

LES PROPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES : SENS ET PORTÉE

GÉRARD BOISMENU
ANDRÉ-J. BÉLANGER

G. Boismenu et A.-J. Bélanger,
« Les propositions constitutionnelles : sens et portée »,
dans *Québec : un pays incertain ; réflexions sur le Québec post-référendaire*,
Montréal, Québec/Amérique, 1980, p. 225-256.

LES PROPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES : SENS ET PORTÉE

Aboutissement provisoire, la campagne référendaire a constitué un moment privilégié d'expression de propositions constitutionnelles d'inégale importance ; leur foisonnement embrouille la compréhension des enjeux et occulte les quelques propositions qui sont effectivement centrales dans la joute politique qu'on se livre. Au-delà du tumulte, l'identification de ces dernières permet de focaliser l'attention sur l'essentiel. Ces quelques propositions procèdent de conceptions bien démarquées de la question québécoise ; aussi, il convient de s'interroger sur leur logique respective et sur leur appréhension spécifique de la crise constitutionnelle.

Pour être utile, l'étude des propositions doit être mise en perspective au moins de deux façons. D'une part, les principes essentiels, l'organisation particulière et l'évolution de l'État fédératif canadien doivent être dégagés pour pouvoir apprécier le sens et la portée des diverses prises de position. D'autre part, la manière de cerner les conflits sociaux sous-jacents aux oppositions juridictionnelles et au contentieux détermine forcément l'interprétation des relations intergouvernementales et leurs enjeux. En conséquence, une esquisse des multiples dimensions que recèlent les conflits entre les niveaux de gouvernement et un bref rappel des grandes constantes de la fédération canadienne composeront l'arrière-plan analytique de la logique des propositions constitutionnelles majeures auxquelles les tenants des deux camps se sont référés tout au long de la campagne référendaire. La révision constitutionnelle qui suit le verdict référendaire est, d'une manière ou d'une autre, une mise en situation des propositions

concernées; nous concluons donc en proposant une évaluation de l'actuel exercice constitutionnel.

L'ARRIÈRE-PLAN

Dimensions de la crise constitutionnelle

Dans de larges couches de la population au Québec, la cause des problèmes constitutionnels est entendue. Se posant à contre-courant face à la situation existante, l'interprétation nationaliste a développé une argumentation qui se veut rigoureuse et documentée.

Cette interprétation (Morin, 1973; Charbonneau et Paquette, 1978), qui n'est pas sans rapport avec la réalité, repose sur quelques propositions fondamentales. Au Canada, les deux nations expriment leurs intérêts respectifs par le gouvernement central et le gouvernement du Québec. L'action du gouvernement central a favorisé l'accentuation de la subordination de tous ordres (démographique, culturel, économique, politique) du peuple québécois. Sur l'échiquier politique, les autres gouvernements provinciaux reconnaissent à Ottawa son rôle de gouvernement senior. Les oppositions et réticences exprimées par les gouvernements provinciaux seraient circonstancielles, sans grande portée et axées sur des préoccupations administratives. Les seuls conflits significatifs dans les relations intergouvernementales mettraient en présence Québec et Ottawa et se résumeraient dans l'affrontement de deux nations dont l'une est en mal d'un pays.

La conception bipolaire basée sur la rencontre de deux titans (nations), compris comme sujets historiques, fournit cependant peu d'éléments analytiques pour comprendre le substrat social des conflits intergouvernementaux et des problèmes constitutionnels. Nous sommes démunis, par exemple, pour étudier et expliquer la défense d'intérêts divergents par les gouvernements. Peut-on, par ailleurs, expliquer par la seule résistance du gouvernement québécois que la fédération canadienne, bien qu'étant centralisée, le soit à un moindre degré que d'autres pays de capitalisme avancé? Pour ce qui est du Québec, on est peu renseigné sur ce que renferment les intérêts

nationaux et sur le schème qui façonne leur construction. Sur le plan analytique, la subsumption sans autre forme de procès de toute réalité par la dimension nationale jette la confusion sur divers phénomènes qui sont qualifiés par des termes jugés interchangeables par les auteurs : subordination nationale, colonisation interne, dépendance extérieure et domination économique, et rétrécit la perspective pour des fins de démonstration : l'utilisation de la seule comparaison Québec-Ontario pour illustrer l'accentuation de l'infériorité socio-économique séculaire des Québécois.

