ailleurs, ceux qui croient que l'édification de la nation doit reposer sur la représentation et l'incorporation des différences régionales et linguistiques, et qui estiment également légitimes les collectivités et les gouvernements fédéraux et provinciaux, trouvent dans l'Accord une réponse à leurs attentes. Ceux qui cherchent à protéger les intérêts provinciaux contre les majorités nationales et un gouvernement fédéral dépendant nécessairement des votes des régions les plus peuplées sont rassurés. Ceux qui considèrent l'essence du fédéralisme comme la capacité du gouvernement de réagir suivant les préférences de leurs commettants voient l'Accord du lac Meech comme un document encourageant.

Si l'Accord a relancé le débat entourant ces questions, il en a également inspiré un sur la relation entre le fédéralisme et la qualité de la démocratie au Canada. Il a mis en évidence les tensions croissantes entre les conceptions de la démocratie ancrées dans chacun des trois principaux «critères» des gouvernements canadiens. Nous avons déjà parlé des tensions entre la disposition relative à la société distincte, ainsi que de la conception des droits des minorités linguistiques qui s'y rattache, et l'idée des droits individuels dans la Charte. Déjà, dans les années 50, on parlait des tiraillements possibles entre les notions de fédéralisme et de régime parlementaire de gouvernement. La logique d'un tel gouvernement est celle de la règle d'une seule majorité; le fédéralisme par contre repose sur la règle de majorités multiples et, comme nous l'avons vu, restreint la possibilité, pour les majorités nationales, d'imposer leur volonté aux majorités provinciales. Il reste à savoir quel genre de majorités sont de mise, et dans quel objectif.

Mais la principale critique démocratique du fédéralisme contemporain repose sur la relation entre le fédéralisme exécutif et la responsabilité sur le plan démocratique. Le groupe de travail Breau sur le fédéralisme fiscal (Canada, 1981) et d'autres se sont demandé dans quelle mesure on peut vraiment demander au gouvernement fédéral de rendre compte de sa gestion si une part importante des fonds qu'il lève sont transférés aux provinces, assortis de conditions limitées. Et comment les gouvernements provinciaux peuvent-ils être tenus comptables à leur électorat quand ils dépensent des fonds qu'ils n'ont pas levés. Plus les gouvernements sont interdépendants et plus le rôle des ententes intergouvernementales est important dans le processus décisionnel, plus la responsabilité des gouvernements devant leur propre assemblée législative diminue. En outre, plus les conférences intergouvernementales s'arrogent le rôle des assemblées législatives, plus on s'inquiète de leur manque de responsabilité.

Ces préoccupations se sont précisées dans le débat sur l'Accord du lac Meech. Celui-ci doit être promulgué conformément aux modalités adoptées en 1982 et, de façons importantes, ces modalités sont plus conformes aux normes parlementaires que d'autres prévues antérieurement. Avant 1982, la plupart des modifications étaient ratifiées par le seul pouvoir exécutif, en dépit du fait que les requêtes faites à la Grande-Bretagne exigeaient une résolution du Parlement. Dans le cas qui nous occupe, toutes les assemblées législatives ont la possibilité d'examiner les changements proposés. Néanmoins, le compromis intergouvernemental minutieusement équilibré est présenté comme un fait accompli. Toute modification à ce compromis, dans n'importe quelle assemblée législative, peut le démolir et forcer un retour à la table des négociations intergouvernementales sans qu'on soit certain de pouvoir conclure un nouvel accord. Les gouvernements décident de ne rouvrir l'Accord que si l'on y décèle des erreurs «insignes». Les assemblées législatives n'ont donc d'autre choix que de voter pour ou contre. Ce qui amène nombre de critiques à qualifier de comédie le débat législatif et les audiences des comités.

Certains critiques vont plus loin, laissant entendre que même le vaste appui donné à l'Accord par les gouvernements et les partis de l'opposition dans la plupart des assemblées législatives ne suffit pas pour donner à ces dispositions constitutionnelles leur légitimité démocratique. Selon eux, c'est sur la faveur populaire qu'il faut se fonder, par exemple, sur les résultats d'un référendum, méthode qui a été proposée mais rejetée en 1980-1981. Cela montre à quel point les derniers événements ont fait évoluer la Constitution qui d'un pacte conclu entre gouvernements est devenu un pacte entre citoyens et gouvernements.

La critique la plus approfondie du fédéralisme exécutif est celle d'Albert Breton (1985). Selon lui, la vertu du fédéralisme repose principalement dans la possibilité qu'il offre aux gouvernements de rivaliser dans l'obtention de la faveur populaire. Cette façon de faire augmente les chances de satisfaire les préférences des citoyens. Cette vertu est cependant affaiblie par un fédéralisme selon lequel l'accent est mis sur la collaboration et l'entente entre les gouvernements. Le risque que cela comporte est que ces gouvernements constituent un «cartel élitiste» fermé qui règle les choses à son avantage, et qu'ils s'entendent pour écarter les préoccupations plus vastes et pour assurer leur permanence au pouvoir et leur situation. En outre, en mettant l'accent sur l'aspect entente, ils sacrifient les avantages découlant des différences de politiques. Breton préconise donc un modèle de fédéralisme plus compétitif à l'intérieur duquel les gouvernements se livreraient ouvertement concurrence pour gagner l'appui du public et agiraient unilatéralement en vertu des pouvoirs qui leur sont conférés. La coordination se ferait au fur et à mesure que chacun s'adapterait à l'action des autres. Les rapports intergouvernementaux devraient se limiter à la mise en ordre des mesures administratives une fois que les décisions

de principe fondamentales sont prises par le truchement d'un processus politique ouvert.

Dans toute notre histoire, nous avons vu des exemples de concurrence et de collaboration. Au lendemain de la guerre, la collaboration est de mise, mais c'est le fédéral qui doit donner le ton, et cela doit se faire sous le couvert d'un large consensus sur le rôle et le but de l'État. Entre 1960 et le début des années 80, le principal modèle est celui de la concurrence illimitée sur bien des scènes. Dans les nombreux ouvrages parus durant cette période, on fait ressortir les conséquences de cette concurrence et on laisse entendre que, dans leur lutte pour le pouvoir, les élites gouvernementales exagèrent et accentuent leurs divergences profondes, provoquant «l'autre crise» au sein du fédéralisme canadien (Cairns, 1976). Au début de l'ère Mulroney, beaucoup soutiennent qu'il faut jeter les bases d'une harmonie et d'une collaboration plus grandes, afin d'échapper au conflit destructeur qui a marqué les rapports intergouvernementaux dans la période antérieure.

La logique de l'élaboration des décisions, par le biais de l'entente commune de pouvoirs exécutifs indépendants, est critiquée dans d'autres milieux également. Fritz Scharpf analyse le «piège de la décision prise conjointement», qui caractérise l'élaboration des décisions dans la Communauté européenne et dans la vaste sphère des «tâches mixtes» de la fédération allemande. Dans les deux cas, les décisions doivent effectivement faire l'unanimité. Au lieu donc de la créativité et de la souplesse qu'offrent la multiplicité des paliers de gouvernement, prétend Scharpf, la décision «partagée» est souvent «inefficace, rigide ou inutile et, de toutes façons, fort peu démocratique» (Scharpf, 1988, p. 247). Les intérêts bureaucratiques des gouvernements ont tendance à prédominer. Il est difficile de modifier les politiques, car l'absence d'entente assure le maintien du *statu quo* et il y a toujours au moins un gouvernement qui préfère cette solution à toute autre option. L'unanimité dans l'élaboration conjointe des décisions ne peut fonctionner que si les participants ont les mêmes intérêts ou perçoivent de la même façon les conséquences d'un désaccord.

Voilà de sérieux dilemmes qui peuvent aider à expliquer combien il a été difficile pour le gouvernement Mulroney, même animé des meilleures intentions, de traduire l'esprit de la «réconciliation» en nouvelles orientations intergouvernementales d'envergure. Certes, le «piège de la décision prise conjointement» embrouille les négociations constitutionnelles qui requièrent l'unanimité pour certaines modifications importantes. Quelques secteurs de l'élaboration des décisions exigent une entente mutuelle explicite, mais l'imbrication des programmes mixtes et des accords fiscaux requiert à n'en point douter une collaboration de premier ordre. Dans le domaine des relations fédérales-provinciales, l'une des grandes difficultés consiste donc à trouver des moyens de concilier la collaboration, la coordination et la consultation, que rend impératives l'occupation mixte d'un champ d'orientation donné, avec les vertus de la concurrence, des variantes et de l'autonomie gouvernementale

pour ce qui est de l'élaboration des politiques et de la satisfaction des préférences des citoyens. Si l'ère trudeauiste souligne les dangers de la confrontation, celle de Mulroney révèle les risques de la collaboration et de l'absence de conflits.

L'Accord du lac Meech illustre bien une telle collaboration intergouvernementale. Ceux qui s'y opposent y voient un exemple frappant de conspiration élitiste contre l'intérêt public général. Par contre, ceux qui l'appuient soutiennent que, compte tenu de la dissension sous-jacente, seuls les accommodements conclus entre élites permettent les compromis délicats que requiert le règlement de questions aussi complexes. Ils affirment que l'Accord constitue dans l'édification de la nation un jalon qui n'existerait pas autrement et qui comble une lacune constitutionnelle qui serait devenue intenable à long terme. Donc, pour certains, l'Accord du lac Meech résume les vices du fédéralisme de concertation, pour d'autres, ses vertus. Mais, à long terme, les mécanismes établis par l'Accord ne prédéterminent pas par eux-mêmes si le fédéralisme sera coopératif ou concurrentiel. Ils forcent d'ailleurs les gouvernements à collaborer. Mais lorsque les premiers ministres se réunissent en conférence pour discuter de nominations à la Cour suprême ou de programmes cofinancés, ils peuvent le faire publiquement ou à huis clos, en collaborant ou en se livrant concurrence. L'Accord lui-même ne précise pas la façon dont joueront ces mécanismes. Ceux-ci peuvent servir tout autant dans l'harmonie que dans la dissension, dans le but de sensibiliser la population comme dans celui de la tenir dans l'ignorance.

Conclusion

Donc, la pratique du fédéralisme propre à Mulroney, qui se résume dans l'Accord du lac Meech, ne prédétermine pas plus l'orientation future de ce régime que celle des gouvernements précédents. Les rapports fédéraux-provinciaux sont, en 1988, beaucoup moins tendus que par le passé. Cette amélioration est en grande partie attribuable à l'engagement du gouvernement actuel envers la réconciliation nationale et, en particulier, envers la réconciliation avec le Québec. Mais cette harmonie accrue découle aussi des forces plus grandes qui, comme nous l'avons vu tout au long de notre étude, ont animé l'évolution du fédéralisme canadien. Le principal dilemme repose sur le fait que le fédéralisme et les rapports intergouvernementaux évoluent maintenant dans un contexte multidimensionnel que compliquent les changements survenus dans la société canadienne et dans le contexte planétaire.

Dans la préface de *Canada in Question* (deuxième édition), D.V. Smiley confesse qu'il a été bien prêt de tout abandonner, désillusionné qu'il était par la crainte que la fédération ne puisse survivre à la « crise composée » des conflits linguistiques, des tensions régionales et des rapports avec les États-Unis. Dans

la préface de la suite publiée en 1987 et intitulée *The Federal Condition in Canada*, Smiley exprime le point de vue contraire. Le fédéralisme doit maintenant être considéré pour le Canada comme un régime de gouvernement très solide et stable. Smiley déclare que, «en rétrospective, comme la plupart des autres observateurs ... j'ai de beaucoup surestimé la force du nationalisme québécois et les influences provincialistes d'ailleurs ... et j'ai largement sous-estimé la capacité du régime à réagir efficacement à ces ferments de discorde» (1987, p. xi).

Il y a beaucoup de vrai dans cet énoncé. Même au plus fort des batailles sur la souveraineté du Québec, sur l'énergie et sur d'autres dossiers, les sondages montrent que la plupart des Canadiens attachent une grande importance à leurs collectivités nationale et provinciale. Seul un faible pourcentage de Québécois appuient toujours l'indépendantisme *pur et simple*; des minorités plus infimes encore appuient l'indépendantisme de l'Ouest. Le régime fédéral, bien que de façon peu ordonnée, fournit de fait un cadre de compromis. Même avant la fin de l'ère Trudeau, le mouvement nationaliste au Québec bat déjà de l'aile. Des ententes dans plusieurs secteurs, dont celui de l'énergie, sont conclues. Il se peut même que la fascination des universitaires pour les crises et les luttes et l'intérêt des politiciens à exacerber les différences aient pour effet d'exagérer la gravité du conflit et les pressions exercées sur le régime. Mais on aurait également tort de voir ces conflits comme l'aboutissement des désirs expansionnistes des politiciens. Ces conflits sont liés aux différences fondamentales en économie politique, ainsi que dans les valeurs et identités essentielles; ils sont du même coup le produit d'une société en pleine évolution et des nouveaux rôles du gouvernement; ils exercent d'énormes pressions sur la structure politique canadienne et, pendant un certain temps, risquent de mettre fin à l'expérience politique canadienne. Donc, la question qui se pose n'est pas tant de savoir si nous avons exagéré la gravité des conflits dans le passé, mais plutôt si nous avons cerné les forces nationales et internationales, sociétales, institutionnelles et personnelles qui expliquent les changements au fil du temps.



CONCLUSIONS

Notre modèle ne comporte pas de boule de cristal qui nous permette de prédire l'avenir. Nous y avons répertorié certaines des principales variables qui, selon leur orientation et leur ampleur, ont façonné le fédéralisme canadien dans le passé et devraient en déterminer l'évolution au cours des prochaines années. En fait, notre analyse porte essentiellement sur la façon dont les nouveaux rôles socio-économiques de l'État ont modelé et remodelé le caractère essentiel du fédéralisme canadien, définissant les objectifs et les dilemmes des rapports intergouvernementaux. Notre thèse à cet égard pourrait être que la forme que prend le régime fédéral colle aux fonctions de l'État. Mais le degré de centralisation de la fédération peut changer même en l'absence de remaniements fondamentaux dans le rôle de l'État, comme cela s'est produit à la naissance du fédéralisme classique en 1896, et dans la tendance décentralisatrice du fédéralisme contemporain depuis la décennie de la reconstruction. Nous avons esquissé la dynamique des compromis sociétaux et des alliances politiques qui donnent lieu à ces changements au fond et à la répartition des fonctions de l'État. Enfin, nous avons replacé cette dynamique dans le courant évolutif des structures politico-économiques internationales et nationales.

Nous avons vu que, dans les années 40 et 50, les questions touchent le fédéralisme – les débats sur ses structures s'expriment dans des conceptions opposées de l'identité et de la nationalité canadiennes – sont tenues en veilleuse.

Ce n'est pas du tout parce que le fédéralisme n'a pas d'importance, mais parce que les forces agissantes auxquelles il doit s'adapter viennent d'ailleurs. Au chapitre 7, nous avons examiné certaines des raisons qui expliquent cet état de fait, à partir d'une situation internationale favorable qui réduit au minimum les conflits d'intérêts économiques régionaux à une préoccupation politique basée sur l'édification d'un État-providence keynésien qui ne menace pas les identités et loyautés provinciales durables à l'extérieur du Québec. Nombre d'observateurs interprètent ces faits comme un signe de vieillissement, sinon de fin prochaine du fédéralisme.

Nous avons en outre vu comment, dans les années 60 et 70, la combinaison des forces nationales et internationales contribue à faire ressortir la divergence d'intérêts entre les régions, à alimenter les loyautés régionales et à exacerber les tensions intergouvernementales.

Nous avons relevé, ici et là, plusieurs signes, plus récents encore, difficiles à évaluer parce que tellement récents, qui semblent augurer un retour à une dynamique fédérale qui ressemble davantage à celle des années 40 et 50 qu'à celle des deux décennies suivantes. De ce fait, le climat international sème donc moins la discorde entre les régions et est plus menaçant pour le pays dans son ensemble, ce qui permet de conclure que les tensions régionales d'ordre économique peuvent avoir moins d'importance sur le plan politique. Les questions de justice sociale et de relance économique nationale, qui sont plus susceptibles de diviser les Canadiens suivant les classes, les sexes et les ethnies que suivant les collectivités linguistiques et régionales, préoccupent de plus en plus l'électorat canadien. L'apparition et la montée d'assises politiques entièrement nouvelles, reposant sur de nouvelles définitions de l'identité collective, par exemple, la lutte contre les rôles traditionnels menée par les féministes contemporaines, imposent à la politique canadienne un programme fort différent. De plus, la Charte – document largement défavorable aux identités et aux particularismes régionaux et accessible tant aux intérêts organisés régionaux qu'aux autres – fournit à ces mouvements un nouvel instrument politique puissant leur permettant de réaliser leurs objectifs en dehors des institutions fédérales traditionnelles.

Mais si ces signes sont tous orientés vers une politique moins dominée par des questions liées aux identités et aux intérêts provinciaux, nous ne voulons pas donner à entendre qu'il s'agit là d'un simple retour du pendule au *statu quo* d'avant les années 40 et 50, et encore moins d'une autre version de la thèse de remplacement que nous critiquions plus tôt. Les identités régionales et linguistiques de ces deux dernières décennies ne sont pas nouvelles et ne disparaîtront sans doute jamais. Elles ont précédé la plus récente série d'initiatives d'affirmation des provinces et y survivront. En outre, les gouvernements provinciaux comptent maintenant pour une part beaucoup plus grande des ressources financières et bureaucratiques que dans les années de l'après-guerre. Nous ne reverrons sans doute jamais l'acceptation de la tutelle fédérale

qui a existé vers la fin des années 40. Même à cette époque, il ne faut pas l'oublier, les gouvernements provinciaux avaient la capacité institutionnelle et l'appui politique nécessaires pour veiller à ce qu'il n'y ait qu'un réaménagement limité des pouvoirs constitutionnels en faveur d'Ottawa. La formule de modification adoptée en 1982 et modifiée en 1987 permet aux gouvernements provinciaux de bloquer plus facilement des changements du genre. Les restrictions financières limitent la capacité de tout futur gouvernement fédéral de lancer un mouvement centralisateur comme le régime Trudeau a tenté de le faire après 1980, même si le gouvernement partageait la vision et la volonté politiques de ce dernier.

Donc, soutenir que les divisions à caractère géographique sont susceptibles de s'atténuer et que les tensions intergouvernementales seront moins globales et idéologiques n'est ni prédire une expansion rapide de l'autorité du gouvernement central ni suggérer que l'esprit de l'Accord du lac Meech augure bien pour l'harmonie intergouvernementale dans les décennies à venir. D'ailleurs, il est toujours possible d'envisager des conditions qui fausseraient même les prédictions prudentes que nous avons faites à cet égard. Des bouleversements sur la scène internationale pourraient fort bien exacerber les disparités régionales et les conflits d'intérêts économiques, comme ce fut le cas dans les années 70, et diminuer la capacité du gouvernement fédéral d'y répondre avec équité et efficacité. À l'échelle nationale, des changements pourraient aussi exacerber les tensions. Le déclin démographique ou économique relatif que connaît le Québec, par exemple, pourrait bien provoquer une nouvelle flambée du nationalisme dans cette province, surtout s'il s'accompagne d'un affaiblissement de l'engagement du gouvernement fédéral envers le bilinguisme.

Tout ceci pour dire que le Canada est et demeurera incorrigiblement fédéral, aux niveaux sociétal et constitutionnel. Comme en fait foi notre histoire, cela exclut pour ainsi dire certaines orientations nouvelles. Premièrement, au chapitre de l'identité collective, il n'y a guère de chance qu'aucune vision de la politique canadienne, fondée sur l'hypothèse que la dimension nationale ou provinciale des identités canadiennes peut dominer, dominera ou devrait dominer l'autre, ne vienne à prévaloir. L'échec du fédéralisme nouveau du premier ministre Trudeau atteste la première moitié de cette proposition et la défaite de l'option de la souveraineté-association du premier ministre Lévesque, la seconde. La nationalité politique canadienne doit être fondée sur l'acceptation de la réalité et de la légitimité des loyautés des citoyens aux deux types de collectivités politiques puisque la très grande majorité des Canadiens s'identifient fortement aux deux collectivités et jugent cette «dualité interne» plus stable et bénéfique que contradictoire et indésirable.

Deuxièmement, et ce point est étroitement lié au premier, l'échec est assuré pour toute vision de la politique canadienne portant que les identités et collectivités à caractère géographique seront ou doivent être entièrement remplacées par d'autres à caractère différent, par exemple, les classes ou les sexes.

Les collectivités à caractère géographique sont les éléments fondamentaux de l'identité collective dans les États capitalistes pour au moins deux raisons. D'abord, parce que la spécialisation économique régionale qui se développe «naturellement» dans un système de marché ou de quasi-marché crée des liens étroits entre les collectivités définies géographiquement et les intérêts économiques de leurs habitants par rapport à ceux d'autres régions. En second lieu, parce que ces collectivités correspondent à la façon dont le pouvoir politique est organisé, et sont soutenues par celui-ci, c'est-à-dire par les États, fédéraux ou unitaires, qui revendiquent la souveraineté sur les collectivités définies géographiquement.

Ceci ne veut pas dire que d'autres identités à caractère non géographique ne peuvent voir le jour. Mais elles coexisteront toujours, synthétiquement ou syncrétiquement, présentant de profondes variantes d'une province à l'autre, avec les identités organisées géographiquement. En retour, cela signifie que les tentatives pour lier ces nouveaux intérêts et identités exclusivement à un ordre de gouvernement, au lieu de reconnaître qu'elles doivent être exprimées et poursuivies par les deux ordres de gouvernement, sont condamnées à l'échec. Voilà une leçon que le NPD, fort de son expérience du pouvoir provincial et de son appui à l'Accord du lac Meech, semble maintenant avoir apprise.

Au niveau de l'État, il y a des leçons parallèles à tirer. Aucun modèle de fédéralisme centralisateur global ne peut réussir. Sir John A. Macdonald a échoué et, malgré une énorme volonté politique, Pierre Trudeau aussi. Par ailleurs, aucun projet radical de décentralisation ne pourra, non plus, connaître le succès. Il est remarquable de noter, au sujet du résultat combiné de l'Accord du lac Meech et des modifications constitutionnelles apportées en 1982, qu'il n'y a pour ainsi dire aucun transfert de pouvoirs entre les ordres de gouvernement malgré les importants remaniements opérés sur d'autres plans. Les centralisateurs pourront toujours opposer leur veto aux décentralisateurs, et inversement. Ce n'est pas là simplement le fait de la formule de modification; tout comme par le passé, les gouvernements seront souvent incapables d'utiliser même les pouvoirs qu'ils possèdent indéniablement parce qu'ils vont à l'encontre de l'opinion publique et des intérêts organisés. Il y a plusieurs leçons à tirer de ceci.

D'abord, les notions d'«affirmation des provinces» et «d'édification de la nation» ne doivent pas être vues comme contradictoires. Le développement socio-économique de toutes les provinces, et pas seulement des plus pauvres, dépend absolument de l'exercice des pouvoirs fédéraux. Mais, d'un autre côté, sans un élargissement de ces pouvoirs au-delà des limites concevables en l'absence d'une catastrophe politique ou économique, le développement socio-économique national continuera d'exiger l'exercice des pouvoirs des provinces.

Deuxièmement, si on s'engage pour la cause de l'édification de la nation en augmentant la capacité du gouvernement fédéral de faire montre de lea-

dership, il y a différents moyens de réaliser cet objectif. La ligne de pensée qui s'impose au temps de Macdonald et de Trudeau est que l'exercice du leadership national n'est possible que dans l'espace créé par l'absence de pouvoir provincial. Mais les tenants d'une deuxième ligne de pensée, sous Laurier et Pearson, qui favorise aussi l'édification de la nation par un engagement à la rendre plus prospère et plus juste, tient cependant compte de la dimension nationale des activités provinciales et accepte la collaboration avec les gouvernements provinciaux et leur rôle d'intermédiaires. Ce n'est peut-être pas une coïncidence que le régime Pearson, de 1963 à 1968, compte dans l'histoire canadienne parmi les plus activistes dans le secteur socio-économique et comme l'un de ceux qui fit le plus de concessions aux provinces actives, en particulier, le Québec.

De toute évidence, il y aura souvent des tensions entre les objectifs et les méthodes préconisés par les deux ordres de gouvernement. La question à trancher, qui s'apparente au débat survenu en France entre les centralisateurs jacobins et ceux qui, comme de Tocqueville, défendaient l'existence d'institutions intermédiaires, est de savoir si, à tout prendre, ces tensions sont saines. Nous reviendrons plus loin à cette question et aux diverses significations qui pourraient être données au terme «sain».

Troisièmement, tant que la majorité des Canadiens appuient l'attribution à l'État d'un rôle important en matière sociale et économique, il est impossible d'échapper à l'interdépendance des gouvernements fédéral et provinciaux. Notre histoire décrit l'étendue de cette responsabilité dédoublée et partagée dans un secteur après l'autre. Le croissement de l'administration gouvernementale est un phénomène observable tant au fédéral qu'au provincial; aucun des deux ordres de gouvernement ne monopolise le nouveau programme. D'ailleurs, avec les négociations sur le libre-échange et, plus généralement parlant, l'application des accords commerciaux internationaux aux barrières non tarifaires, force est de constater dernièrement un important débordement de l'interdépendance sur la scène internationale. Pour certains, les implications de ce phénomène sont claires: les pouvoirs économiques fédéraux doivent être élargis en conséquence. Mais cela aussi semble impossible, en raison non seulement du pouvoir fédéral limité touchant les traités, mais aussi du fait qu'un consensus national à l'appui d'un tel élargissement n'existe pas.

Par ailleurs, si l'option centralisatrice est bloquée, nous savons d'après notre histoire qu'une nouvelle répartition des pouvoirs ne nous permettra vraisemblablement pas de délimiter à nouveau les compartiments «étanches – le modèle classique du fédéralisme d'avant-guerre. Tout le mouvement est allé dans le sens opposé. Même si les ordres de gouvernement doivent continuer d'alterner dans le rôle de chef de file et d'innovateur dans un secteur donné, et que doivent se poursuivre les efforts plus ou moins fructueux pour éliminer les dédoublements par des moyens administratifs, la responsabilité partagée est une condition permanente au Canada. Donc, pendant que nous nous pen-

chons sur le passé et que nous nous interrogeons sur l'avenir, le Canada est confronté à l'inévitable : il sera dirigé par les deux ordres de gouvernement associés.

Comme Albert Breton (1985) nous le rappelle, ce qui précède ne signifie pas et ne doit pas signifier que toutes les décisions sont prises conjointement, ou qu'aucun des deux ordres de gouvernement ne peut agir sans d'abord obtenir le consentement de l'autre. Le chevauchement des compétences implique également l'émulation en vue de répondre aux besoins des citoyens et des modalités publiques afin de définir les éléments et les options, ce qui accroît la représentativité du régime politique dans son ensemble. Les termes d'affirmation des provinces et d'édification de la nation renvoient à une image d'États provinciaux et central engagés dans le type de jeu à somme nulle que nous rattachons aux conflits entre États-nations. Dans notre analyse, nous soutenons plutôt que les gouvernements fédéral et provinciaux doivent être vus comme les éléments d'un État canadien unique, avec des perspectives et des appuis qui, même s'ils sont distincts, se chevauchent.

On pourra trouver inapproprié que nous finissions notre histoire sur une question normative – à savoir, dans quelle mesure le régime fédéral a-t-il bien servi les Canadiens, et comment pourrait-on en améliorer le fonctionnement? – puisque nous nous sommes attachés principalement à en décrire et à en expliquer l'évolution. Mais si notre thèse est exacte, à savoir que le Canada demeurera fédéral, sur les plans sociétal et constitutionnel, il importe alors de tirer le meilleur parti possible de l'expérience historique examinée ici afin d'orienter notre destin politique comme Canadiens et de voir comment on peut l'améliorer le plus possible. Les principaux dilemmes auxquels le fédéralisme canadien contemporain est confronté peuvent s'articuler autour de cinq grandes valeurs politiques qui créent une certaine tension face aux institutions et aux pratiques du fédéralisme : la collectivité, l'équité, la liberté, la démocratie et l'efficacité.

La conception de la collectivité représentée et exprimée dans nos institutions fédérales demeure problématique. Nous avons vu comment les commentaires concernant l'Accord du lac Meech tournent autour de la primauté relative des collectivités nationale et provinciales, et des différents moyens d'institutionnaliser les rapports entre francophones et anglophones. L'Accord établit un équilibre entre les visions polarisées qui ont vu le jour dans les années 70 : une population bilingue d'un océan à l'autre et deux nations unilingues. L'aspect optimiste de cette affirmation est que la langue peut cesser d'être une source majeure de conflit, ouvrant ainsi la voie à de nouveaux programmes politiques et à de nouvelles coalitions débordant la barrière linguistiques. L'aspect pessimiste, lui, veut que les changements démographiques, à l'intérieur et à l'extérieur du Québec, de même que les nouvelles valeurs politiques minant la légitimité des objectifs collectifs, peuvent éroder rapidement les gains d'ordre linguistique réalisés durant le dernier quart de siècle. Si les batailles pour le bilinguisme et le statut particulier en viennent à sembler lointaines,

dépassées et même, peut-être, non pertinentes pour un nombre croissant de Canadiens anglais animés par le nouveau programme, la marginalisation guette les Canadiens français vivant à l'extérieur du Québec et, à long terme, peut-être, au Québec même. Pareils événements pourraient à nouveau élargir le fossé qui sépare les ethnies, ce qui obligerait les institutions fédérales à répondre à des impératifs très différents.

Si on écarte cette source possible d'un retour à une politique dominée par les divisions ethniques, quels pourraient être les nouveaux axes de la politique canadienne, et quelles répercussions auraient-ils sur le fédéralisme? Deux types sont fort susceptibles de prendre de l'importance dans un proche avenir: d'abord, des contestations collectivistes à l'égard des préoccupations et méthodes fédéralistes, qui se fondent sur des identités non définies «géographiquement» comme les classes et les sexes; et, deuxièmement, des contestations libertaires ou individualistes à l'égard des valeurs et des droits des collectivités dites géographiques et des gouvernements qui défendent leurs intérêts.

Les nouveaux fondements collectivistes de l'identité et de la mobilisation politique soulèvent des doutes quant à la justice des institutions économiques et politiques actuelles. Ces doutes entraînent souvent des demandes en vue de l'élargissement des rôles de l'État, que ce soit pour prévenir la dégradation de l'environnement, pour répartir plus équitablement les coûts et avantages de revirements économiques radicaux, ou pour porter à la charge de l'État les frais de garde d'enfants jusqu'ici assumés par la famille. Mais, en même temps, ces intervenants non définis sur le plan géographique sont souvent très critiques face aux processus intergouvernementaux que les administrations gouvernementales en pleine expansion jugent nécessaires (sinon suffisants) à la mise en œuvre efficace des nouvelles politiques, affirmant que ces processus sont antidémocratiques. Nous examinerons plus loin le rapport entre le fédéralisme et la démocratie. Pour le moment, signalons simplement qu'il y a un écart profond entre les demandes de ces groupes, qui exigent de nouveaux processus décisionnels, et leur souci d'élargir les rôles de l'État.

La réponse habituelle des mouvements «progressistes» à ce dilemme est de préconiser une centralisation poussée de la fédération. Nous avons déjà donné les raisons pour lesquelles nous considérons pareille «solution» irréaliste, mais cette critique empirique ne répond pas au point de vue voulant que la centralisation puisse fort bien être impossible sur le plan politique dans un proche avenir, et tant pis alors pour la justice sociale. À cela, on peut répondre que, dans l'histoire canadienne, des options progressistes ont été mises de l'avant au moins aussi souvent par les provinces que par le fédéral. Si l'on va plus en profondeur, la «force» de l'État, soit sa capacité de défendre les plus démunis contre les puissants, ne dépend pas de sa centralisation, mais de sa légitimité. Et celle-ci est fonction du degré de correspondance ou «d'affinité» entre les processus d'élaboration et le fond des politiques, ou entre

les conceptions populaires de la justice procédurale et fondamentale. Le fédéralisme actuel semble dénoter une telle correspondance. Donc, si l'État canadien n'a pas la légitimité pour poursuivre les programmes de réforme maintenant ou à l'avenir, ce n'est pas parce que le fédéralisme contemporain l'a affaibli. En outre, Ottawa a souvent déçu les progressistes parce que, précisément, il a nécessairement dû se préoccuper d'unité nationale et équilibrer des intérêts régionaux souvent inconciliables. Nous avons vu comment toutes ces interventions ont pu miner les efforts de réforme fédéraux durant les années de la Dépression et de l'après-guerre. Les contraintes internationales pèseront de plus en plus lourd sur les différents moyens – politiques touchant le commerce, les tarifs douaniers et la fiscalité – dont dispose le gouvernement fédéral. C'est sur la scène provinciale que les politiques cohérentes de la droite ou de la gauche sont les plus susceptibles de se manifester.

Les contestations libertaires, fondées sur le troisième pilier de la Constitution – la Charte des droits – portent sur les droits des individus par rapport à ceux des collectivités, qu'elles soient de caractère géographique ou non. Dans la Charte, on ne fait pas que reconnaître des droits individuels, mais on y établit le fondement aux contestations touchant les lois en matière linguistique et divers aspects de l'autonomie gouvernementale des autochtones. On peut également se fonder sur la Charte pour restreindre le droit des gouvernements fédéral et provinciaux d'établir des politiques dans des secteurs empiétant sur le droit à la propriété privée, y compris la négociation collective libre, transformant les rapports qui existent depuis longtemps entre les gouvernements et les citoyens et limitant la souveraineté du Parlement.

De plus, ces contestations soulèveront des questions politiques et philosophiques fondamentales quant à la bonne façon de concevoir la relation entre l'autonomie individuelle et les exigences des collectivités à l'intérieur desquelles cette autonomie s'épanouit. La culture politique et juridique canadienne est liée à la question de savoir comment concilier ou équilibrer les besoins incompatibles des différentes collectivités, mais les luttes qui se dessinent susciteront de grandes difficultés d'un caractère nouveau.

Les débats sur l'Accord du lac Meech font également ressortir les perpétuels dilemmes concernant les rapports entre le fédéralisme et les valeurs démocratiques. Les critiques contestent non seulement le fond de l'Accord, mais également le processus de compromis des élites intergouvernementales dont il est l'aboutissement. La légitimation du fédéralisme comme moyen de collaboration intergouvernementale accentue les éternelles tensions de toujours entre les normes qui le régissent et celles du gouvernement parlementaire. Tant que les gouvernements respectaient les compartiments «étanches», cette tension n'existait pas; les deux ordres de gouvernement étaient directement comptables à leur assemblée législative respective. Mais le chevauchement des responsabilités fédérales et provinciales rend floue la ligne de démarcation entre les responsabilités officielles de chaque gouvernement. La négociation d'ac-

cords intergouvernementaux qui peuvent être soumis à l'examen et au débat des législateurs mais qui ne peuvent être facilement modifiés renforce le pouvoir exécutif par rapport au pouvoir législatif. Il importera à l'avenir de chercher d'autres moyens de permettre aux citoyens et aux groupes de participer aux processus intergouvernementaux avant la négociation des accords, et d'améliorer la capacité des assemblées législatives à examiner efficacement la conduite des gouvernements sur la scène intergouvernementale.

La réforme du Sénat soulèvera des dilemmes semblables au sein du Parlement fédéral. Dans un Sénat véritablement revitalisé, le gouvernement pourra-t-il demeurer comptable uniquement aux Communes? De plus, toutes les propositions sérieuses concernant cette réforme reposent sur l'hypothèse que le Parlement doit rejeter le principe de la majorité simple et lui en substituer une autre lui permettant de donner plus de poids aux régions plus petites et d'attribuer un poids égal aux provinces, et non aux citoyens. D'ailleurs, pareilles «réformes au centre» peuvent poser plus de problèmes sur le plan des normes démocratiques que le processus intergouvernemental. Elles ne peuvent certes pas être vues comme un remède aux tensions entre les valeurs démocratiques et fédéralistes.

Les tensions évidentes entre le fédéralisme et la montée du fédéralisme exécutif n'expliquent pas entièrement la relation entre la démocratie et les institutions politiques. Le fédéralisme exécutif n'est qu'une manifestation d'une tension plus grande entre la démocratie participante et le pouvoir exécutif dans l'État administratif contemporain. Et le fédéralisme déborde largement les rapports intergouvernementaux que nous avons décrits. C'est aussi un régime de gouvernements multiples et réactifs, aux prises avec les problèmes qui surgissent dans des collectivités politiques différentes. Un tel modèle de gouvernement permet d'établir entre les préférences des citoyens et les politiques publiques, une meilleure correspondance que le pourrait un modèle centralisé.

Enfin, la question de la capacité des institutions fédérales de résoudre efficacement les difficultés qui surgiront en matière d'orientations continuera de se poser. Un point de vue, déjà présenté comme étant la position de toujours de la gauche canadienne, est que le fédéralisme limite la capacité du pays de s'adapter et de réagir aux pressions internationales. Il faut en conclure, semble-t-il qu'il est impératif d'amener tous les intervenants nationaux à pouvoir arrêter une position commune, unir leurs voix et canaliser les forces intérieures vers un même objectif. La diversité des intérêts dans une société fédérale et la fragmentation du pouvoir que suppose une constitution fédérale font que la cohésion nationale, face à la menace extérieure, est très difficile à réaliser. En outre, les deux dimensions du fédéralisme peuvent entraver davantage la collaboration entre syndicats, gouvernements et entreprises que beaucoup voient comme une condition préalable essentielle de la compétitivité internationale.

Mais nous soutiendrons que, si le «néo-corporatisme» pratiqué dans certains pays européens peut faciliter l'adaptation des sociétés profondément divisées

en classes et leur recherche de solutions pour relever efficacement les défis internationaux, il peut aussi aider nos institutions fédérales qui évoluent dans une société divisée sur le plan géographique. Le fédéralisme ne doit pas non plus être nécessairement incompatible avec les institutions néo-corporatistes, bien que, à n'en pas douter, elles exigent que nous mettions de l'avant une version canadienne unique et plus décentralisée, ce dont nous sommes capables. Nous avons lancé une forme de fédéralisme décentralisé qui permet de régler les conflits qu'il est censé régler. Le fédéralisme est plus qu'une nécessité pour le Canada; c'est une forme d'autorité répartie géographiquement qui possède les vertus que Martin Landau a fort bien résumées en ces termes :

Il favorise l'équité géographique, augmente la capacité de la population d'inspirer la responsabilité, facilite l'accès aux mécanismes de décision, réduit les conflits et est plus démocratique. Il est aussi plus efficace et efficient. Il améliore la prestation des services, résout le problème de surcharge, permet l'examen attentif des besoins locaux, encourage l'invention et l'innovation, fournit une description plus exacte des problèmes – il facilite même la planification nationale grâce à une base d'information plus fiable.

(«On the Concept of Decentralization», 1981, p. 10).

Comme Landau le fait observer, il s'agit de prétentions plutôt que de faits incontestables, mais nous croyons que notre étude du fédéralisme canadien contemporain confirme de façon empirique leur validité. Sans sacrifier la vitalité et la souplesse du fédéralisme, nous avons adapté l'État canadien à de nouvelles préoccupations et conceptions politiques du rôle approprié de l'État. L'idée que le fédéralisme a été une entrave à la politique publique est difficilement soutenable. La décentralisation peut donner plus de souplesse dans une ère où la complexité et l'incertitude vont croissant et où le rythme des changements se fait plus rapide.