Seule une perspective beaucoup plus large reprenant les diverses dimensions de la réalité sociale, qui se projettent et s'expriment dans les conflits intergouvernementaux, ouvre la voie à une démarche explicative. En effet, les gouvernements incarnent des intérêts complexes et variables ; comme tout autre, le gouvernement du Québec n'y échappe pas. Quelle qu'elle soit, la position gouvernementale québécoise ne découle pas d'un ordre de préoccupations transcendant et unique, à savoir les intérêts de la nation. Esquissons donc rapidement les dimensions auxquelles le gouvernement en fait n'échappe pas.

Le Canada, par son existence, témoigne d'une certaine unité économique, sociale, politique et culturelle qui ne s'identifie pas à l'uniformité, bien au contraire. Historiquement, cette unité est continuellement tiraillée et même compromise par les spécificités régionales et la question nationale. Loin d'être une donnée, l'unité du Canada passe par un ensemble de contradictions multiformes qui déterminent les modalités de son existence.

L'espace économique s'est développé en reproduisant de fortes inégalités régionales. Plus que de simples disparités des revenus per capita ou écarts de taux de chômage, ces inégalités traduisent une différenciation et une spécialisation de la production industrielle, et une distorsion structurelle inhérente à l'économie industrielle. Le noyau des industries de transformation est centré dans la grande zone torontoise qui s'étend à l'est jusqu'à Montréal, alors qu'ailleurs la physionomie de la production reflète, avec des combinaisons variables, l'émergence de branches modernes de production manufacturière, la persistance de branches implantées lors des premières vagues d'industrialisation

et l'exploitation, voire la transformation, des richesses naturelles. Les rapports entre, d'une part, la grande entreprise et, d'autre part, la petite et moyenne entreprise diffèrent aussi bien d'une région à l'autre que d'une branche à l'autre. La petite production « indépendante », la production artisanale et familiale occupent, notamment dans l'agriculture, une place singulière dans chacune des régions. La pénétration des investissements étrangers, avec une inégale répartition spatiale, accentue ces caractéristiques et participe à la différenciation et au développement inégal des régions. La pénétration du capital étranger et, plus généralement, la place du Canada dans le mouvement de globalisation à l'échelle mondiale (Sales, 1979) accentuent la tendance endogène à la dislocation de l'espace canadien.

Au-delà de différences quantitatives repérées par de grands indicateurs, les inégalités régionales témoignent de la variation des conditions sociales et matérielles d'existence des classes sociales au Canada. Tout en se rejoignant sur une base globale commune, l'organisation des rapports entre les classes n'est pas identique d'une région à l'autre. Parmi ces classes, pensons à la bourgeoisie. Même si leur aire de développement intérieur s'étend à l'ensemble du Canada, la grande bourgeoisie canadienne et la bourgeoisie compradore (représentant directement les intérêts étrangers) sont respectivement plus concentrées dans certains secteurs et, au sein de ceux-ci, dans certaines branches. L'implantation distincte dans les domaines de l'économie s'accompagne d'un déploiement spatial particulier pour chacune de ces bourgeoisies. D'autre part, la moyenne bourgeoisie, par les caractères propres de sa base sociale qu'est la petite et moyenne entreprise, possède un champ d'accumulation qui dépasse rarement les régions telles qu'elles existent ; ainsi, dans chacune d'elles, la moyenne bourgeoisie présente telle ou telle morphologie. Un examen plus détaillé, et ce pour chacune des classes sociales, conduit à la conclusion que les classes se constituent et se transforment dans le cadre général canadien tout en connaissant des modalités concrètes d'existence changeante d'une région à l'autre.

Les régions économiques dont nous parlons recoupent à peu de chose près les territoires des provinces. Cette identification ne signifie pas que l'économie des provinces est uniformisée et équilibrée. Au contraire. Le niveau étatique provincial, où se répercutent les parti-

cularismes économiques, sociaux, politiques et autres du territoire, est un relais de pouvoir majeur qui agit sur l'organisation spatiale du développement de l'économie canadienne. Les provinces désignent une délimitation géographique d'exercice du pouvoir et constituent, chacune, des centres d'expression des intérêts autour desquels se concentrent des luttes et des manifestations de toutes sortes. L'action des gouvernements provinciaux, qui a un impact sur la structure et sur la croissance économiques, confirme ou lutte contre certaines de ses caractéristiques, contribue à l'aménagement du territoire et vise à consolider, à transformer ou à dissoudre certains aspects de l'organisation des rapports de classes dans la province.

Les scènes politiques, tant fédérale que provinciale, se réfèrent à des organisations particulières de rapports de classes. Les classes, on le sait, sont porteuses d'intérêts distincts qu'elles tentent d'exprimer et de défendre sur les scènes politiques par des organisations professionnelles, par des partis, en suscitant des mouvements revendicatifs, etc. Ainsi, les combinaisons des intérêts potentiellement exprimés, tout en n'étant pas étrangers, diffèrent significativement. Elles diffèrent d'autant plus que chaque scène politique traîne ses traditions et sa propre histoire des rapports entre forces politiques : composition et ligne politique des partis, formations animant le bipartisme qui règle les rapports entre tous les partis, importance effective des organisations professionnelles, avancement des luttes populaires et canaux utilisés, comportements politiques, etc. Le « bipartisme à parti dominant », qui caractérise la vie politique, a une influence immédiate sur la direction durable du gouvernement par un parti. Ce qui assure une certaine stabilité à l'arbitrage des intérêts dominants (condensés dans la ligne politique proposée par le parti) et aux relations privilégiées entretenues par le gouvernement avec certaines catégories des couches populaires. Les partis politiques, qui auraient pu constituer des organes d'intégration politique pour le Canada, n'y sont pas parvenus. La filiation politique des représentants des gouvernements ne semble pas avoir d'effets notables sur la solution des conflits et sur le règlement des contentieux intergouvernementaux ; d'ailleurs, les grands partis canadiens de la scène fédérale ont détendu les liens existants avec les partis provinciaux, et plusieurs partis provinciaux de premier plan ont un

pendant pancanadien assez marginal ou n'en ont pas du tout. La vie politique, sans être carrément indépendante, tend à s'« autonomiser » d'une scène politique à l'autre.

La différenciation des espaces régionaux, la mosaïque politique, la mouvance sociale sont à la source de complexes idéologiques – certains parleront de culture, voire de culture politique – dont la facture régionale apparaît clairement. Tout en minant la cohésion politique d'ensemble, ces complexes idéologiques hypothèquent l'ascendant du nationalisme canadien qui n'arrive pas à s'imposer durablement.

La réalisation laborieuse de l'unité canadienne s'effectue à même le dépassement, constamment à renouveler, des tendances contradictoires que l'on peut synthétiser dans le couple intégration/dislocation. À l'échelle du Canada, les principales tensions et oppositions trouvent leur point d'ancrage dans la question régionale dont nous avons vu qu'elle ne se résume pas en quelques indicateurs globaux et ne s'identifie pas non plus à des mentalités étriquées et chauvines.

Les relations intergouvernementales et les débats constitutionnels mettent finalement en cause la capacité respective d'intervention étatique du niveau central et du niveau provincial dans les domaines économique, social, idéologique et plus strictement politique; en d'autres termes, ils mettent en cause la définition des lieux d'exercice du pouvoir. Or, ce débat n'est pas, à proprement parler, fonctionnel; le débat portant sur le lieu où s'opèrent les arbitrages au sein de la classe dominante, c'est en même temps la lutte entre ses composantes à propos de la capacité de chacune d'influencer décisivement ces arbitrages.

Pour l'heure, alors que l'interventionnisme d'État est la règle et que la crise économique s'étire sans que l'on en prévoie le terme, la question de la définition des lieux d'exercice du pouvoir représente un enjeu central. Cette crise, qui se répercute directement au sein de l'État, soulève des oppositions substantielles quant aux stratégies de gestion politique de la crise, et provoque une crise de financement de la politique économique. Bien que le gouvernement central possède la juridiction sur les grands leviers de la politique économique, les gouvernements provinciaux exercent une influence non négligeable

pour élargir la base d'accumulation des intérêts régionaux, pour tirer profit au maximum des retombées régionales du développement économique, et pour limiter les manifestations les plus brutales de la chute de la croissance même au prix de mesures protectionnistes. Pour l'élaboration d'une stratégie unitaire de gestion politique de la crise axée sur la centralisation-rationalisation, stratégie qui sied aux intérêts de la grande bourgeoisie canadienne, les gouvernements provinciaux sont des partenaires encombrants tant pour ce qui est de la distribution du surplus économique que pour le redéploiement du capital qui nécessite de brader des branches de la production concentrées dans certaines régions.