En ce sens, l'évolution de notre régime fédéral des 40 dernières années a probablement procuré aux Canadiens un avantage relatif sur les nations dont les institutions politiques sont plus centralisées et plus hiérarchisées. Il est maintenant évident que l'interpénétration des institutions politiques et économiques est si complexe et si profonde dans les démocraties capitalistes industrielles que de tels avantages politiques relatifs impliquent aussi d'importants avantages économiques relatifs.

Nous sommes convaincus que nos institutions fédérales nous permettront de relever facilement les défis économiques actuels et futurs.

Bibliographie

- Abel, Albert S. 1980. *Towards a Constitutional Charter for Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- Abella, Irving. 1973. *Nationalism, Communism and Canadian Labour, 1935-1956*. Toronto: University of Toronto Press.
- . 1975. *Le mouvement ouvrier au Canada, 1902-1960*. Ottawa: Société historique du Canada.
- Adams, Ian, et. al. 1971. *The Real Poverty Report*. Edmonton: Hurtig Publishers Ltd.
- Adamson, Agar. 1971. "The Fulton-Favreau Formula: A Study of its Development, 1960-67". *Journal of Canadian Studies*. 3: p. 45-55.
- Advisory Commission on Intergovernmental Relations. 1971. *In Search of Balance: Canada's Intergovernmental Experience*. Washington: U. S. Government Printing Office.
- Aitken, Hugh G. J., ed. 1959. *The State and Economic Growth*. New York: Social Science Research Council.
- . 1964. "Government and Business in Canada: An Interpretation". *Business History Review*. 38: p. 4-21.
- . 1981. "Defensive Expansionism: The State and Economic Growth in Canada". In *Approaches to Canadian Economic History* edited by W. T. Easterbrook and M. H. Watkins. Toronto: Macmillan of Canada.
- Alberta. 1984. *Harmony in Diversity: Proposals for an Industrial and Science Strategy for Alberta*. Edmonton: Queen's Printer.
- Allen, Robert C. and Gideon Rosenbluth, eds. 1986 *Restraining the Economy: Social Credit Economic Policies for B.C. in the Eighties*. Vancouver: New Star Books.
- Anderson, B. 1983. *Imagined Communities*. London: Verso.
- Anderson, F.J. et N.C. Bonsor. 1986. «L'aliénation économique: les provinces de l'Atlantique et de l'Ouest». In *Les disparités et les adaptations interrégionales* édité par Kenneth Norrie. Volume 64 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 213-256. Ottawa: La Commission.
- Anisman, Philip. 1986. «La réglementation du marché des valeurs mobilières et l'harmonisation des lois provinciales afférentes». In *L'harmonisation du droit commercial au Canada* édité par R. Cuming. Volume 55 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 85-186. Ottawa: La Commission.
- Arès, Richard. 1966. «La Confédération: pacte ou loi?» *Relations* 26: p. 328-340.
- Archibald, Bruce. 1971. "Atlantic Regional Underdevelopment and Socialism". In *Essays on the Left: Essays in Honour of T.C. Douglas* edited by Laurier Lapiere, p. 103-120. Toronto: McClelland and Stewart.
- Armstrong, Christopher. 1981. *The Politics of Federalism*. Toronto: University of Toronto Press.
- Armstrong, C. and H. V. Nelles. 1975. "Private Property in Peril: Ontario Businessmen and the Federal System 1898-1911". In *Enterprise and National Development: Essays in Canadian Business and Economic History* edited by Glenn Porter and Robert Cuff, p. 20-38. Toronto: Hakkert.
- Arnopoulos, Sheila M. et Dominique Clift. 1979. *Le fait anglais au Québec*. Montréal: Libre expression.
- Arsenault, Michael. 1988. "Quebec: The Party's Over". *Saturday Night*. (February) p. 19-20.
- Atkinson, Michael M. 1984. "On the Prospects for Industrial Policy in Canada". *Canadian Public Administration* 27: p. 454-467.

- Aucoin, Peter, éd. 1985a. *L'administration fédérale et la réceptivité aux besoins des régions*. Volume 37 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa: La Commission.
- , éd. 1985b. *Les partis et la représentation régionale au Canada*. Volume 36 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa: La Commission.
- éd. 1985c. *Le gouvernement représentatif et la réforme des institutions*. Volume 38 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa: La Commission.
- , ed. 1981. *The Politics and Management of Restraint in Government*. Montreal: Institute for Research in Public Policy.
- Aucoin, Peter and Herman Bakvis. 1984. "Organizational Differentiation and Integration: The Case of Regional Economic development Policy in Canada". *Canadian Public Administration* 27: p. 348-71.
- Axline, Andrew, et al. 1974. *Continental Community'? Independence and Integration in North America*. Toronto: McClelland and Stewart.
- Badgley, Robin. F. and Samuel Wolfe. 1967. *Doctors' Strike: Medical Care and Conflict in Saskatchewan*. Toronto: Macmillan of Canada.
- Bakvis, Herman. 1981. *Federalism and the Organization of Canadian Political Life: Canada in Comparative Perspective*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- and William Chandler, eds. 1987. *Federalism and the Role of The State*. Toronto: University of Toronto Press.
- Banks, Nigel D., Constance Hunt and J. Owen Saunders. 1986. "Energy and Natural Resources: The Canadian Constitutional Framework". In *Fiscal Federalism* edited by M. Krasnick, Volume 65 of the Research Studies prepared for the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, p. 53-138. Toronto: University of Toronto Press.
- Banting, Keith. 1987. *The Welfare State and Canadian Federalism. 2nd edition. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press*.
- , éd. 1986a. *L'État et la société: le Canada dans une optique comparative*. Volume 31 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa: La Commission.
- , éd. 1986b. *L'État et les milieux économiques*. Volume 32 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa: La Commission.
- and Richard Simeon, eds. 1983. *And No One Cheered: Federalism, Democracy and the Constitution Act*. Toronto: Methuen.
- and Richard Simeon, eds. 1985. *Redesigning the State: The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations*. Toronto: University of Toronto Press.
- Barry, Brian. 1975. *Sociologists, Economists and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- . 1985 "Does Democracy Cause Inflation: Political Ideas of Some Economists". In *The Politics of Inflation and Stagflation* edited by Leon S. Lindberg and Charles S. Maier. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Beaudoin, Gérald-A. 1983. *Le partage des pouvoirs*. Troisième éd. Ottawa: Éditions de l'Université d'Ottawa.
- Beck, J. M. 1968. *Pendulum of Power: Canada's Federal Elections*. Toronto: Prentice-Hall.
- , ed. 1971. *The Shaping of Canadian Federalism: Central Authority or Provincial Right'? ?* Toronto: Copp Clark.
- Beck, Stanley and Ivan Bernier, eds. 1983. *Canada and the New Constitution: The Unfinished Agenda*. Two volumes. Montreal: Institute for Research on Public Policy.

- Beckton, Clare et A. Wayne MacKay, éd. 1986. *Les tribunaux et la Charte*. Volume 58 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa : La Commission.
- . 1986. *Les dossiers permanents du fédéralisme canadien*. Volume 57 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa : La Commission.
- Beer, Samuel. 1973. "The Modernization of American Federalism". *Publius*. 3 : p. 49-96.
- Behiels, Michael D. 1984. *Prelude to Quebec's Quiet Revolution: Liberalism versus Neo-Nationalism, 1945-60*. Montreal and Kingston : McGill-Queen's University Press.
- Bélanger, Gérard. 1986. «La division des pouvoirs dans un système fédéral : une recension des écrits économiques avec application au Canada». In *Le partage des pouvoirs et la politique d'État* édité par Richard Simeon. Volume 61 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 1-29. Ottawa : La Commission.
- Bell, Daniel. 1970. "The Cultural Contradictions of Capitalism". *The Public Interest*. 21 : p. 16-43.
- Bell, D. V. J. and L. Tepperman. 1979. *The Roots of Disunity*. Toronto : McClelland and Stewart.
- Bellamy, David J. et al. 1976. *The Provincial Political Systems: Comparative Essays*. Toronto : Methuen.
- Bercuson, David, ed. 1977. *Canada and the Burden of Unity*. Toronto : Macmillan of Canada.
- , J. L. Granatstein, and W. R. Young. 1986. *Sacred Trust' ? Brian Mulroney and the Conservative Party in Power*. Toronto : Doubleday of Canada.
- Berger, Carl. 1970. *The Sense of Power: Studies in the Ideas of Canadian Imperialism, 1867-1914*. Toronto : University of Toronto Press.
- . 1976. *The Writing of Canadian History*. Toronto : University of Toronto Press.
- Bergeron, Gérard. 1966. *Du Duplessisme au Johnsonisme*. Montréal : Éditions Parti-Pris.
- . 1978. *Ce Jour-là...le Référendum*. Montréal : Éditions Quinze.
- . 1984. *Pratique de l'État au Québec*. Montréal : Les Éditions Québec/Amérique.
- Bernard, André. 1978. *What Does Quebec Want' ?* Toronto : James Lorimer.
- Bernier, Ivan et Andrée Lajoie, éd. 1985a. *Le droit, la société et l'économie*. Volume 46 des Études préparées pour la Commission sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa : La Commission.
- , éd. 1985b. *La Cour suprême du Canada comme agent de changement politique*. Volume 47 des Études préparées pour la Commission sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa : La Commission.
- Bernier, Ivan; Nicholas Roy; Charles Pentland et Daniel Soberman. 1986. «Le concept d'union économique en droit international et constitutionnel». In *Points de vue sur l'union économique canadienne* édité par Mark Krasnick. Volume 60 des Études préparées pour la Commission sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa : La Commission.
- Berry, Glyn. 1974. "The Oil Lobby and the Energy Crisis". *Canadian Public Administration* 12 : p. 600-635.
- Birch, Anthony. 1955. *Federalism, Finance and Social Legislation in Canada, Australia and the United States*. London : Oxford University Press.
- . 1986. «L'autorité politique en temps de crise : une optique comparative». In *L'État et la société : le Canada dans une optique comparative* édité par Keith Banting. Volume 31 des Études préparées pour la Commission sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 97-146. Ottawa : La Commission.
- Bird, Richard. 1970. *The Growth of Government Spending in Canada*. Toronto : Canadian Tax Foundation.

- . 1978. "The Growth of the Public Service in Canada". In *Public Employment and Compensation in Canada*, edited by D. K. Foot. Montreal: Institute for Research in Public Policy.
- . 1986. *Federal Finance in Comparative Perspective*. Toronto: Canadian Tax Foundation.
- Black, Conrad. 1976. *Duplessis*. Toronto: McClelland and Stewart.
- Black, Edwin R. 1968. "British Columbia: The Politics of Exploitation". In *Exploiting Our Economic Potential* edited by R. Shearer, p. 23-41. Toronto: Holt, Rinehart & Winston.
- Black, Edwin R. 1975. *Divided Loyalties: Canadian Concepts of Federalism*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Black, Edwin R. and Cairns, Alan C. 1966. "A Different Perspective on Canadian Federalism". *Canadian Public Administration* 9: p. 27-44.
- Blais, André, éd. 1986a. *Une sociologie politique de l'aide à l'industrie*. Volume 45 des Études préparées pour la Commission sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa: La Commission.
- , éd. 1986b. *La politique industrielle*. Volume 44 des Études préparées pour la Commission sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa: La Commission.
- Blishen, Bernard, et al, eds. 1961. *Canadian Society: Sociological Perspectives*. Toronto: Macmillan of Canada.
- Bliss, Michael, ed. 1966. *Canadian History in Documents, 1763-1966*. Toronto: The Ryerson Press.
- . 1980. "Rich by Nature, Poor by Policy". in *Entering the Eighties: Canada in Crisis* edited by R. Kenneth Carty and Peter W. Ward. Toronto: Oxford University Press.
- . 1982. *The Evolution of Industrial Policies in Canada: An Historical Survey*. Ottawa: The Economic Council of Canada.
- Block, Fred. 1977. *The Origins of International Economic Disorder*. Berkeley: University of California Press.
- Bluestone, Barry and Bennett Harrison. 1982. *The Deindustrialization of America*. New York: Basic Books.
- Boadway, Robin. 1985. «Les transferts fédéraux-provinciaux au Canada: un examen critique des structures existantes». In *Le fédéralisme fiscal* édité par Mark Krasnick. Volume 65 des Études préparées pour la Commission sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa: La Commission.
- Bonenfant, Jean-Charles. 1966. «L'Évolution du statut de l'homme politique canadien-français». *Recherches sociographiques* 7: p. 117-125.
- Borins, Sanford F. 1983. *The Language of the Skies: The Bilingual Air Traffic Control Conflict in Canada*. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Bothwell, Robert, Ian Drummond and John English. 1981. *Canada Since 1945: Politics, Power and Provincialism*. Toronto: University of Toronto Press.
- . 1987. *Canada 1900-1945*. Toronto: University of Toronto Press.
- Bourque, Gilles and Nicole Laurin-Frenette. 1972. "Social Class and Nationalist Ideologies in Quebec". In *Capitalism and the National Question in Canada* edited by Gary Teeple, p. 185-210. Toronto: University of Toronto Press.
- Brady, Alexander. 1947. *Democracy in the Dominions: a Comparative Study in Institutions*. Toronto: University of Toronto Press.
- . 1959. "Quebec and Canadian Federalism". *Canadian Journal of Economics and Political Science* 25: p. 250-270.
- Brazcau, Jacques. 1966. «Les nouvelles classes moyennes». *Recherches sociographiques* 7: p. 151-164.

- Breton, Albert. 1964. "The Economics of Nationalism". *Journal of Political Economy* 72: p. 376-386.
- . 1965. "A Theory of Government Grants". *Canadian Journal of Economics and Political Science* 31: p. 175-187.
- . 1985. «Conclusions et recommandations». In Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. *Rapport, vol. III*.
- and Anthony Scott. 1978. *The Economic Constitution of Federal States*. Toronto: University of Toronto Press.
- . 1980. *The Design of Federations*. Montreal: Institute for Research in Public Policy.
- Breton, Albert, et al. 1964-65. "An Appeal for Reason in Politics". *Canadian Forum* 44: p. 29-33.
- Brittain, Samuel. 1977. *The Economic Contradictions of Democracy*. London: Temple Smith.
- Britton, John N.H. et James Gilmour. 1980. *Le maillon le plus faible: l'aspect technologique du sous-développement industriel du Canada*. Ottawa: Conseil des sciences du Canada.
- Brodie, M. Janine and Jane Jenson. 1980. *Crisis Challenge and Change: Party and Class in Canada*. Toronto: Methuen.
- Brown, Douglas. 1978. *The Federal Year in Review, 1977-8*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- . 1979. *The Federal Year in Review, 1979*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- . 1987-88. "The Federal-Provincial Consultation Process". In *Canada: the State of the Federation: 1987-88* edited by Peter M. Leslie and R. L. Watts, p. 77-96. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- Brown, Douglas and Julia Eastman, with Ian Robinson. 1981. *The Limits of Consultation: The Debate among Ottawa, the Provinces and the Private Sector on an Industrial Strategy*. Ottawa: The Science Council of Canada and Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- Brown, M. Paul. 1983. "Responsiveness versus Accountability in Collaborative Federalism: The Canadian Experience". *Canadian Public Administration* 26: p. 629-639.
- Bryce, R. B. 1957. "Discussion". *Proceedings*, Ninth Annual Conference. Toronto: Institute of Public Administration of Canada. 162-164.
- . 1986. *Maturing in Hard Times*. Toronto: Institute of Public Administration of Canada and McGill-Queen's University Press.
- Bryden, Kenneth. 1974. *Old Age Pensions and Policy-Making in Canada*. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Bryden, Marion. 1965. *Utilisation des champs d'imposition au Canada*. Toronto: Association canadienne d'études fiscales.
- Brym, Robert, ed. 1986. *Regionalism in Canada*. Toronto: Irwin Publishing.
- Bucovetsky, M. W. 1975. "The Mining Industry and the Great Tax Reform Debate". In *Pressure Group Behaviour in Canadian Politics* edited by A. Paul Pross, p. 87-114. Toronto: McGraw-Hill Ryerson.
- Burns, R. M. 1965. "The Machinery of Federal-Provincial Relations". *Canadian Public Administration* 8: p. 527- 534.
- . 1971. *One Country or Two*. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
- . 1976. *Conflict and its Resolution in the Administration of Natural Resources*. Kingston: Centre for Resource Studies.
- . 1980. *The Acceptable Mean: The Tax Rental Agreements, 1941-1962*. Toronto: Canadian Tax Foundation.
- Byers, R.B. et Robert Reford, éd. 1979. *Le défi canadien: la viabilité de la Confédération*. Toronto: Institut canadien des affaires internationales.

- Cairns, Alan C. 1970. "The Living Canadian Constitution". *Queen's Quarterly* 77: p. 1-16.
- . 1971. "The Judicial Committee and its Critics". *Canadian Journal of Political Science* 4: p. 301-345.
- . 1977. "The Governments and Societies of Canadian Federalism". *Canadian Journal of Political Science* 10: p. 695-725.
- . 1979a. "The Other Crisis in Canadian Federalism". *Canadian Public Administration* 22: p. 175-195.
- . 1979b. *From Interstate to Intrastate Federalism in Canada*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- . 1979c. "Recent Federalist Constitutional Proposals: A Review Essay". *Canadian Public Policy* 3: p. 348-365.
- . 1985. "The Politics of Constitutional Renewal in Canada". In *Redesigning the State: The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations* edited by Keith Banting and Richard Simeon, p. 95-145. Toronto: University of Toronto Press.
- et Cynthia Williams. 1985a. *Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société au Canada*. Volume 33 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa: La Commission.
- . 1985b. *Les dimensions politiques du sexe, de l'ethnie et de la langue au Canada*. Volume 34 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa: La Commission.
- Cameron, David. 1974. *Nationalism, Self-Determination and the Quebec Question*. Toronto: Macmillan of Canada.
- . 1978. "The Growth of the State". *American Political Science Review* 72: p. 1243-1261.
- . 1984. "Social Democracy, Corporatism, Labor Quiescence and the Representation of Economic Interests in Advanced Capitalist Society". In *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, edited by John Goldthorpe, p. 143-178. Oxford: Clarendon Press.
- . 1985. «La croissance des dépenses de l'État: l'expérience canadienne dans une optique comparative». In *L'État et la société: le Canada dans une optique comparative* édité par Keith Banting. Volume 31 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 23-58. Ottawa: La Commission.
- Campbell, Colin. 1983. *Governments Under Stress: Political Executives and Key Bureaucrats in Washington, London and Ottawa*. Toronto: University of Toronto Press.
- Campbell, Robert M. 1987. *Grand Illusions: the Politics of the Keynesian Experience in Canada*. Peterborough: Broadview Press
- Canada. 1945. *White Paper on Employment and Income*. Ottawa: King's Printer.
- . 1968a. *Le fédéralisme et l'avenir*. Ottawa: Imprimeur de la Reine.
- . 1969a. *La constitution canadienne et le citoyen*. Ottawa: Imprimeur de la Reine.
- . 1968b. *Fédéralisme et relations internationales*. Ottawa: Imprimeur de la Reine.
- . 1969c. *Les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement canadien*. Ottawa: Imprimeur de la Reine.
- . 1969d. *Sécurité du revenu et services sociaux*. Ottawa: Imprimeur de la Reine.
- . 1969e. *Les pouvoirs d'imposer et la constitution canadienne*. Ottawa: Imprimeur de la Reine.
- . 1978. *Le projet de loi sur la réforme constitutionnelle: texte et notes explicatives*. Ottawa: Approvisionnement et Services Canada.
- . 1985. *Progress Report on Federal-Provincial Relations*. Ottawa: Federal-Provincial Relations Office.
- . 1987. *Guide de l'Accord constitutionnel*. Ottawa: Gouvernement du Canada.

- . 1981. Centre d'information sur l'unité canadienne. *Fédéralisme et décentralisation : où en sommes-nous''?* Ottawa: Approvisionnementnements et Services Canada.
- . Différentes années. Commissaire aux langues officielles. *Rapport annuel*. Ottawa: Approvisionnementnements et Services Canada.
- . 1950. Conférence constitutionnelle. *Compte rendu des délibérations*. Ottawa: Imprimeur du Roi.
- . 1971. Conférence constitutionnelle. *Délibérations*. Ottawa: Imprimeur de la Reine.
- . 1981. Consultative Task Force on Industrial and Regional Developments (Blair-Carr Task Force). *Report*. Ottawa: Supply and Services.
- . 1980. Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. *Le programme énergétique national*. Ottawa: Approvisionnementnements et Services Canada.
- . 1982. Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. *PEN (Programme énergétique national), mise à jour*. Ottawa: Approvisionnementnements et Services Canada.
- . 1981. Ministère des Finances. *Les arrangements fiscaux dans les années quatre-vingts : propositions du Gouvernement du Canada*. Ottawa : Approvisionnementnements et Services.
- . 1986. Ministère des Finances. *Pour assurer le renouveau économique : le discours du budget*. Ottawa: Approvisionnementnements et Services Canada.
- . 1973. Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. *Document de travail sur la sécurité sociale au Canada*. Ottawa: Information Canada.
- . 1986. Ministère de la Justice. *Codification administrative des lois constitutionnelles de 1967 à 1982*. Ottawa: Approvisionnementnements et Services Canada.
- . 1960. Dominion-Provincial Conference. *Proceedings*. Ottawa: Queen's Printer.
- . 1987. Conférence des premiers ministres sur la Constitution. *Compte rendu textuel*. Ottawa: Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes.
- . 1980. Health Services Review. *Canada's National Provincial Health Program for the 1980s*. Ottawa: Health and Welfare Canada.
- . 1977. Enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie. *Rapport*. Ottawa: Approvisionnementnements et Services Canada.
- . 1981. Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. *Le fédéralisme fiscal au Canada*. Ottawa: Approvisionnementnements et Services Canada.
- . 1968. Bureau du Conseil privé. Conférence fédérale-provinciale, octobre 1966. *Compte rendu*. Ottawa: Imprimeur de la Reine.
- . 1957. Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada. (Commission Gordon). *Rapport*. Ottawa: Imprimeur de la Reine.
- . 1965. Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. *Rapport préliminaire*. Ottawa: Imprimeur de la Reine.
- . 1969. Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. *Rapport*. 3 volumes. Ottawa: Imprimeur de la Reine.
- . 1940. Royal Commission on Dominion-Provincial Relations. (Rowell-Sirois Commission) *Report*. 3 vols. Ottawa: King's Printer.
- . 1985. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (Commission Macdonald) *Rapport*. 3 volumes. Ottawa: Approvisionnementnements et Services Canada.
- . 1951. Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, des lettres et des sciences. (Commission Massey). *Rapport*. Ottawa: Imprimeur du Roi.
- . 1970. Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada. *Rapport*. Ottawa: Information Canada.

- . 1966. Commission royale d'enquête sur la fiscalité. (Commission Carter). *Rapport*. Ottawa: Imprimeur de la Reine.
- . 1986. Commission royale d'enquête sur l'assurance-chômage. (Commission Forget). *Rapport*. Ottawa: Approvisionnement et Services Canada.
- . 1971. Senate Committee on Poverty. *Report*. Ottawa: Information Canada.
- . 1982. Comité sénatorial permanent des finances nationales. *La politique gouvernementale et le développement régional*. Ottawa: Approvisionnement et Services Canada.
- . 1972. Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada. *Rapport final*. Ottawa: Information Canada.
- . 1987. Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes de l'entente constitutionnelle de 1987. *Rapport*. Ottawa: Imprimeur de la Reine.
- . 1972. Task Force on Foreign Investment. (The Gray Task Force). *Report*. Ottawa: Information Canada.
- . 1979. Commission de l'unité canadienne. *Rapport: Se retrouver: observations et recommandations*. Ottawa: Approvisionnement et Services Canada.
- . 1979. *Un temps pour parler: les commentaires du public*. Ottawa: Approvisionnement et Services Canada.
- Canadian Annual Review of Public Affairs. Various years. Toronto: University of Toronto Press.
- Association du Barreau canadien. Comité de la constitution. 1978. *Vers un Canada nouveau*. Montréal: Association du Barreau canadien.
- Société Radio-Canada. 1980. *Question de pays*. Toronto: Société Radio-Canada.
- Secrétariat des conférences gouvernementales canadiennes. 1974. *La révision constitutionnelle, 1968-1971*. Ottawa: Information Canada.
- . 1978. *Propositions constitutionnelles, 1971-1978*. Ottawa: Approvisionnement et Services Canada.
- Canadian Tax Foundation. Various years. *The National Finances*. Toronto: Canadian Tax Foundation.
- . Various years. *Provincial and Municipal Finances*. Toronto: Canadian Tax Foundation.
- Canadian Trade Committee. 1965. *Canadian Economic Policy Since the War*. Ottawa: Carleton University.
- Careless, Anthony. 1977. *Initiative and Response: The Adaptation of Canadian Federalism to Regional Economic Expansion*. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Careless, J. M. S. 1965b. "Metropolitanism and Nationalism". In *Nationalism in Canada* edited by Peter Russell, p. 271-283. Toronto: McGraw-Hill.
- and R. Craig Brown. 1967. *The Canadians 1867-1967*. Toronto: Macmillan of Canada.
- Carmichael, Michael. 1986. *New Stresses on Confederation: Diverging Regional Economies*. Toronto: C. D. Howe Institute.
- Carter, George F. 1971. *Canadian Conditional Grants Since World War II*. Toronto: Canadian Tax Foundation.
- Carty, R. Kenneth and Peter W. Ward, eds. 1980. *Entering the Eighties: Canada in Crisis*. Toronto: Oxford University Press.
- , eds. 1986. *National Politics and Community in Canada*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Chandler, Marsha A. 1986. "Constitutional Change and Public Policy: the Impact of the Resource Amendment (Section 92A)". *Canadian Journal of Political Science* 19: p. 103-126.
- and William M. Chandler. 1979. *Public Policy and Provincial Politics*. Toronto: McGraw-Hill Ryerson.
- Chaput, Marcel. 1961. *Pourquoi je suis séparatiste*. Montréal: Éditions du Jour.

- Cheffins, R. I. and Tucker, R. N. 1976. *The Constitutional Process in Canada*. Toronto: McGraw-Hill Ryerson.
- Chevalier, Michel and James Taylor. 1971. *Dynamics of Adaptation in the Federal Public Service*. A study prepared for the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism. Ottawa: Queen's Printer.
- Chrétien, Jean. 1980. *Les fondements constitutionnels de l'union économique canadienne*. Ottawa: Approvisionnements et Services Canada.
- . 1986. *Straight from the Heart*. Toronto: Seal Books.
- Clark, S. D. 1962. *The Developing Canadian Community*. Toronto: University of Toronto Press.
- . 1975. "The Post Second World War Canadian Society". *Canadian Review of Sociology and Anthropology* 12: p. 25-32.
- Clarke, Harold D., Lawrence Leduc, Jane Jenson and Jon Pammett. 1979. *Political Choice in Canada*. Toronto: McGraw-Hill Ryerson.
- Clarkson, Stephen. 1982. *Canada and the Reagan Challenge*. Toronto: James Lorimer.
- Clement, Wallace. 1983. *Class, Power and Property: Essays on Canadian Society*. Toronto: Methuen.
- . 1984. "Canada's Social Structure: Capital, Labour and the State, 1930-1980". In *Modern Canada, 1930s-1980s* by Michael S. Cross and Gregory Kealey, p. 81-101. Toronto: McClelland and Stewart.
- Clift, Dominique. 1981. *Le déclin du nationalisme au Québec*. Montréal: Libre expression.
- Coffey, William J. and Mario Polèse, eds. 1987. *Still Living Together: Recent Trends and Future Directions in Canadian Regional Development*. Montreal: Institute for Research in Public Policy.
- Cohen, Lenard, Patrick Smith and Paul Warwick. 1987. *The Vision and the Game: Making the Canadian Constitution*. Calgary: Detselig Enterprises.
- Coleman, William. 1984. *The Independence Movement in Quebec*. Toronto: University of Toronto Press.
- Conway, J. F. 1983. *The West: The History of a Region in Confederation*. Toronto: James Lorimer.
- Cook, Ramsay. 1966. *Le sphinx parle français: un Canadien anglais s'interroge sur le problème québécois*. Montréal: Éditions HMH.
- . 1971. *The Maple Leaf Forever: Essays on Nationalism and Politics in Canada*. Toronto: Macmillan of Canada.
- Corbett, Edward M. 1967. *Quebec Confronts Canada*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Corry, J. A. 1939a. *Difficulties of Divided Jurisdiction*. A Study prepared for the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations. Ottawa: King's Printer.
- . 1939b. *The Growth of Government Activities Since Confederation*. Ottawa: King's Printer.
- . 1958. "Constitutional Trends and Federalism". In *Evolving Canadian Federalism* edited by A. R. M. Lower et al, p. 92-125. Durham, NC: Duke University Press.
- . 1979. "The Uses of a Constitution". In *Special Lectures, 1978 - The Constitution by the Law Society of Upper Canada*. Toronto: Law Society of Upper Canada.
- . 1981. *My Life and Work: A Happy Partnership*. Kingston: Queen's University.
- Courchene, Thomas J. 1984. *Equalization Payments Past Present and Future*. Toronto: Ontario Economic Council.
- . 1986a. *La gestion économique et le partage des pouvoirs au Canada*. Volume 67 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa: La Commission.
- . 1986b. "Market Nationalism". In *Policy Options* 7: (October) p. 7-12.

- . 1987. *Social Policy in the 1990s: Agenda for Reform*. Toronto: C. D. Howe Institute.
- , et al, eds. 1985. *Ottawa and the Provinces: the Distribution of Money and Power*. 2 vols. Toronto: Ontario Economic Council.
- Craig, Gerald M., ed. 1963. *Lord Durham's Report*. Toronto: McClelland and Stewart.
- Craven, Paul and Tom Traves. 1979. "National Policy, 1872-1933". *Journal of Canadian Studies* 14: p. 14-38.
- Creighton, Donald. 1939. "Conservatism and National Unity". In *Essays in Canadian History Presented to George Mackinnon Wrong* edited by R. Flenley, p. 154-177. Toronto: Macmillan of Canada.
- . 1970. *Canada's First Century*. Toronto: Macmillan of Canada.
- Crépeau P.-A. et C.B. Macpherson, éd. 1965. *L'avenir du fédéralisme canadien*. Toronto: University of Toronto Press.
- Cross, Michael S. and Gregory Kealey. 1984. *Modern Canada, 1930s-1980s*. Toronto: McClelland and Stewart.
- Crouch, Colin. ed. 1979. *State and Economy in Contemporary Capitalism*. London: Croom Helm.
- . 1985. "Conditions for Trade Union Restraint". In *The Politics of Inflation and Stagflation*, edited by Leon Lindberg and Charles Maier, p. 105-139. Washington, DC: Brookings Institution.
- Crozier, Michael, et al. 1975. *The Crisis of Democracy*. New York: New York University Press.
- Cuming, R. éd. 1986. *L'harmonisation du droit au Canada*. Volume 55 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa: La Commission.
- . 1986b. *L'harmonisation du droit commercial au Canada*. Volume 56 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa: La Commission.
- Cumming, Peter. 1986. «Un fédéralisme fiscal équitable: les problèmes relatifs au partage des recettes provenant des ressources». In *Le fédéralisme fiscal* édité par Mark Krasnick. Volume 65 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 55-106. Ottawa: La Commission.
- Dafoe, J. W. 1963. *Laurier: A Study in Canadian Politics*. Toronto: McClelland and Stewart.
- Dahl, Robert. 1961. *Who Governs?*. New Haven, CT: Yale University Press.
- and Charles E. Lindblom. 1953. *Politics, Economics and Welfare*. New York: Harper.
- and Edward Tufté. 1973. *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Dalfen, Charles M. et Laurence Dunbar. 1986. «Le transport et les communications: la Constitution et l'union économique canadienne». In *Le partage des pouvoirs: étude de cas* édité par Mark Krasnick. Volume 62 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 159-227. Ottawa: La Commission.
- Dawson, R. M. 1933. *Constitutional Issues in Canada: 1900-1931*. London: Oxford University Press.
- Desbarats, Peter. 1965. *The State of Quebec: A Journalist's View of the Quiet Revolution*. Toronto: McClelland and Stewart.
- Deutsch, John. 1970. *Study on Maritime Union*. Fredericton: Maritime Union Study.
- Dion, Léon. 1961. «De l'ancien au nouveau régime». *Cité libre* 12: p. 3-15.
- . 1963. "The Origin and Character of the Nationalism of Growth" *Canadian Forum* 43: p. 179-183.
- . 1966. «La polarité des idéologies: conservatisme et progressisme». *Recherches socio-graphiques* 7: p. 23-35.
- . 1967. *Le Bill 60 et la société québécoise*. Montréal: Éditions HMH.

- . 1980. *Le Québec et le Canada : les voies de l'avenir*. Montréal : Les éditions Québecor.
- Dodge, William, ed. 1978. *Consultation and Consensus : a New Era in Policy Formulation?*. Ottawa : The Conference Board in Canada.
- , ed. 1982b. *How Ottawa Spends*. Ottawa : School of Public Administration, Carleton University.
- and Richard Phidd. 1983. *Canadian Public Policy : Ideas, Structure, Process*. Toronto : Methuen.
- and Glen Toner. 1985. *The Politics of Energy : the Development and Implementation of the NEP*. Toronto : Methuen.
- Donnelly, Murray. 1963. *The Government of Manitoba*. Toronto : University of Toronto Press.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York : Harper.
- Drache, Daniel and Duncan Cameron. 1985. *The Other Macdonald Report*. Toronto : James Lorimer.
- Draper, James A. 1971. *Citizen Participation : Canada*. Toronto : New Press.
- Drummond, Ian. 1972. *The Canadian Economy : Structure and Development*. Georgetown, ON : Irwin-Dorsey.
- Dunn, Shelagh. 1982. *The Year in Review, 1981 : Intergovernmental Relations in Canada*. Kingston : Institute of Intergovernmental Relations.
- . 1983. *The Year in Review, 1982 : Intergovernmental Relations in Canada*. Kingston : Institute of Intergovernmental Relations.
- Dupré, Stefan. 1964. "Contracting Out : À Funny Thing Happened on the Way to the Centennial". *Proceedings*, p. 209-218. 18th Tax Conference. Toronto : Canadian Tax Foundation.
- . 1980. "Reflections on the Fiscal and Economic Aspects of Government by Conference". *Canadian Public Administration* 23 : p. 54-59.
- . 1985. «Réflexions sur l'efficacité du fédéralisme de concertation». In *Les relations inter-gouvernementales* édité par Richard Simeon. Volume 63 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 1-38. Ottawa : La Commission.
- et al 1973. *Federalism and Policy Development : The Case of Adult Occupational Training in Ontario*. Toronto : University of Toronto Press.
- and Paul Weiler. 1979. "A Sense of Proportion and a Sense of Priorities : Reflections on the Report of the Task Force on Canadian Unity". *Canadian Bar Review* lvii : p. 446-471.
- Dwivedi, O. P. ed. 1982. *The Administrative State in Canada*. Toronto : University of Toronto Press.
- Dyck, Rand. 1976. "The Canada Assistance Plan : The Ultimate in Cooperative Federalism". *Canadian Public Administration* 19 : p. 587-602.
- . 1986. *Provincial Politics in Canada*. Toronto : Prentice-Hall.
- Easterbrook, W. T. and Aitken, Hugh. 1980. *Canadian Economic History*. Toronto : Gage.
- and M. H. Watkins, eds. 1967. *Approaches to Canadian Economic History*. Toronto : McClelland and Stewart.
- Conseil économique du Canada. Dates différentes. *Exposé annuel*. Ottawa : Approvisionnement et Services Canada.
- . 1977. *Vivre ensemble : une étude des disparités régionales*. Ottawa : Approvisionnement et Services Canada.
- . 1982. *Le financement de la Confédération d'aujourd'hui à demain*. Ottawa : Approvisionnement et Services Canada.
- . 1983. *Les enjeux du progrès : innovations, commerce et croissance*. Ottawa : Approvisionnement et Services Canada.

- Elkins, David and Richard Simeon. 1980. *Small Worlds: Provinces and Parties in Canadian Political Life*. Toronto: Methuen.
- Epstein, David F. 1984. *The Political Theory of The Federalist*. Chicago: University of Chicago Press.
- Epstein, Leon D. 1964. "A Comparative Study of Canadian Parties". *American Political Science Review* 58: p. 46-59.
- Esman, Milton, ed. 1977. *Ethnic Conflict in the Western World*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- . 1984. "Federalism and Modernization: Canada and the United States". *Publius* 14: p. 21-38.
- Ethier, Mireille. 1986. «Les doléances régionales: le cas du Québec». In *Les disparités et les adaptations interrégionales* édité par Kenneth Norrie. Volume 64 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 183-212. Ottawa: La Commission.
- Fairley, Scott. 1986. «Les dimensions constitutionnelles de la politique en matière de commerce extérieur». In *Le partage des pouvoirs: étude de cas* édité par Mark Krasnick. Volume 62 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 1-59. Ottawa: La Commission.
- Falardeau, Jean-Charles. 1961. «Le Canada français politique vu de l'intérieur». *Recherches sociographiques* 2: p. 295-340.
- . 1966. «Des élites traditionnelles aux élites nouvelles». *Recherches sociographiques* 7: p. 131-151.
- Faribault, Marcel. 1962. *Le Canada français d'aujourd'hui*. Montréal: Trust Général du Canada.
- and Robert M. Fowler. 1965. *Ten to One: the Confederation Wager*. Toronto: McClelland and Stewart.
- Favreau, Guy. 1965. "National Leadership in Canadian Federalism". In *Concepts of Federalism* edited by Gordon Hawkins, p. 46-51. Toronto: Canadian Institute of Public Affairs.
- Feldman, Elliott and Neil Nevitte. 1979. *The Future of North America: Canada, the United States and Quebec Nationalism*. Cambridge: Harvard University Press.
- Firestone, O. J. ed. 1974. *Regional Economic Development*. Ottawa: University of Ottawa Press.
- Flenley, R. ed. 1939. *Essays in Canadian History Presented to George Mackinnon Wrong*. Toronto: Macmillan of Canada.
- Fletcher, Frederick J. et Donald C. Wallace. 1986. «Les relations fédérales-provinciales et la formulation des politiques au Canada: une recension des études de cas». In *Le partage des pouvoirs et la politique d'État* édité par Richard Simeon. Volume 61 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 137-231. Ottawa: La Commission.
- Foot, D. K. ed. 1978. *Public Employment and Compensation in Canada*. Montreal: Institute for Research in Public Policy.
- Forbes, H. D., ed. 1985. *Canadian Political Thought*. Toronto: Oxford University Press.
- Forget, Claude E. 1986. «L'harmonisation des politiques sociales». In *Le fédéralisme fiscal* édité par Mark Krasnick. Volume 65 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 107-164. Ottawa: La Commission.
- Forsey, Eugene. 1962. "Canada: Two Nations or One?". *Canadian Journal of Economics and Political Science* 28: p. 485-501.
- . 1964-65. "The British North America Act and Biculturalism". *Queen's Quarterly* 71: p. 141-149.
- Foster, Peter. 1983. *The Sorcerer's Apprentices: Canada's Super-Bureaucrats and the Energy Mess*. Toronto: Totem Books.