La structure socio-économique canadienne engendre, par les diverses dimensions évoquées, une tendance endémique à l'éclatement qui est répercutée et accentuée sur le plan politique par la forme fédérative de l'État. Mise à part la question du Québec, cette tendance cependant se résorbe, mais non sans mal. Les composantes de la classe dominante n'ont pas intérêt à pousser la dislocation économique jusqu'au fractionnement politique; les luttes sociales et populaires sans doute animent et donnent du relief à la question régionale, mais sans tendre vers l'hypothèse limite que l'on refuse de toute façon d'entrevoir.

Le Québec, comme société et gouvernement, se distingue. Pourtant la question québécoise est profondément enracinée dans la question régionale. Mais le Québec est le lieu d'existence et de développement d'une communauté nationale distincte dont les rapports à la communauté canadienne confirment et reproduisent sa subordination/minorisation. Cette situation d'inégalité se matérialise par toutes les facettes du vécu, notamment par : la marginalisation face aux pouvoirs économique et politique, les écarts de salaire, l'infériorisation de la langue, l'ethnocentrisme culturel anglo-saxon. L'ensemble des rapports politiques et idéologiques discriminants, dont les effets concrets apparaissent dans toutes les sphères d'activité sociale, compose la base de la question nationale et provoque une résistance et des ripostes sur tous les fronts.

Les rapports de subordination/minorisation de la communauté nationale québécoise transmutent la question régionale en question nationale. La question nationale dramatise – et ce, non sans fondement – les contradictions du fédéralisme canadien (Bourque et Legaré, 1979, p. 215-225). L'affranchissement de la communauté québécoise pose directement la question du pouvoir politique et des rapports de pouvoir qui s'exercent plus généralement. L'organisation étatique du pouvoir politique joue un rôle essentiel dans la reproduction de la communauté nationale, mais ce pouvoir ne saurait logiquement être isolé des rapports de pouvoir existants plus particulièrement dans le domaine économique. Par ailleurs, les rapports de subordination/minorisation touchent, variablement il est vrai, toutes les classes; les larges couches de la population qui subissent des effets discriminants sont susceptibles de se regrouper ou, à tout le moins, de se sentir concernées par les revendications globales véhiculées par l'idéologie nationaliste. Le discours nationaliste qui construit le sujet collectif nation avec des intérêts propres est capable d'unification revendicative et de mobilisation. Ce discours est nécessairement marqué par le groupe dirigeant ou prétendant représenter le mouvement et les aspirations nationalistes. Mais, comme riposte ou forme de résistance, poser le problème de l'autodétermination politique de la communauté nationale implique nécessairement la reconsidération et un réaménagement, plus ou moins substantiel, de l'organisation de l'exercice du pouvoir. La question nationale fonde la crise de l'État canadien.

Élément catalyseur des tensions et oppositions régionales, la question nationale intensifie la tendance à l'éclatement et mène au fractionnement politique. En quelque sorte, le Québec représente le maillon faible de la fédération canadienne.

Sur le plan de l'organisation concrète de la forme fédérative de l'État canadien, les questions régionale et nationale gravitent autour de deux thèmes clés : centralisation-décentralisation et reconnaissance politique tangible de la nation québécoise.

Organisation concrète de la forme fédérative

Historiquement, l'organisation de l'État canadien dans ses principes fondamentaux – principes constamment rappelés par les représentants politiques de la classe dominante œuvrant sur la scène fédérale – se pose comme dépassement des questions régionale et nationale par, avant tout, leur négation.

Un coup d'œil rapide sur la période immédiatement antérieure à la création de l'État canadien donne quelques indications sur les causes qui ont provoqué la création d'un État de forme fédérative. Au milieu du XIX^e siècle, il est hors de doute qu'un mouvement fondamental, qui accompagne le développement du capitalisme et de la formation de l'État bourgeois, milite en faveur de la création d'un État qui réunirait, sous la forme unitaire, les colonies britanniques d'Amérique du Nord.