- Fournier, Pierre. 1976. *The Quebec Establishment*. Montreal: Black Rose.
- Fowke, V. C. 1952. "The National Policy Old and New". In *Canadian Journal of Economics and Political Science* 18: p. 271-286.
- . 1957. *The National Policy and the Wheat Economy*. Toronto: University of Toronto Press.
- Francis, R. Douglas and Donald B. Smith, eds. 1982. *Readings in Canadian History, Post Confederation*. Toronto: Holt, Rinehart and Winston of Canada.
- Franks, C. E. S. 1987. *The Parliament of Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- Fraser, Blair. 1967. *The Search for Identity: Canada: Postwar and Present, 1945-1967*. Garden City, NJ: Doubleday.
- Fraser, Graham. 1972. *Fighting Back: Urban Renewal in Trefann Court*. Toronto: Hakkert.
- . 1984. *Le Parti québécois*. Montréal: Libre expression.
- French, Richard. 1980. *How Ottawa Decides: Planning and Industrial Policy-making, 1968-1980*. Toronto: James Lorimer.
- Friesen, Gerald. 1984. *The Canadian Prairies: A History*. Toronto: University of Toronto Press.
- Friesen, J. and H. K. Ralston, eds. 1980. *Historical Essays on British Columbia*. Toronto: Gage.
- Gagnon, Alain, ed. 1984. *Quebec State and Society*. Toronto: Methuen.
- Gallant, Edgar. 1965. "The Machinery of Federal-Provincial Relations". In *Canadian Public Administration* 8: p. 515-526.
- Garigue, Philippe. 1963. *L'Option politique du Canada français*. Montréal: Éditions du Lévrier.
- Gaventa, John. 1980. *Power and Powerlessness: Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*. Urbana, IL: University of Illinois Press.
- Gellner, Ernst. 1983. *Nations and Nationalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Gérin-Lajoie, Paul. 1950. *Constitutional Amendment in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- . 1957. "Looking to a New Era in Federal-Provincial Relations". In *Canadian Tax Journal* 5: p. 62-68.
- Gibbins, Roger. 1980. *Prairie Politics and Society: Regionalism in Decline*. Toronto: Butterworths.
- . 1982. *Regionalism: Territorial Politics in Canada and the United States*. Toronto: Butterworths.
- Gillespie, W. I. 1979. "Postwar Canadian Fiscal Policy Revisited, 1945-75". *Canadian Tax Journal* 27: p. 265-276.
- Gilligan, Carol. 1982. *In a Different Voice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Glenday, Daniel, Hubert Guindon and Allan Turowetz, eds. 1978. *Modernization and the Canadian State*. Toronto: Macmillan of Canada.
- Goldthorpe, John. 1982. *Problems of Political Economy after the End of the Postwar Period*. Nuffield College: Mimeographed.
- , ed. 1984. *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Clarendon Press.
- Gollner, Andrew B. and Daniel Salee. 1988. *Canada Under Mulroney: an End of Term Report*. Montreal: Vehicule Press.
- Gough, Ian. 1982. *The Political Economy of the Welfare State*. London: Macmillan.
- Gourevitch, Peter. 1986. *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Grant, George. 1965. *Est-ce la fin du Canada: lamentation sur l'échec du nationalisme canadien*. Ville de LaSalle, Québec: Hurtubise.

- Guest, Dennis. 1980. *The Emergence of Social Security in Canada*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Graham, Ron. 1986. *One-eyed Kings: Promise and Illusion in Canadian Politics*. Toronto: Collins.
- Granatstein, J. L. 1975. *Canada's War*. Toronto: University of Toronto Press.
- . 1982. *The Ottawa Men: The Civil Service Mandarins 1935-1957*. Toronto: Oxford University Press.
- Great Britain. 1942. Interdepartmental Committee on Social Insurance and Allied Services. *Report*. (The Beveridge Report.) London: Her Majesty's Stationery Office.
- Groulx, L'Abbé. 1985. "Tomorrow's Tasks". In *Canadian Political Thought* edited by H. D. Forbes, p. 255-270. Toronto: Oxford University Press.
- Guindon, Hubert. 1964-5. "Social Unrest, Social Class and Quebec's Bureaucratic Revolution". *Queen's Quarterly* 71: p. 150-162.
- Gwynn, Richard. 1968. *Smallwood: The Unlikely Revolutionary*. Toronto: McClelland and Stewart.
- Habermas, Jurgen. 1975. *Legitimation Crisis*. Boston: Beacon Press.
- Hamelin, J. et F. Harvey. 1976. *Les travailleurs québécois 1941-1971*. Québec: Cahiers de l'Institut supérieur des sciences humaines: Université Laval.
- Haggart, Ron, and Aubrey E. Golden. 1971. *Rumours of War*. Toronto: New Press.
- Hall, Peter. 1986. *Governing the Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Hamilton, Richard and Maurice Pinard. 1982. "The Quebec Independence Movement". In *National Separatism* edited by Colin H. Williams, p. 203-234. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Hampson, Fen. 1986. *Forming Economic Policy: the Case of Energy in Canada and Mexico*. New York: St. Martin's Press.
- Hardin, Herschel. 1974. *A Nation Unaware: The Canadian Economic Culture*. Vancouver: J. J. Douglas.
- Hawkins, Gordon, ed. 1965. *Concepts of Federalism*. Toronto: Canadian Institute of Public Affairs.
- Heilbroner, Robert L. 1975. *The Economic Problem*. 4th ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Heintzman, Ralph. 1983. "The Political Culture of Quebec, 1840-1960". *Canadian Journal of Political Science* 16: 3-59.
- L'Heureux, Jacques. 1985. «Le partage des pouvoirs et les municipalités». In *Les relations inter-gouvernementales* édité par Richard Simeon. Volume 63 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 205-245. Ottawa: La Commission.
- Hirsch, F. and J. Goldthorpe, eds. 1978. *The Political Economy of Inflation*. London: Martin Robertson.
- Hirschman, Albert. 1970. *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge: Harvard University Press.
- . 1987. *Shifting Involvements*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hockin, Tom, ed. 1971. *Apex of Power: The Prime Minister and Political Leadership in Canada*. Toronto: Prentice-Hall of Canada.
- Hodgetts, J. E. 1966. "Regional Interests and Policy in a Federal Structure". *Canadian Journal of Economics and Political Science* 32: p. 3-14.
- . 1973. *The Canadian Public Service: A Physiology of Government 1867-1970*. Toronto: University of Toronto Press.
- and O. P. Dwivedi. 1969. "The Growth of Government in Canada". *Canadian Public Administration* 12: p. 224-238.

- and O. P. Dwivedi. 1974. *Provincial Governments as Employers*. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Hogg, Peter. 1985. *Constitutional Law of Canada*. 2nd ed. Toronto: The Carswell Company Limited.
- Hood, W. C. 1964. "Economic Policy in Our Federal State". *Canadian Tax Journal* 12: p. 389-397.
- Horowitz, Gad. 1966. "Conservatism, Liberalism and Socialism in Canada: An Interpretation". *Canadian Journal of Economics and Political Science* 32: p. 143-171.
- . 1968a. "Toward the Democratic Class Struggle". In *Agenda 1970: Proposals for a Creative Politics* edited by Trevor Lloyd and Jack McLeod, p. 241-255. Toronto: University of Toronto Press.
- . 1968b. *Canadian Labour in Politics*. Toronto: University of Toronto Press.
- Howard, John and William Stanbury. 1984. "Measuring Leviathan". In *Understanding Leviathan* edited by George Lermer, p. 87-110. Vancouver: Fraser Institute.
- Hueglin, Thomas O. 1984. *Federalism and Fragmentation*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- Hum, Derek. 1983. *Federalism and the Poor: A Review of the Canada Assistance Program*. Toronto: Ontario Economic Council.
- Hurley, James Ross. 1966-67. "Federalism, Coordinate Status and the Canadian Situation". *Queen's Quarterly* 73: p. 157-166.
- Inglehart, Ronald. 1977. *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Innis, Harold A. 1956. *Essays in Canadian Economic History*. Toronto: University of Toronto Press.
- Innis, Hugh R. 1973. *Bilingualism and Biculturalism: An Abridged Version of the Royal Commission Report*. Toronto: McClelland and Stewart.
- Institut des relations intergouvernementales. 1969. *Rapport: liaison intergouvernementale dans le domaine de la fiscalité et de l'économie*. Ottawa: Imprimeur de la Reine.
- . 1979. *Compte rendu: Colloque sur l'économie politique de la confédération*. Ottawa: Approvisionnement et Services.
- Institute of Intergovernmental Relations. 1980. *The Question: The Debate on the Referendum Question, Quebec National Assembly, March 4 to 20, 1980*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- Irvine, William P. 1979. *Does Canada Need a New Electoral System?*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- Irving, John A. 1959. *The Social Credit Movement in Alberta*. Toronto: University of Toronto Press.
- Jamieson, Stuart. 1968. *Times of Trouble: Labour Unrest and Industrial Conflict in Canada, 1900-1966*. Ottawa: Privy Council Office.
- Jenkin, Michael. 1983. *Le défi de la coopération: la politique industrielle dans la fédération canadienne*. Étude de documentation n° 50, Conseil des sciences du Canada. Ottawa: Approvisionnement et Services Canada.
- Johnson, A. W. 1968. "The Dynamics of Federalism". In *Canadian Journal of Political Science* 1: p. 18-39.
- . 1975. "Canada's Social Security Review". In *Canadian Public Policy* 1: p. 456-472.
- . 1985. *Pour une meilleure orientation du financement de l'enseignement postsecondaire et de la recherche par le gouvernement du Canada*. Ottawa: Secrétariat d'État du Canada.
- Johnson, Daniel. 1965. *Égalité ou indépendance*. Montréal: Les éditions Renaissance.
- Johnson, Harry G. 1963. *The Canadian Quandry*. Toronto: McGraw-Hill.

- Johnson, Leo. 1972. "The Development of Class in Canada in the Twentieth Century". In *Capitalism and the National Question in Canada* edited by Gary Teeple, p. 142-183. Toronto: University of Toronto Press.
- Johnston, Richard. 1980. "Federal and Provincial Voting: Contemporary Patterns and Historical Evolution". In *Small Worlds: Provinces and Parties in Canadian Political Life* edited by David Elkins and Richard Simeon, p. 131-178. Toronto: Methuen.
- . 1986. *L'opinion publique et la politique d'État au Canada*. Volume 35 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa: La Commission.
- Jones, Richard. 1972. *Community in Crisis: French-Canadian Nationalism in Perspective*. Toronto: McClelland and Stewart.
- Joy, Richard. 1972. *Languages in Conflict*. Toronto: McClelland and Stewart.
- Katzenstein, P. 1976. "International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States". In *International Organization* 30: p. 1021-1034.
- . 1985. *Small States in World Markets*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Katznelson, Ira and Aristide Zolberg. 1986. *Working Class Formation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kent, Tom. 1962. *Social Policy in Canada: Towards a Philosophy of Social Security*. Ottawa: Policy Press.
- Keohane, Robert. 1984. "The World Political Economy and the Crisis of Embedded Liberalism". In *Order and Conflict in Contemporary Capitalism* edited by John Goldthorpe. Oxford: Clarendon Press.
- and Joseph Nye. 1977. *Power and Interdependence*. Boston: Little, Brown.
- Keyfitz, Nathan. 1963-64. "Canadians and Canadiens". In *Queen's Quarterly* 70: p. 163-182.
- Keynes, J. M. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan.
- King, Anthony. 1975. "Overload: Problems of Governing in the 1970s". In *Political Studies* 23: p. 284-296.
- Kitchen, Harry M. et M.L. McMillan. 1986. «Les administrations locales et le fédéralisme canadien». In *Les relations intergouvernementales* édité par Richard Simeon. Volume 63 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 247-300. Ottawa: La Commission.
- Kong, Shiu L. and Riten Ray, eds. 1978. *Unity Within Diversity*. Toronto: University of Toronto Press.
- Komberg, A. and H. D. Clarke, eds. 1983. *Political Support in Canada: The Crisis Years*. Durham, NC: Duke University Press.
- Korpi, Walter and Michael Shalev. 1979. "Strikes, Industrial Relations and Class Conflict in Capitalist Society". In *British Journal of Sociology* 30: p. 164-187.
- Krasner, Stephen. 1976. "State Power and the Structure of International Trade". *World Politics* 28: p. 317-347.
- Krasnick, Mark, éd. 1986a. *Points de vue sur l'union économique canadienne*. Volume 60 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa: La Commission.
- , éd. 1986b. *Le partage des pouvoirs: étude de cas*. Volume 62 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa: La Commission.
- , éd. 1985c. *Le fédéralisme fiscal*. Volume 65 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa: La Commission.
- Kresl, R. K. 1974. "The New Nationalism and Economic Rationality". In *American Journal of Canadian Studies* 4: p. 2-19.

- Kruhlik, Orest et al. eds. 1970. *The Canadian Political Process: A Reader*. Toronto: Holt, Rinehart and Winston.
- Kumar, Pradeep. 1986. «La croissance des syndicats au Canada: rétrospective et prospective». In *Les relations de travail au Canada* édité par Craig Riddell. Volume 16 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 107-184. Ottawa: La Commission.
- Kwavnick, D. 1965. "The Roots of French-Canadian Discontent". *Canadian Journal of Economics and Political Science* 31: p. 509-523.
- . 1972. *Organized Labour and Pressure Politics: The CLC, 1956-1968*. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
- , ed. 1973. *The Tremblay Report*. Toronto: McClelland and Stewart.
- La Forest, Gérard V. 1967. *The Allocation of Taxing Power Under the Canadian Constitution*. Toronto: Canadian Tax Foundation.
- Lajoie, Andrée, Pierette Mulazzi et Michelle Gamache. 1986. «Les idées politiques au Québec et le droit constitutionnel canadien, 1945-1985». In *La Cour suprême du Canada comme agent de changement politique* édité par Ivan Bernier et Andrée Lajoie. Volume 47 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 1-110. Ottawa: La Commission.
- Lamarsh, Judy. 1969. *Memoirs of a Bird in a Gilded Cage*. McClelland and Stewart.
- Lamontagne, Maurice. 1954. *Le fédéralisme canadien*. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Landau, Martin and Eva Eagle. 1981. *On the Concept of Decentralization*. Berkeley, CA: University of California, mimeographed.
- Lapierre, Laurier, et al., eds. 1971. *Essays on the Left: Essays in Honour of T. C. Douglas*. Toronto: McClelland and Stewart.
- Laski, Harold. 1939. "The Obsolescence of Federalism". In *The People, Politics and the Politician* edited by A. N. Christensen and E. M. Kirkpatrick, p. 53-76. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Latouche, Daniel. 1974. «La vraie nature de la Révolution tranquille». In *Canadian Journal of Political Science* 7: p. 524-536.
- . *Le Canada et le Québec: un essai rétrospectif et prospectif*. Volume 70 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa: La Commission.
- Laux, Jeanne and Maureen Molot. 1988. *State Capitalism: Public Enterprise in Canada*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Laxer, Robert. 1976. *Canada's Unions*. Toronto: James Lorimer.
- . 1983. *Oil and Gas: Ottawa, the Provinces and the Petroleum Industry*. Toronto: James Lorimer.
- Lederman, W. R., ed. 1964. *The Courts and the Canadian Constitution*. Toronto: McClelland and Stewart.
- . 1971. "Cooperative Federalism". In *Queen's Quarterly* 78: p. 7-17.
- . 1981. *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas*. Toronto: Butterworths.
- Léger, Jean-Marc. 1957-58. "Aspects of French-Canadian Nationalism". In *University of Toronto Quarterly* 27: p. 310-329.
- . 1963. "The New Face of Centralism". In *Canadian Forum* 43: p. 155-156.
- Leman, Christopher. 1980. *The Collapse of Reform: Political Institutions and the Poor in Canada and the U.S.* Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology.
- Leslie, Peter M., ed. 1986, 1987. *Canada: the State of the Federation, 1985*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.

- , ed. 1987. *Canada: the State of the Federation, 1986*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- . 1987. *Federal State, National Economy*. Toronto: University of Toronto Press.
- . 1986. «Le Canada en tant qu'entité politique abritant deux collectivités». In *Les dossiers permanents du fédéralisme canadien* édité par Clare Beckton et A. Wayne MacKay. Volume 57 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 117-150. Ottawa: La Commission.
- et R.L. Watts, éd. *Canada: l'état de la fédération: 1987-1988*. Kingston: Institut des relations intergouvernementales.
- Lerner, George, ed. 1984. *Probing Leviathan: An Investigation of Government in the Economy*. Vancouver: The Fraser Institute.
- Lévesque, René. 1968. *Option Québec*. Montréal: Éditions de l'Homme.
- . 1986. *Attendez que je me rappelle*. Montréal: Québec/Amérique.
- Levit, Kari. 1970. *Silent Surrender: The Multinational Corporation in Canada*. Toronto: Macmillan of Canada.
- Lindberg, Leon, Colin Crouch, and Claus Offe, eds. 1975. *Stress and Contradiction in Modern Capitalism: Public Policy and the Theory of the State*. Toronto: Lexington.
- and Charles Maier. 1985. *The Politics of Inflation and Stagflation*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Lipset, S. M. 1960. *Political Man: The Social Bases of Politics*. New York: Doubleday.
- . 1968. *Agrarian Socialism: The Cooperative Commonwealth Federation in Saskatchewan*. Revised ed. Garden City, NJ: Anchor Books.
- . 1970a. "Canada and the United States: A Comparative View". In *Poverty and Social Policy in Canada* edited by W. E. Mann, p. 488-498. Toronto: Copp Clark.
- . 1970b. "Revolution and Counter-Revolution: The United States and Canada". In *The Canadian Political Process: A Reader* edited by Orest Kruhlik et al., p. 13-38. Toronto: Holt, Rinehart & Winston.
- and Stein Rokkan. 1965. *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: Basic Books.
- Lithwick, Harvey. 1967. *Economic Growth in Canada: A Quantitative Analysis*. Toronto: University of Toronto Press.
- . 1986. «Une évaluation des mesures d'expansion économique régionale du gouvernement fédéral». In *Les disparités et les adaptations interrégionales* édité par Kenneth Norrie. Volume 64 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 123-181. Ottawa: La Commission.
- Livingston, William S. 1956. *Federalism and Constitutional Change*. Oxford: Oxford University Press.
- Lloyd, Trevor and Jack McLeod. 1968. *Agenda 1970: Proposals for a Creative Politics*. Toronto: University of Toronto Press.
- Lower, A. R. M. 1973. *Canada: An Outline History*. Toronto: McGraw-Hill Ryerson.
- et al. 1958. *Evolving Canadian Federalism*. Durham, NC: Duke University Press.
- Lukes, Steven. 1977. "Power and Structure". In *Essays in Social Theory*. London: Macmillan.
- Lumsden, Ian, ed. 1970. *Close the 49th Parallel*. Toronto: University of Toronto Press.
- Lynn, James H. 1967. *Federal-Provincial Fiscal Relations. Study prepared for the Royal Commission on Taxation*. Ottawa: Queen's Printer.
- Macdonald, Donald C., ed. 1975. *Government and Politics of Ontario*. Toronto: Macmillan of Canada.
- MacDonald, L. Ian. 1984a. *De Bourassa à Bourassa*. Montréal: Primeur Sand.

- . 1984b. *Mulroney: de Baie-Comeau à Sussex Drive*. Montréal: Éditions de l'Homme.
- MacKay, A. Wayne et Richard Bauman. 1985. «La Cour suprême du Canada: perspectives de réforme pour une institution nationale en devenir». In *Les tribunaux et la Charte* édité par Clare Beckton et A. Wayne MacKay. Volume 57 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 41-146. Ottawa: La Commission.
- et Clare Beckton. 1986. «Les accords institutionnels et constitutionnels: un aperçu». In *Les dossiers permanents du fédéralisme canadien* édité par Clare Beckton et A. Wayne MacKay. Volume 57 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 1-80. Ottawa: La Commission.
- Mackintosh, W. A. 1967. *The Economic Background of Dominion-Provincial Relations*. Carleton Library edition. Toronto: McClelland and Stewart.
- McLarty, Robert. 1967. "Organizing for a Federal-Provincial Fiscal Policy". *Canadian Tax Journal* 15: p. 412-420.
- Magnusson, Warren, et al. 1984. *The New Reality: The Politics of Restraint in British Columbia*. Vancouver: New Star Books.
- Maier, Charles. 1975. *Recasting Bourgeois Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Mallory, J. R. 1948. "Disallowance and the National Interest: The Alberta Social Credit Legislation of 1937". In *Canadian Journal of Economics and Political Science* 14: p. 342-357.
- . 1961. "The Lieutenant Governor's Discretionary Powers". In *Canadian Journal of Economics and Political Science* 27: p. 518-522.
- . 1958. "The Five Faces of Federalism". In *The Future of Canadian Federalism* edited by P.-A. Crépeau and C. B. Macpherson, p. 3-15. Toronto: University of Toronto Press.
- . 1954, 1976. *Social Credit and the Federal Power In Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- Macpherson, C. B. 1962. *Democracy in Alberta: Social Credit and the Party System*. 2nd ed. Toronto: University of Toronto Press.
- Mann, W. E. ed. 1970a. *Poverty and Social Policy in Canada*. Toronto: Copp Clark.
- , ed. 1970b. *Social and Cultural Change in Canada*. 2 Vols. Toronto: Copp Clark Pitman.
- Mansell, Robert L. et Lawrence Copithorne. 1986. «Les disparités économiques régionales au Canada: un tour d'horizon». In *Les disparités et les adaptations interrégionales* édité par Kenneth Norrie. Volume 64 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 1-57. Ottawa: La Commission.
- Manthorpe, Jonathan. 1974. *The Power and the Tories: Ontario Politics 1943 to the Present*. Toronto: Macmillan of Canada.
- Manzer, Ronald. 1974. *Canada: A Sociopolitical Report*. Toronto: McGraw-Hill Ryerson.
- . 1985. *Public Policies and Political Development in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- Marr, William L. and Donald G. Paterson. 1980. *Canada: An Economic History*. Toronto: Gage.
- Marsh, Leonard. 1975. *Report on Social Security for Canada 1943*. Toronto: University of Toronto Press.
- Martin, Andrew. 1977. "Political Constraints on Economic Strategies in Advanced Industrial Countries". In *Comparative Political Studies* 10: p. 323-354.
- . 1986. «La dimension politique de l'emploi et du bien-être: orientations nationales et interdépendance internationale». In *L'État et les milieux économiques* édité par Keith Banting. Volume 32 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 167-265. Ottawa: La Commission.
- Maslove, A. and G. Swimmer. 1980. *Wage Controls in Canada 1975-78*. Montreal: Institute for Research in Public Policy.

- Mathias, Philip. 1971. *Forced Growth*. Toronto: James Lewis and Samuel.
- Mathews, Ralph. 1983. *The Creation of Regional Dependency*. Toronto: University of Toronto Press.
- and Campbell Davis. "The Comparative Influence of Region, Status, Class and Ethnicity on Canadian Attitudes and Values". In *Regionalism in Canada* edited by Robert Brym, p. 89-122. Toronto: Irwin Publishing.
- Maxwell, Judith et Caroline Pestieau. 1980. *Réalités économiques de la confédération*. Montréal: Institut de recherches C.D. Dowe.
- McAdam, Doug. 1982. *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*. Chicago: University of Chicago Press.
- McAllister, James A. 1984. *The Government of Edward Schreyer: Democratic Socialism in Manitoba*. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
- McCall-Newman, Christina. 1983. *Les rouges: un portrait du Parti libéral*. Montréal: Éditions de l'Homme.
- McConnell, W. H. 1969. "The Genesis of the Canadian New Deal". In *Journal of Canadian Studies* 4: p. 31-41.
- McDougall, A. K. 1986. *John P. Robarts: His Life and Government*. Toronto: University of Toronto Press.
- McDougall, John N. 1982. *Fuels and the National Policy*. Toronto: Butterworths.
- McFetridge, D.G., éd. 1985a. *L'industrie canadienne en transition*. Volume 2 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa: La Commission.
- , éd. 1985b. *La mise en œuvre de la politique industrielle canadienne*. Volume 4 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa: La Commission.
- McKercher, William R., ed. 1983. *The U.S. Bill of Rights and the Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Toronto: Ontario Economic Council.
- McLarty, Robert A. 1967. "Organizing for a Federal-Provincial Fiscal Policy". In *Canadian Tax Journal* 15: p. 412-20.
- McNaught, Kenneth. 1969. *The Pelican History of Canada*. Revised edition. Toronto: Penguin of Canada.
- McRae, Kenneth, ed. 1974. *Consociational Democracy: Political Accommodation in Segmented Societies*. Toronto: McClelland and Stewart.
- McRoberts, Kenneth. 1985. «L'unilatéralisme, le bilatéralisme et le multilatéralisme en tant qu'approches du fédéralisme canadien». In *Les relations intergouvernementales* édité par Richard Simeon. Volume 63 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 83-148. Ottawa: la Commission.
- et Dale Posgate. 1983. *Développement et modernisation du Québec*. Sillery, Québec: Boréal Express.
- McWhinney, Edward. 1979. *Quebec and the Constitution, 1960-1978*. Toronto: University of Toronto Press.
- . 1982. *Canada and the Constitution, 1979-1982*. Toronto: University of Toronto Press.
- Meekison, J. Peter. 1971, 1977. *Canadian Federalism: Myth or Reality?* ? 2nd ed., 3rd ed. Toronto: Methuen.
- Miliband, Ralph. 1969. *The State in Capitalist Society*. London: Wiedenfeld and Nicolson.
- Milne, David. 1982. *The New Canadian Constitution*. Toronto: James Lorimer.
- . 1986. *Tug of War: Ottawa and the Provinces Under Trudeau and Mulroney*. Toronto: James Lorimer.
- Moe, Terry. 1980. *The Organization of Interests*. Chicago: University of Chicago Press.

- Monahan, Patrick J. 1986. «La Cour suprême et l'économie». In *La Cour suprême du Canada comme agent de changement politique* édité par Ivan Bernier et Andrée Lajoie. Volume 47 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 111-192. Ottawa: La Commission.
- . 1987. *Politics and the Constitution: the Charter, Federalism and Supreme Court of Canada*. Toronto: Carswell.
- Morin, Claude. 1972. *Le pouvoir québécois en négociation*. Montréal: Les Éditions Boréal Express.
- . 1976. *Quebec versus Ottawa: The Struggle for Self-Government, 1960-72*. Toronto: University of Toronto Press.
- Morley, J. Terence, et al. 1983. *The Reins of Power: Governing British Columbia*. Vancouver: Douglas and McIntyre.
- Moore, A. Milton and J. Harvey Perry. 1966. *Financing Confederation: The First Hundred Years*. Toronto: Canadian Tax Foundation.
- Moore, Barrington. 1966. *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston: Beacon Press.
- . *Injustice: the Social Bases of Obedience and Revolt*. New York: Sharpe.
- Morrison, J. C. 1961. *Oliver Mowat and the Development of Provincial Rights in Ontario*. Toronto: Ontario Department of Public Records and Archives.
- Morton, Desmond. 1984. *Working People*. Toronto: Copp Clark Pitman.
- . 1986. *The New Democrats, 1961-86: The Politics of Change*. Toronto: Copp Clark Pitman.
- Morton, W. L. 1972. *The Canadian Identity*. 2nd ed. Toronto: University of Toronto Press.
- . 1967. *Manitoba: A History*. 2nd ed. Toronto: University of Toronto Press.
- Mulroney, Brian. 1984. *Notes pour une allocution*, Sept-Îles, Québec. 6 août.
- Mullan, David J. 1985. «Les tribunaux administratifs: leur évolution au Canada de 1945 à 1984». In *Les règlements, les sociétés d'État et les tribunaux administratifs* édité par Ivan Bernier et Andrée Lajoie. Volume 48 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 175-228. Ottawa: La Commission.
- Naylor, Tom. 1975. *The History of Canadian Business, 1868-1914*. Toronto: James Lorimer.
- Neatby, H. Blair. 1963. *William Lyon Mackenzie King*. Volume 2 (1924-1932). Toronto: University of Toronto Press.
- . 1972. *The Politics of Chaos: Canada in the Thirties*. Toronto: Macmillan of Canada.
- . 1976. "Mackenzie King and French Canada". In *Journal of Canadian Studies* 11: p. 3-13.
- Nelles, H. V. 1974. *The Politics of Development: Forests, Mines and Hydro-electric Power in Ontario, 1849-1941*. Toronto: Macmillan of Canada.
- Nevitte, Neil and Allan Kornberg. 1985. *Minorities and the Canadian State*. Oakville: Mosaic Press.
- Newfoundland. Royal Commission on Employment and Unemployment. 1986. *Report: Building on our Strengths*. St. John's: Queen's Printer.
- Newman, Peter. 1963. *Renegade in Power*. Toronto: McClelland and Stewart.
- . 1968. *The Distemper of Our Times: Canadian Politics in Transition, 1963-8*. Toronto: McClelland and Stewart.
- Norrie, Kenneth. 1976. "Some Comments on Prairie Economic Alienation". In *Canadian Public Policy* 2: p. 211-224.
- , éd. 1986. *Les disparités et les adaptations interrégionales*. Volume 59 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa: La Commission.

- Norrie, Kenneth, Richard Simeon et Mark Krasnick. 1985. *Le fédéralisme et l'union économique*. Volume 59 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa: La Commission.
- O'Connor, James. 1973. *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's Press.
- Oliver, Michael, ed. 1961. *Social Purpose for Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- . *The Rise and Decline of Nations*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Ontario. Advisory Committee on Confederation. 1967, 1970. *Background Papers and Reports*. 3 Vols. Toronto: Queen's Printer.
- Ostrom, Vincent. 1987. *The Political Theory of the Compound Republic*. Lincoln, NB: University of Nebraska Press.
- OECD. 1977. *Towards Full Employment and Price Stability*. (The McCracken Report). Paris: OECD.
- . 1978. *From Marshall Plan to Global Interdependence*. Paris: OECD.
- OCDE. 1979. *Rôle des stimulants à l'industrie dans le développement régional*. Paris: OCDE.
- . 1981. *L'État protecteur en crise*. Paris: OCDE.
- Ornstein, Michael. 1986. "Regional Politics and Ideology". In *Regionalism in Canada* edited by Robert Brym, p. 47-88. Toronto: Irwin Publishing.
- Ossenberg, Richard. 1971. *Canadian Society: Pluralism, Change and Conflict*. Toronto: Prentice-Hall.
- Owram, Doug. 1982. *The Economic Development of Western Canada: An Historical Overview*. Ottawa: Economic Council of Canada.
- Pal, Leslie A. 1981. "Keynesian Commitment, Keynesian Illusion: The Politics of Canadian Fiscal Policy, 1943-1963". Thesis. Queen's University.
- Palmer, Bryan. 1987. *Working Class Experience: the Rise and Reconstitution of Canadian Labour, 1800-1880*. Toronto: Butterworths.
- Panitch, Leo, ed. 1977. *The Canadian State: Political Economy and Political Power*. Toronto: University of Toronto Press.
- and Don Swartz. 1985. *From Consent to Cærcion: The Assault on Trade Union Freedoms*. Toronto: Garamond Press.
- Peacock, Donald. 1968. *Journey to Power: The Story of a Canadian Election*. Toronto: The Ryerson Press.
- Pelletier, Gérard. 1971. *La crise d'octobre*. Montréal: Édition du Jour.
- . 1983. *Les années d'impatience: 1950-1960*. Montréal: Stanké.
- . 1987. *Le temps des choix: 1960-1968*. Montréal: Stanké.
- Penniman, Howard, ed. 1975. *Canada at the Polls: the General Election of 1974*. Washington, DC: The American Enterprise Institute.
- Pépin, Gilles. 1985. «Le problème de l'article 96 de la Loi constitutionnelle de 1867». In *Les tribunaux et la Charte* édité par Clare Beckton et A. Wayne MacKay. Volume 58 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 245-305. Ottawa: La Commission.
- Pépin, Jean-Luc. 1964-65. "Cooperative Federalism". In *Canadian Forum* 44: p. 206-210.
- Perlin, George. 1980. *The Tory Syndrome*. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Phidd, Richard and G. Bruce Doern. 1978. *The Politics and Management of Canadian Economic Policy*. Toronto: Macmillan of Canada.
- Phillips, Paul. 1979. "The National Policy Revisited". In *Journal of Canadian Studies* 14: p. 3-13, 39-49.

- and Stephen Watson. 1984. "From Mobilization to Continentalism: The Canadian Economy in the Post-Depression Period". In *Modern Canada, 1930s-1980s* by Michael S. Cross and Gregory Kealey, p. 20-45. Toronto: McClelland and Stewart.
- Pickersgill, J. W. and Donald Forster. 1961-70. *Mackenzie King Record*. Toronto: University of Toronto Press.
- Pigeon, Louis-Philippe. 1951. "The Meaning of Provincial Autonomy". In *Canadian Bar Review* 29: p. 1126-1135.
- Pinard, Maurice. 1971. *The Rise of a Third Party*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Pollard, Bruce. 1984. *Revue de l'année 1983: les relations intergouvernementales au Canada*. Kingston: Institut des relations intergouvernementales.
- . 1986. *Managing the Interface: Intergovernmental Affairs Agencies in Canada*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- . 1987. "Minority Language Rights in Four Provinces". In *Federal State, National Economy* by Peter M. Leslie, p. 193-222. Toronto: University of Toronto Press.
- Porter, Glenn and Robert Cuff, eds. 1975. *Enterprise and National Development: Essays in Canadian Business and Economic History*. Toronto: Hakkert.
- Porter, John. 1965. *The Vertical Mosaic: An Analysis of Social Class and Power in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- Preston, Richard, ed. 1972. *The Influences of the United States on Canadian Development*. Durham, NC: Duke University Press.
- Prang, Margaret. 1986. "Networks and Associations and the Nationalizing of Sentiment in English Canada". In *National Politics and Community in Canada* edited by R. Kenneth Carty and W. Peter Ward, p. 48-62. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Pratt, Larry. 1976. *The Tar Sands: Syncrude and the Politics of Oil*. Edmonton: Hurtig Publishers Ltd.
- . 1982. "Energy: The Roots of National Policy". In *Studies in Political Economy* 7: p. 27-59.
- , ed. 1986. *Socialism and Democracy in Alberta*. Edmonton: NeWest Press.
- and Garth Stevenson, eds. 1981. *Western Separatism: The Myths, Realities and Dangers*. Edmonton: Hurtig Publishers Ltd.
- Presthus, Robert. 1973. *Elite Accommodation in Canadian Politics*. Toronto: Macmillan of Canada.
- Prince, Michael, ed. 1987. *How Ottawa Spends, 1986-7*. Toronto: Methuen.
- Pritchard, J. R. S., ed. 1983. *Crown Corporations in Canada*. Toronto: Butterworths.
- Pross, A. Paul, ed. 1975. *Pressure Group Behaviour in Canadian Politics*. Toronto: McGraw-Hill Ryerson.
- Provencher, Jean. 1974. *René Lévesque: portrait d'un Québécois*. Montréal: La Presse.
- Przeworski, Adam. 1980. "Social Democracy as a Historical Phenomenon". In *New Left Review* 122: p. 27-58.
- . 1985a. "Marxism and Rational Choice". In *Politics and Society* 14: p. 379-409.
- . 1985b. *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Québec. 1977. *Les comptes économiques du Québec*. Québec: Conseil exécutif.
- Québec. Conseil exécutif. 1979. *La nouvelle entente Québec-Canada*. Éditeur officiel du Québec.
- Québec. 1954. Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels. *Rapport*. Le rapport Tremblay. Québec: Éditeur officiel du Québec.
- Parti libéral du Québec. Commission constitutionnelle. 1980. *Une nouvelle fédération canadienne*. Montréal: Parti libéral du Québec.

- . Commission politique. 1985. *Maîtriser l'avenir : programme politique*. Montréal : Parti libéral du Québec.
- Quinn, Herbert F. 1979. *The Union nationale : Québec Nationalism from Duplessis to Lévesque*. 2nd ed. Toronto : University of Toronto Press.
- Radwanski, George. 1978. *Trudeau*. Montréal : Fides.
- Rae, K. J. 1985. *The Prosperous Years : The Economic History of Ontario, 1939-75*. Toronto : University of Toronto Press.
- Rawlyk, George. 1968. "Nova Scotia Regional Protest, 1867-1967". In *Queen's Quarterly* 75 : p. 105-123.
- Reich, Robert. 1983. *The Next American Frontier*. New York : Penguin.
- Reid, Malcolm. 1972. *The Shouting Signpainters : Literary and Political Account of Quebec Revolutionary Nationalism*. Toronto : McClelland and Stewart.
- Reuber, Grant L. 1980. *Canada's Political Economy : Current Issues*. Toronto : McGraw-Hill Ryerson.
- Richards, John and Larry Pratt. 1979. *Prairie Capitalism : Power and Influence in the New West*. Toronto : McClelland and Stewart.
- Riddell, Craig, éd. 1985. *Les relations de travail au Canada*. Volume 16 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa : La Commission.
- Rioux, Marcel. 1965. «Conscience ethnique et conscience de classe au Québec». *Recherches sociographiques* 6 : p. 23-32.
- Roberts, Wayne and John Bullen. 1984. "A Heritage of Hope and Struggle : Workers, Unions, and Politics in Canada, 1930-1982". In *Modern Canada, 1930s-1980s* by Michael S. Cross and Gregory Kealey, p. 105-143. Toronto : McClelland and Stewart.
- Roberts, Leslie. 1957. *The Life and Times of Clarence Decatur Howe*. Toronto : Clarke Irwin and Company.
- Robertson, Gordon. 1979. "The Role of Intergovernmental Conferences in the Decision-Making Process. In *Confrontation and Collaboration : Intergovernmental Relations in Canada Today = Confrontation et collaboration : les relations intergouvernementales dans le Canada d'aujourd'hui* édité par Richard Simeon, p. 78-88. Toronto : Institute of Public Administration of Canada = Institut d'administration publique du Canada.
- . 1985. «L'évolution politique du Nord dans le cadre du fédéralisme canadien». In *Le Nord* édité par Michael S. Whittington. Volume 72 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 137-146. Ottawa : La Commission.
- Robin, Martin. 1972. *The Rush for Spoils : The Company Province, 1871-1933*. Toronto : McClelland and Stewart.
- , ed. 1971. *Canadian Provincial Politics*. Toronto : Prentice-Hall.
- Robinson, Ian. 1987. "The Logic of Solidarity". Unpublished manuscript. Yale University.
- Rodgers-Magnet, Sanda et Joseph Eliot Magnet. «La liberté de circulation : la libre circulation des personnes et l'union économique du Canada». In *Points de vue sur l'union économique canadienne* édité par Mark Krasnick. Volume 60 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 217-298. Ottawa : La Commission.
- Rogers, Norman McL. 1931. "Government by the Dead". In *Canadian Forum* 12 : p. 46-49.
- Rogowski, Robert. 1974. *Rational Legitimacy : a Theory of Political Support*. Princeton, NJ : Princeton University Press.
- Rokkan, Stein and Derek Urwin. 1983. *Economy, Territory Identity*. London : Sage Publications.
- Romanow, Roy, John Whyte and Howard Leeson. 1984. *Canada Notwithstanding : The Making of the Constitution, 1976-1982*. Toronto : Carswell/Methuen.

- Rotstein, Abraham. ed. 1965. *The Prospect of Change: Proposals for Canada's Future*. Toronto: McGraw-Hill.
- Rowe, Frederick W. 1980. *A History of Newfoundland and Labrador*. Toronto: McGraw-Hill Ryerson.
- Roy, Nicolas. 1986. *La libre circulation des capitaux à l'intérieur de l'union économique canadienne*. Volume 60 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa: La Commission.
- Russell, Peter. 1982. *The Court and the Constitution*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- . 1983a. "Bold Statescraft, Questionable Jurisprudence". In *And No One Cheered: Federalism, Democracy and the Constitution Act* edited by Keith Banting and Richard Simeon, p. 210-238. Toronto: Methuen.
- . 1983b. "The Political Purposes of the Canadian Charter of Rights and Freedoms". In *Canadian Bar Review* 61: p. 30-54.
- . 1985a. "The First Three Years in Charterland". In *Canadian Public Administration* 28: p. 367-396.
- . 1985b. "The Supreme Court and Federal-Provincial Relations: The Political Use of Legal Resources". In *Canadian Public Policy* 11: p. 161-170.
- . 1987. *The Judiciary in Canada: The Third Branch of Government*. Toronto: McGraw-Hill Ryerson.
- , ed. 1965a. *Leading Constitutional Decisions*. Toronto: McClelland and Stewart.
- , ed. 1965b. *Nationalism in Canada*. Toronto: McGraw-Hill.
- Rutherford, Paul. 1982. "Tomorrow's Metropolis: the Urban Reform Movement in Canada, 1880-1920". In *Readings in Canadian History, Post Confederation* edited by R. Douglas Francis and Donald B. Smith, p. 303-320. Toronto: Holt, Rinehart and Winston of Canada.
- Ryerson, Stanley B. 1972. "Quebec: Concepts of Class and Nation". In *Capitalism and the National Question in Canada* edited by Gary Teeple, p. 220-240. Toronto: University of Toronto Press.
- Sabel, Charles. 1984. *Work and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Safarian, A. E. 1970. *The Canadian Economy in the Great Depression*. Toronto: McClelland and Stewart.
- . 1980. *Ten Markets or One? Regional Barriers to Economic Activity in Canada*. Toronto: Ontario Economic Council.
- Sage, Walter N. 1982. "British Columbia Becomes Canadian (1871-1901)". In *Readings in Canadian History, Post Confederation* edited by R. Douglas Francis and Donald B. Smith, p. 10-20. Toronto: Holt, Rinehart and Winston of Canada.
- Sargent, John, éd. 1985a. *L'évolution macro-économique depuis la guerre*. Volume 20 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa: La Commission.
- , éd. 1985b. *Les politiques budgétaire et monétaire*. Volume 21 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa: La Commission.
- , éd. 1985c. *La croissance économique: ses facteurs déterminants et ses perspectives*. Volume 22 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa: La Commission.
- Saunders, J. Owen. ed. 1986. *Managing Natural Resources in a Federal State*. Toronto: Carswell.
- Savoie, Donald. 1981. *Federal-Provincial Collaboration: The Canada-New Brunswick General Development Agreement*. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
- . 1986. *Regional Economic Development: Canada's Search for Solutions*. Toronto: University of Toronto Press.

- , ed. 1986. *The Canadian Economy: A Regional Perspective*. Toronto: Methuen.
- Scarrow, Howard A. 1960. "Federal-Provincial Voting Patterns in Canada". In *Canadian Journal of Economics and Political Science* 26: p. 289-298.
- Schattschneider, E. E. 1942. *Party Government*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- . 1966. *The Semi-Sovereign People*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Schonfield, Andrew. 1965. *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power*. New York: Oxford University Press.
- Schull, Joseph. 1978. *L'Ontario depuis 1867*. Toronto: McClelland and Stewart.
- Schultz, H.J., M. A. Ormsby, J. R. H. Wilbur and B. J. Young. 1967. *Politics of Discontent*. Toronto: University of Toronto Press.
- Schultz, Richard. 1979. *Le fédéralisme et le processus de réglementation*. Montréal: Institut de recherches politiques.
- . 1980. *Federalism, Bureaucracy, and Public Policy: The Politics of Highway Transport Regulation*. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
- et Alan Alexandroff. 1985. *La réglementation économique et le système fédéral*. Volume 42 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa: La Commission.
- Schmitter, Philippe and Gerhard Lehbruch. 1979. *Trends Toward Corporatist Intermediation*. Beverly Hills: Sage.
- Schwartz, Brian. 1987. *Fathoming Meech Lake*. Winnipeg: Legal Research Institute, University of Manitoba.
- Schwartz, Mildred. 1967. *Public Opinion and Canadian Identity*. Toronto: Prentice-Hall.
- . 1971. *Politics and Territory*. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Scott, Anthony, ed. 1976. *Natural Resource Revenues: A Test of Canadian Federalism*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Scott, F. R. 1947. "The Special Nature of Canadian Federalism". In *Canadian Journal of Economics and Political Science* 13: p. 13-25.
- . 1951. "Centralization and Decentralization in Canadian Federalism". In *Canadian Bar Review* 29: p. 1095-1125.
- . 1961. "Social Planning and Canadian Federalism". In *Social Purpose for Canada* edited by Michael Oliver, p. 394-407. Toronto: University of Toronto Press.
- . 1977. *Essays on the Constitution: Aspects of Canadian Law and Politics*. Toronto: University of Toronto Press.
- Scott, F. R. and Michael Oliver. 1964. *Quebec States her Case*. Toronto: Macmillan of Canada.
- Scott, Stephen A. 1986. "The Canadian Constitutional Amendment Process: Mechanisms and Prospects". In *Recurring Issues in Canadian Federalism* edited by Clare Beckton and Wayne MacKay, p. 77-112. Toronto: University of Toronto Press.
- See, Katherine O'Sullivan. 1986. *First World Nationalisms: Class and Ethnic Politics in Northern Ireland and Quebec*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sheppard, Robert and Michael Valpy. 1982. *The National Deal: The Fight for a Canadian Constitution*. Toronto: Fleet Books.
- Sherman, Paddy. 1966. *Bennett*. Toronto: McClelland and Stewart.
- Shearer, R., ed. 1968. *Exploiting Our Economic Potential*. Montreal: Holt, Rinehart and Winston.
- Sheppard, Anthony F. 1985. «La politique fiscale et l'union économique canadienne». In *Le fédéralisme fiscal* édité par Mark Krasnick. Volume 65 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 165-235. Ottawa: La Commission.

- Sidelsky, Robert. 1979. "The Decline of Keynesian Politics". In *State and Economy in Contemporary Capitalism* edited by Colin Crouch, p. 55-87. London: Croom Helm.
- Siegfried, André. 1966. *The Race Question in Canada*. Carleton Library edition. Toronto: McClelland and Stewart.
- Silver, A. I. 1982. *The French-Canadian Idea of Confederation, 1864-1900*. Toronto: University of Toronto Press.
- Silzer, Nola et Mark Krasnick. 1986. «La libre circulation des biens dans l'union économique canadienne». In *Points de vue sur l'union économique canadienne* édité par Mark Krasnick. Volume 60 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 171-215. Ottawa: La Commission.
- Simeon, Richard. 1972. *Federal-Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- . 1975. "Regionalism and Canadian Political Institutions". In *Queen's Quarterly* 82: p. 499-511.
- . 1980. *A Citizen's Guide to the Constitutional Questions*. Toronto: Gage.
- . 1982. "Fiscal Federalism in Canada: A Review Essay". In *Canadian Tax Journal* 30: p. 41-51.
- . 1982-83. "Criteria for Choice in Federal Systems". In *Queen's Law Journal* 18: p. 131-157.
- . 1986. "Considerations on Centralization and Decentralization". In *Canadian Public Administration* 29: p. 445-461.
- . 1987. "Federalism and Free Trade". In *Canada: The State of the Federation, 1986* edited by Peter M. Leslie, p. 189-214. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- , éd. 1977. *Le Canada face à son destin*. Québec: Presses de l'Université Laval.
- , éd. 1979. *Confrontation et collaboration: les relations intergouvernementales dans le Canada d'aujourd'hui*. Toronto: Institut d'administration publique du Canada.
- , éd. 1985a. *Le partage des pouvoirs et la politique d'État*. Volume 61 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa: La Commission.
- , 1985b. *Les relations intergouvernementales*. Volume 63 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa: La Commission.
- and Donald Blake. 1980. "Regional Preferences". In *Small Worlds: Provinces and Parties in Canadian Political Life* by David Elkins and Richard Simeon, p. 77-105. Toronto: Methuen.
- and Robert Miller. 1980. "Regional Variations in Public Policy". In *ibid.* p. 242-284.
- Simpson, Jeffrey. 1980. *Discipline of Power*. Toronto: Personal Library.
- Skocpol, Theda. 1979. *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sloan, Thomas. 1965. *Une révolution tranquille?* Montréal: Éditions HMH.
- Smiley, Donald V. 1962. "The Rowell-Sirois Report, Provincial Autonomy and Postwar Canadian Federalism". In *Canadian Journal of Economics and Political Science* 28: p. 54-69.
- . 1963a. *Conditional Grants and Canadian Federalism*. Toronto: Canadian Tax Foundation.
- . 1963b. *The Rowell-Sirois Report/Book I*. Toronto: McClelland and Stewart.
- . 1964. "Public Administration and Canadian Federalism". In *Canadian Public Administration* 7: p. 371-388.
- . 1965a. "Federalism, Nationalism and the Scope of Public Activity in Canada". In *Nationalism in Canada* edited by Peter Russell, p. 95-111. Toronto: McGraw-Hill.

- . 1965b. "The Two Themes of Canadian Federalism". In *Canadian Journal of Economics and Political Science* 31: p. 80-97.
- . 1967. *The Canadian Political Nationality*. Toronto: Methuen.
- . 1971. "The Structural Problem of Canadian Federalism". In *Canadian Public Administration* 14: p. 326-343.
- . 1972. *Canada in Question: Federalism in the Seventies*. Toronto: McGraw-Hill Ryerson.
- . 1974. *Constitutional Adaptation and Canadian Federalism*. Document 4, Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism. Ottawa: Queen's Printer.
- . 1975. "Canada and the Quest for a National Policy". In *Canadian Journal of Political Science* 8: p. 40-62.
- . 1976. *Canada in Question: Federalism in the Seventies*. 2nd ed. Toronto: McGraw-Hill Ryerson.
- . 1979. "An Outsider's Observations of Federal-Provincial Relations Among Consenting Adults". In *Confrontation and Collaboration: intergovernmental relations in Canada today = Confrontation et collaboration: les relations intergouvernementales dans le Canada d'aujourd'hui*. Richard Simeon, éditeur, p. 105-113. Toronto: Institut d'administration publique du Canada.
- . 1980. *Canada in Question: Federalism in the Eighties*. 3rd ed. Toronto: McGraw-Hill Ryerson.
- . 1981. *The Canadian Charter of Rights and Freedoms, 1981*. Toronto: Ontario Economic Council.
- . 1984. "Public Sector Politics, Modernization, and Federalism: The Canadian and American Experiences". In *Publius* 14: p. 39-59.
- . 1985. *An Elected Senate for Canada? Clues From the Australian Experience*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- . 1987. *The Federal Condition in Canada*. Toronto: McGraw-Hill Ryerson.
- et R.L. Watts. 1985. *Le fédéralisme intra-étatique au Canada*. Volume 39 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa: La Commission.
- Smith, A. D. 1981. *The Ethnic Revival*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, David E. 1975. *Prairie Liberalism: The Liberal Party in Saskatchewan: 1905-71*. Toronto: University of Toronto Press.
- . 1981. *The Regional Decline of a National Party: Liberals on the Prairies*. Toronto: University of Toronto Press.
- Snell, James G. and Frederick Vaughan. 1985. *The Supreme Court of Canada: History of the Institution*. Toronto: University of Toronto Press.
- Stairs, Dennis et Gil Winham, eds. 1985. *Le Canada et le milieu politico-économique international*. Volume 28 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa: La Commission.
- Stanbury, W. T. ed. 1982. *Government Regulation: Scope Growth, Process*. Montreal: Institute for Research in Public Policy.
- Stein, Michael. 1973. *The Dynamics of Right Wing Protest: a Political Analysis of Social Credit in Quebec*. Toronto: University of Toronto Press.
- Stevenson, Garth. 1974. "Continental Integration and Canadian Unity". In *Continental Community'? Independence and Integration in North America* by Andrew Axline, et al. p. 194-220. Toronto: McClelland and Stewart.
- . 1977. "Federalism and the Political Economy of the Federal State". In *The Canadian State: Political Economy and Political Power* edited by Leo Panitch, p. 71-100. Toronto: University of Toronto Press.

- . 1979. *Unfulfilled Union*. Toronto: Macmillan of Canada.
- . 1981. "The Political Economy Tradition and Canadian Federalism". In *Studies in Political Economy* 6: p. 113-133.
- . 1985. «Le partage des pouvoirs». In *Le partage des pouvoirs et la politique d'État* édité par Richard Simeon. Volume 61 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 77-135. Ottawa: La Commission.
- Steinfels, Peter. 1979. *The Neo-Conservatives*. New York: Simon and Schuster.
- Stewart, Ian. 1987. "Tax Reform and the Federation". In *Canada: The State of the Federation* edited by Peter M. Leslie, p. 109-128. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- Studnicki-Gizbert, K. W., ed. 1974. *Issues in Canadian Transport Policy*. Toronto: Macmillan of Canada.
- Stursberg, Peter. 1975. *Diefenbaker: Leadership Gained*. Toronto: University of Toronto Press.
- . 1976. *Diefenbaker: Leadership Lost*. Toronto: University of Toronto Press.
- Swainson, Donald, ed. 1970. *Historical Essays on the Prairie Provinces*. Toronto: McClelland and Stewart.
- , ed. 1972. *Oliver Mowat's Ontario*. Toronto: Macmillan of Canada.
- Swainson, Neil A. 1979. *Conflict Over the Columbia: The Canadian Background to an Historic Treaty*. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Swinton, K. E. and C. J. Rogerson. 1988. *Competing Constitutional Visions: the Meech Lake Accord*. Toronto: Carswell.
- Symons, T. H. B. 1971. "Ontario's Quiet Revolution". In *One Country or Two?* by R. M. Burns, p. 169-204. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Szablowski, George J. 1986. «Le pouvoir de conclure des traités dans le contexte canadien: une approche exploratoire et innovatrice». In *Les dossiers permanents du fédéralisme canadien* édité par Clare Beckton et A. Wayne MacKay. Volume 57 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 151-195. Ottawa: La Commission.
- Tarrow, Sydney D. 1977. *Between Centre and Periphery*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Taylor, Charles. 1970. "Nationalism and the Intelligentsia: A Case Study". In *Social and Cultural Change in Canada*, edited by W. E. Mann, p. 274-287. Toronto: Copp Clark.
- . 1985. «Des avenir possibles: la légitimité, l'identité et l'aliénation au Canada à la fin du XX^e siècle». In *Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société au Canada* édité par Alan Cairns et Cynthia Williams. Volume 33 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 207-257. Ottawa: La Commission.
- Taylor, Malcolm G. 1978. *Health Insurance and Canadian Public Policy*. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Teeple, Gary, ed. 1972. *Capitalism and the National Question in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- Teryakian, Edward and Ronald Rogowski. 1985. *New Nationalisms in the Developed West*. Boston: Alen and Unwin.
- Thirsk, Wayne R. 1986. «Le commerce interprovincial et les effets des offices de commercialisation sur le bien-être». In *Points de vue sur l'union économique canadienne* édité par Mark Krasnick. Volume 60 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 1-38. Ottawa: La Commission.
- Thomson, Clive, ed. 1988. *Navigating Meech Lake*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- Thomson, Dale C. 1967. *Louis St-Laurent: Canadien*. Montréal: Cercle du livre de France.

- . 1984. *Jean Lesage et la révolution tranquille*. Saint-Laurent, Québec: Éditions du Trécaré.
- , ed. 1974. *Quebec Society and Politics: Views From the Inside*. Toronto: McClelland and Stewart.
- Thorburn, H. G. 1973. "Needed: A New Look at the Two Nations Theory". In *Queen's Quarterly* 80: p. 268-273.
- . 1984a. *Party Politics in Canada*. 5th ed. Toronto: Prentice-Hall.
- . 1984b. *Planning and the Economy: Building Federal-Provincial Consensus*. Ottawa: Canadian Institute for Economic Policy.
- . 1985. *Les groupes de pression dans le système fédéral canadien*. Volume 69 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa: La Commission.
- Touraine, Alain. 1983. *Solidarity: Poland: 1980-81*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Trebilcock, Michael. 1986. *L'économie politique de l'adaptation économique*. Volume 69 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa: La Commission.
- , et al., eds. 1983. *Federalism and the Economic Union*. Toronto: Ontario Economic Council.
- Tremblay, Guy. 1986. «La Cour suprême du Canada, dernier arbitre des conflits d'ordre politique». In *La Cour suprême du Canada comme agent de changement politique* édité par Andrée Lajoie et Ivan Bernier. Volume 47 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 193-224. Ottawa: La Commission.
- Trudeau, Pierre-E. 1956. *La Grève de l'amiante: une étape dans la révolution industrielle au Québec*. Montréal: Les éditions Cité libre.
- . 1958. "Federalism, Nationalism and Reason". In *The Future of Canadian Federalism* edited by P.-A. Crépeau and C. B. Macpherson, p. 16-35. Toronto: University of Toronto Press.
- . 1962. «La nouvelle trahison des clercs». In *Les éditions Cité libre* 48: p. 3-16.
- . 1968. *Le fédéralisme et la société canadienne-française*. Montréal: Éditions HMH.
- . 1987. "Say Goodbye to the Dream of One Canada". In *Toronto Star*, 27 May.
- Tupper, Allan. 1978. "Public Enterprise as Social Welfare: The Case of the Cape Breton Development Corporation". In *Canadian Public Policy* 4: p. 530-546.
- . 1979. "The State in Business". In *Canadian Public Administration* 22: p. 124-150.
- . 1981. "Mr. Trudeau and the West". In *Western Separatism: The Myths, Realities and Dangers* edited by Larry Pratt and Garth Stevenson, p. 85-104. Edmonton: Hurtig Publishers Ltd.
- . 1982. *Public Money in the Private Sector*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- . 1983. *Bill S-31 and the Federalism of State Capitalism*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- Tupper, Allan and G. Bruce Doern, eds. 1981. *Public Corporations and Public Policy in Canada*. Montreal: Institute for Research in Public Policy.
- Underhill, Frank. 1937. "The Fathers of Confederation". In *Canadian Forum* 17: p. 226-228.
- . 1943. "The Canadian Party System in Transition". In *Canadian Journal of Economics and Political Science* 9: p. 300-313.
- . 1953-54. "Canada and the Canadian Question". In *Queen's Quarterly* 60: p. 462-475.
- . 1961. *In Search of Canadian Liberalism*. Toronto: Macmillan of Canada.

- Urquhart, M. C. and K. A. H. Buckley, eds. 1965. *Historical Statistics of Canada*. Toronto: Macmillan.
- Vallières, Pierre. 1968. *Nègres blancs d'Amérique*. Montréal: Éditions Parti-pris.
- Van Loon, Richard. 1979. "Reforming Welfare in Canada". In *Public Policy* 27: p. 469-504.
- Vanderkamp, John. 1986. «L'efficacité du processus d'adaptation interrégionale». In *Les disparités et les adaptations interrégionales* édité par Kenneth Norrie. Volume 64 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 59-122. Ottawa: La Commission.
- Veilleux, Gérard. 1979. «L'évolution des mécanismes de liaison intergouvernementale». In *Confrontation and Collaboration: Intergovernmental Relations in Canada Today*, p. 35-77. Toronto: Institute of Public Administration of Canada.
- Verney, David. 1986. *Three Civilizations, Two Cultures, One State*. Durham, NC: Duke University Press.
- Vining, Aiden R. and Robert Bottrell. 1983. "An Overview of the Origins, Growth, Size and Functions of Provincial Crown Corporations". In *Crown Corporations in Canada* edited by J. R. S. Pritchard, p. 303-367. Toronto: Butterworths.
- Wade, Mason. 1964. *The French Canadian Outlook*. Toronto: McClelland and Stewart.
- . 1955; rev. ed. 1968. *The French Canadians, 1760-1967*. 2 Vols. Toronto: Macmillan of Canada.
- , ed. 1960. *Canadian Dualism: Studies of French-English Relations*. Toronto: University of Toronto Press.
- , ed. 1969. *Regionalism in the Canadian Community, 1868-1967*. Toronto: University of Toronto Press.
- Waite, P. B., ed. 1963. *The Confederation Debates in the Province of Canada, 1865*. Toronto: McClelland and Stewart.
- Walker, Michael, ed. 1978. *Confederation at the Crossroads: The Search for a Federal-Provincial Balance*. Vancouver: The Fraser Institute.
- Ward, Norman and Duff Spafford, eds. 1968. *Politics in Saskatchewan*. Toronto: University of Toronto Press.
- Wardhaugh, Ronald. 1983. *Language and Nationhood: The Canadian Experience*. Vancouver: New Star.
- Watts, R. L. 1970. *Multicultural Societies and Federalism*. Studies of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism. Ottawa: Information Canada.
- . 1986. "Financing Post-Secondary Education and Research". In *Canada: the State of the Federation, 1985, 1986* edited by Peter M. Leslie, p. 467-488. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- Weil, Simone. 1978. *L'enracinement*. Paris: Gallimard.
- Westell, Anthony. 1972. *Paradox: Trudeau as Prime Minister*. Toronto: Prentice-Hall.
- Westin, Alan F. 1983. "The United States Bill of Rights and the Canadian Charter: A Socio-Political Analysis". In *The U.S. Bill of Rights and the Canadian Charter of Rights and Freedoms* edited by William R. McKercher, p. 27-50. Toronto: Ontario Economic Council.
- Westmacott, Martin et D.J. Phillips. «La politique des transports et l'unité nationale». In *Le défi canadien: la viabilité de la confédération* sous la direction de R.B. Byers et Robert Reford, p. 314-338. Toronto: Institut canadien des affaires internationales.
- Whalley, John et Irene Trela. 1986. *Les dimensions régionales de la confédération*. Volume 68 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa: La Commission.
- Where, K. C. 1964. *Federal Government*. 4th ed. New York: Oxford University Press.

- Whitaker, Reginald. 1977. *The Government Party: Organizing and Financing the Liberal Party of Canada, 1930-58*. Toronto: University of Toronto Press.
- . 1980. "Reason, Passion and Interest: Pierre Trudeau's Eternal Liberal Triangle". In *Canadian Journal of Political and Social Theory* 4: p. 5-30.
- . 1983. *Federalism and Democratic Theory*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- Whittington, Michael S., éd. 1985. *Le Nord*. Volume 72 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa: La Commission.
- and Glen Williams, eds. 1984. *Canadian Politics in the 1980s*, 2nd ed. Toronto: Methuen.
- Whyte, John. 1985a. «Les dimensions constitutionnelles des mesures d'expansion économique». In *Le partage des pouvoirs et la politique d'État* édité par Richard Simeon. Volume 61 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 31-76. Ottawa: La Commission.
- . 1985b. "Reinventing Canada: The Meaning of Constitutional Change". Toronto: Public Law Workshop, Osgoode Hall Law School. Mimeographed.
- . 1986. "A New Look for Federal Powers over the Economy?". Toronto: University of Toronto Law School. Mimeographed.
- Wilensky, Harold. 1975. *The Welfare State and Equality*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Williams, Colin H., ed. 1982. *National Separatism*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Williams, Glen. 1983. *Not for Export: Toward a Political Economy of Canada's Arrested Industrialization*. Toronto: McClelland and Stewart.
- Williamson, J. G. 1965. "Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of Patterns". In *Economic Development and Cultural Change* 13: p. 3-45.
- Wolfe, David A. 1984a. "The Crisis in Advanced Capitalism: An Introduction". In *Studies in Political Economy* 12: p. 32-36.
- . 1984b. "The Rise and Demise of the Keynesian Era in Canada: Economic Policy, 1930-1982". In *Modern Canada, 1930s-1980s* by Michael S. Cross and Gregory Kealey, p. 46-78. Toronto: McClelland and Stewart.
- . 1985. «Les dimensions politiques des déficits». In *Les dimensions politiques de la politique économique* édité par G. Bruce Doern. Volume 40 des Études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 137-190. Ottawa: La Commission.
- Woodcock, George. 1981. *Canada Betrayed*. Vancouver: Harbour Publishing.
- Woolstencroft, T. 1982. *Organizing Intergovernmental Relations*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- Young, R. A., Philippe Faucher and André Blais. 1984. "The Concept of Province-Building: A Critique". In *Canadian Journal of Political Science* 17: p. 783-818.
- Young, Walter D. 1969a. *The Anatomy of a Party: The National CCF, 1932-61*. Toronto: University of Toronto Press.
- . 1969b. *Democracy and Discontent: Progressivism, Socialism and Social Credit in the Canadian West*. Toronto: McGraw-Hill/Ryerson.
- Zukowsky, Ronald. 1981a. *Intergovernmental Relations in Canada: The Year in Review, 1980*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- . 1981b. *Struggle over the Constitution: From the Quebec Referendum to the Supreme Court*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- Zysman, John. 1977. *Political Strategies for Industrial Order: State, Market and Industry in France*. Berkeley, CA: University of California Press.
- . 1983. *Governments, Markets and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press.



Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada

L'ÉCONOMIE

La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada (vol. 1), *François Vaillancourt, coordonnateur de la recherche*

Vol. 1 La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada, *F. Vaillancourt (R)**

La structure industrielle (vol. 2-8), *Donald G. McFetridge, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 2 L'industrie canadienne en transition, *D.G. McFetridge (R)*
- Vol. 3 L'industrie canadienne et le virage technologique, *D.G. McFetridge (R)*
- Vol. 4 La mise en œuvre de la politique industrielle canadienne, *D.G. McFetridge (R)*
- Vol. 5 Les dimensions économiques de la politique et de la stratégie industrielles, *D.G. McFetridge (R)*
- Vol. 6 Les économies d'échelle et la productivité : l'écart entre le Canada et les États-Unis, *J.R. Baldwin et P.K. Gorecki (M)*
- Vol. 7 La politique en matière de concurrence et les échanges verticaux, *F. Mathewson et R. Winter (M)*
- Vol. 8 L'économie politique de l'adaptation économique, *M. Trebilcock (M)*

Le commerce international (vol. 9-14), *John Whalley, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 9 La politique commerciale canadienne et l'économie mondiale, *J. Whalley (M)*
- Vol. 10 Le Canada et le système d'échanges multilatéraux, *J. Whalley (R)*
- Vol. 11 Le libre-échange canado-américain, *J. Whalley (R)*
- Vol. 12 La politique intérieure et le milieu économique international, *J. Whalley (R)*
- Vol. 13 Le commerce, la politique industrielle et la concurrence internationale, *R.G. Harris (M)*
- Vol. 14 Le secteur primaire et la politique d'exportation de l'eau au Canada, *J. Whalley (R)*

Le marché du travail et les relations de travail (vol. 15-18), *Craig Riddell, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 15 La coopération ouvrière-patronale au Canada, *C. Riddell (R)*
- Vol. 16 Les relations de travail au Canada, *C. Riddell (R)*
- Vol. 17 Le travail et le salaire : le marché du travail au Canada, *C. Riddell (R)*
- Vol. 18 S'adapter au changement : l'adaptation du marché du travail au Canada, *C. Riddell (R)*

La macro-économie (vol. 19-25), *John Sargent, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 19 Le rendement macro-économique et les questions d'orientation, *J. Sargent (M)*
- Vol. 20 L'évolution macro-économique depuis la Guerre, *J. Sargent (R)*
- Vol. 21 Les politiques budgétaire et monétaire, *J. Sargent (R)*
- Vol. 22 La croissance économique : ses facteurs déterminants et ses perspectives, *J. Sargent (R)*
- Vol. 23 Les perspectives économiques de longue durée au Canada : un colloque, *J. Sargent (R)*
- Vol. 24 L'expérience macro-économique à l'étranger : un colloque, *J. Sargent (R)*
- Vol. 25 La lutte contre l'inflation et le chômage au Canada, *C. Riddell (M)*

* (R) indique un recueil, (M) une monographie.

La pensée économique et les questions sociales (vol. 26 et 27), *David Laidler, coordonnateur de la recherche*

Vol. 26 Le bien-être économique, *D. Laidler* (R)

Vol. 27 Les réactions au changement économique, *D. Laidler* (R)

LA POLITIQUE ET LES INSTITUTIONS DE L'ÉTAT

Le Canada et l'économie politique internationale (vol. 28–30), *Denis Stairs et Gilbert R. Winham, coordonnateurs de la recherche*

Vol. 28 Le Canada et le milieu politico-économique international, *D. Stairs et G.R. Winham* (R)

Vol. 29 Les dimensions politiques des rapports économiques entre le Canada et les États-Unis, *D. Stairs et G.R. Winham* (R)

Vol. 30 Quelques problèmes concernant l'élaboration de la politique économique extérieure, *D. Stairs et G.R. Winham* (R)

L'État et la société dans le monde moderne (vol. 31 et 32), *Keith Banting, coordonnateur de la recherche*

Vol. 31 L'État et la société : le Canada dans une optique comparative, *K. Banting* (R)

Vol. 32 L'État et les milieux économiques, *K. Banting* (R)

Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société (vol. 33–35), *Alan Cairns et Cynthia Williams, coordonnateurs de la recherche*

Vol. 33 Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société au Canada, *A. Cairns et C. Williams* (R)

Vol. 34 Les dimensions politiques du sexe, de l'ethnie et de la langue au Canada, *A. Cairns et C. Williams* (R)

Vol. 35 L'opinion publique et la politique d'État du Canada, *R. Johnston* (M)

Les institutions de représentation (vol. 36–39), *Peter Aucoin, coordonnateur de la recherche*

Vol. 36 Les partis et la représentation régionale au Canada, *P. Aucoin* (R)

Vol. 37 L'Administration fédérale et la réceptivité aux besoins des régions, *P. Aucoin* (R)

Vol. 38 Le gouvernement représentatif et la réforme des institutions, *P. Aucoin* (R)

Vol. 39 Le fédéralisme intra-étatique au Canada, *D.V. Smiley et R.L. Watts* (M)

Les dimensions politiques de la politique économique (vol. 40–43), *G. Bruce Doern, coordonnateur de la recherche*

Vol. 40 Les dimensions politiques de la politique économique, *G.B. Doern* (R)

Vol. 41 La budgétisation au fédéral et au provincial, *A.M. Maslove, M.J. Prince et G.B. Doern* (M)

Vol. 42 La régulation économique et le système fédéral, *R. Schultz et A. Alexandroff* (M)

Vol. 43 La bureaucratie au Canada : son contrôle et sa réforme, *S.L. Sutherland et G.B. Doern* (M)

La politique industrielle (vol. 44 et 45), *André Blais, coordonnateur de la recherche*

Vol. 44 La politique industrielle, *A. Blais* (R)

Vol. 45 Une sociologie politique de l'aide à l'industrie, *A. Blais* (M)

LE DROIT ET LA CONSTITUTION

Le droit, la société et l'économie (vol. 46–51), *Ivan Bernier et Andrée Lajoie, coordonnateurs de la recherche*

- Vol. 46 Le droit, la société et l'économie, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)
- Vol. 47 La Cour suprême du Canada comme agent de changement politique, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)
- Vol. 48 Les règlements, les sociétés d'État et les tribunaux administratifs, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)
- Vol. 49 Le droit de la famille et le droit social au Canada, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)
- Vol. 50 La protection des consommateurs, le droit de l'environnement et le pouvoir des sociétés, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)
- Vol. 51 Le droit du travail et le droit urbain au Canada, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)

Le milieu juridique international (vol. 52–54), *John J. Quinn, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 52 Le milieu juridique international, *J.J. Quinn* (R)
- Vol. 53 Le développement économique du Canada et le système de commerce international, *M.M. Hart* (M)
- Vol. 54 Le Canada et le nouveau droit international de la mer, *D.M. Johnston* (M)

L'harmonisation du droit au Canada (vol. 55 et 56), *Ronald C.C. Cuming, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 55 L'harmonisation du droit au Canada, *R.C.C. Cuming* (R)
- Vol. 56 L'harmonisation du droit commercial au Canada, *R.C.C. Cuming* (R)

Les accords institutionnels et constitutionnels (vol. 57 et 58), *Clare F. Beckton et A. Wayne MacKay*

- Vol. 57 Les dossiers permanents du fédéralisme canadien, *C.F. Beckton et A.W. MacKay* (R)
- Vol. 58 Les tribunaux et la Charte, *C.F. Beckton et A.W. MacKay* (R)

LE FÉDÉRALISME ET L'UNION ÉCONOMIQUE

Le fédéralisme et l'union économique (vol. 58–72), *Mark Krasnick, Kenneth Norrie et Richard Simeon, coordonnateurs de la recherche*

- Vol. 59 Le fédéralisme et l'union économique au Canada, *K. Norrie, R. Simeon et M. Krasnick* (M)
- Vol. 60 Points de vue sur l'union économique canadienne, *M. Krasnick* (R)
- Vol. 61 Le partage des pouvoirs et la politique d'État, *R. Simeon* (R)
- Vol. 62 Le partage des pouvoirs : études de cas, *M. Krasnick* (R)
- Vol. 63 Les relations intergouvernementales, *R. Simeon* (R)
- Vol. 64 Les disparités et les adaptations interrégionales, *K. Norrie* (R)
- Vol. 65 Le fédéralisme fiscal, *M. Krasnick* (R)
- Vol. 66 La libre circulation des capitaux à l'intérieur de l'union économique canadienne, *N. Roy* (M)
- Vol. 67 La gestion économique et le partage des pouvoirs, *T.J. Courchene* (M)
- Vol. 68 Les dimensions régionales de la Confédération, *J. Whalley* (M)
- Vol. 69 Les rapports entre les groupes de pression et les gouvernements dans le système fédéral canadien, *H.G. Thorburn* (M)
- Vol. 70 Le Canada et le Québec : un essai rétrospectif et prospectif, *D. Latouche* (M)
- Vol. 71 L'État, la société et l'évolution du fédéralisme canadien, *R. Simeon et I. Robinson* (M)

LE NORD

- Vol. 72 Le Nord, *Michael S. Whittington, coordonnateur de la recherche* (R)

ORGANIGRAMME DE LA COMMISSION

Président

Donald S. Macdonald

Commissaires

Clarence L. Barber
Albert Breton
M. Angela Cantwell Peters
E. Gérard Docquier

William M. Hamilton
John R. Messer
Laurent Picard
Michel Robert

Daryl K. Seaman
Thomas K. Shoyama
Jean Casselman-Wadds
Catherine T. Wallace

Direction

Directeur exécutif
J. Gerald Godsoe

*Directeur de
l'élaboration des
politiques*
Alan Nymark

Secrétaire
Michel Rochon

*Directrice des services
administratifs*
Sheila-Marie Cook

*Conseillers
principaux*
David Ablett
Victor Clarke
Carl Goldenberg
Harry Stewart

*Directeur des
publications*
Ed Matheson

Directeurs de recherche
Ivan Bernier
Alan Cairns
David C. Smith

Codirecteurs de recherche
Kenneth Norrie
John Sargent

Recherche

Économie

Directeur de recherche
David C. Smith

*Attachée de direction
et directrice adjointe
(Services de recherche)*
I. Lilla Connidis

Coordonnateurs
David Laidler
Donald G. McFetridge
Kenneth Norrie*
Craig Riddell
John Sargent*
François Vaillancourt
John Whalley

Agents de recherche
Caroline Digby
Mireille Éthier
Judith Gold
Douglas S. Green
Colleen Hamilton
Roderick Hill
Joyce Martin

Politique et institutions de l'État

Directeur de recherche
Alan Cairns

Attachée de direction
Karen Jackson

Coordonnateurs-trices
Peter Aucoin
Keith Banting
André Blais
G. Bruce Doern
Richard Simeon
Denis Stairs
Cynthia Williams
Gilbert R. Winham

Agents de recherche
Claude Desranleau
Ian Robinson

Auxiliaire administrative
Donna Stebbing

Droit et Constitution

Directeur de recherche
Ivan Bernier

*Attaché de direction
et administrateur du
Programme de recherche*
Jacques J.M. Shore

Coordonnateurs-trices
Clare F. Beckton
Ronald C.C. Cuming
Mark Krasnick
Andrée Lajoie
A. Wayne MacKay
John J. Quinn

*Adjoint à la recherche
et à l'administration*
Nicolas Roy

Agent de recherche
Nola Silzer

*Kenneth Norrie et John Sargent ont assuré avec David Smith la direction de la recherche sur l'économie pour la dernière phase des travaux.

Achévé d'imprimer
en juin 1990
MARQUIS
Montmagny, QC

L'État, la société et l'évolution du fédéralisme canadien

RICHARD SIMEON et IAN ROBINSON

Les études sur **Le fédéralisme et l'union économique** (voir la liste à la fin du volume) sont regroupées dans les volumes 59 à 71.

De la Confédération, en 1867, jusqu'à l'Accord du lac Meech de nos jours, le débat sur le fédéralisme canadien n'a jamais cessé de tourner autour des mêmes questions à savoir; où tirer le trait entre les allégeances et les intérêts régionaux d'une part, et les allégeances et les intérêts nationaux d'autre part, comment concilier les valeurs parfois opposées d'un régime parlementaire, de la Charte des droits et libertés et du fédéralisme et enfin, comment dire si le fédéralisme répond véritablement aux principes démocratiques.

Pour apporter à ce débat une contribution utile, il faut d'abord comprendre les forces qui se sont exercées sur le fédéralisme canadien depuis le début. Pour cela, les auteurs ont établi un cadre global qui intègre les rôles des forces économiques et sociales, des institutions politiques et de la culture politique du pays.

Ils font l'historique des débuts du fédéralisme au Canada, s'attardant en particulier sur la nature du pacte confédératif de 1867 et sur la Crise, qui a fait naître des tensions entre les nouveaux rôles de l'État et les formes habituelles du fédéralisme. Abordant ensuite une partie plus récente de notre histoire, ils exposent le remarquable changement survenu entre la décennie 1974-1984, caractérisée par des crises, des conflits et de la confusion, et les premières années de l'ère Mulroney, empreinte d'un fédéralisme plus harmonieux, marqué au coin de la collaboration.

Mais le vent tourne à nouveau avec les tensions qui ressurgissent, entre groupes linguistiques et entre régions, autour de l'Accord du lac Meech. Simeon et Robinson replacent le débat dans son contexte pour bien faire comprendre les enjeux qui sont à l'origine de ces tensions.

RICHARD SIMEON est professeur de sciences politiques à l'Université Queen's. Il est l'auteur des ouvrages *Federal-Provincial Diplomacy* et *Le Canada face à son destin*; et également co-responsable, avec Keith Banting, de *And No One Cheered: Federalism, Democracy, and the Constitution Act* et de *Redesigning the State: The Politics of Constitutional Change*. IAN ROBINSON poursuit des études de doctorat en sciences politiques à l'Université Yale.



**Commission royale sur l'union économique
et les perspectives de développement du Canada**

ISBN 0-660-91564-2