L'état des rapports sociaux conflictuels dans les colonies impose toutefois un compromis politique sur l'organisation concrète de la forme de l'État. Les données géographiques favorisant un intense régionalisme, la grande diversité du développement économique des provinces coloniales, le degré variable et la spécialisation relative des bourgeoisies provinciales, l'opposition des bourgeoisies à l'égard de l'hégémonie de la bourgeoisie canadienne-anglaise dans le mouvement pour l'union, la résistance québécoise à la subordination/minorisation nationale composent le cœur des rapports sociaux conflictuels qui obligent une forme fédérative qui respecte les territoires des colonies, auxquels correspond un niveau de l'appareil d'État et des compétences constitutionnelles, et scinde le Canada-Uni dans ses composantes historiques et nationales : Ontario-Québec.

Les conflits qui ont provoqué ce compromis politique, fruit de tractations et d'alliances dirigées par la bourgeoisie canadienne-anglaise et parrainées par le Colonial Office de Londres, restent entiers. Le grand brassage social, politique et idéologique, qui généralement précède l'établissement de nouveaux rapports de pouvoir dans un État à constituer, est au Canada effacé. Le compromis fédératif est, selon les termes de Faucher (1970, p. 29), pragmatique et non idéologique. D'autre part, la différenciation et la spécificité des rapports de classes

dans les colonies et la résistance nationale des Québécois imposent le compromis fédératif. Or, ni la conception de la forme fédérative de l'État ni la bourgeoisie canadienne ne s'attaquent à la question régionale et à la question nationale en tant que telles. D'ailleurs, le *B.N.A. Act* qui inscrit juridiquement le compromis fédératif en témoigne. Loin d'être résolus, les conflits qui déterminent les conditions concrètes de la création de l'État sont assimilés et intégrés dans l'organisation même des appareils d'État.

Sur le plan du partage de la capacité d'exercice du pouvoir, le *B.N.A. Act* ne donne pas lieu à un véritable fédéralisme, mais plutôt à une forme étatique entre l'État unitaire et l'État fédératif (Lamontagne, 1954, p. 16).

Une forte centralisation domine la répartition des compétences constitutionnelles. Le gouvernement central a la charge de réaliser l'armature du grand projet canadien. Il détient les principaux leviers de la politique économique et le pouvoir de lever des impôts par tous les modes de taxation. Réduites, les compétences provinciales sont de type communal. Mise à part la compétence sur l'exploitation des richesses naturelles qui prendra une dimension alors insoupçonnée, les gouvernements provinciaux s'occupent principalement des mesures sociales, des questions d'ordre régional et culturel, et de l'administration de la justice. Les ex-colonies abandonnent quelque 80 % de leurs sources de revenus. On prévoit au départ, avec les subsides fédéraux, la subordination financière des provinces; la chose se confirme. En 1874, les dépenses fédérales représentent 64 % de l'ensemble et le gouvernement central finance 60 % des dépenses provinciales. Les gouvernements provinciaux conservent le droit de prélever des taxes directes, d'imposer des licences et de tirer des revenus du domaine public. Une compétence est reconnue au niveau provincial dans le champ de la taxation directe – mode de taxation qui a pour l'époque un caractère odieux – afin que les gouvernements transmettent l'impôt foncier aux municipalités. D'ailleurs, ce sont les corporations municipales et scolaires qui jouent le rôle majeur dans les domaines de l'instruction, de la charité publique et de la voirie, toutes de compétence provinciale. Ne croyait-on pas, à l'époque, que les dépenses

provinciales auraient tendance à se stabiliser et même à diminuer avec la mise sur pied d'administrations municipales?

L'objectif sous-jacent au *B.N.A. Act*, ce n'est pas d'accorder plus d'autonomie aux colonies, désormais provinces, mais au contraire de les unir dans un État fédératif fermement dirigé par le gouvernement central. Les principes unitaires dominent le *B.N.A. Act*, si bien que, dans la plupart des domaines reconnus de compétence provinciale, des contrôles fédéraux sont érigés. Ces contrôles fédéraux à l'égard du niveau provincial, dont certains d'origine coloniale, s'exercent tout autant pour l'exécutif que pour le législatif et le judiciaire, et sont autant de restrictions à l'autonomie provinciale (Scott, 1977, p. 256-258). Certains sont tombés en désuétude (par exemple : tutelle multiforme du lieutenant-gouverneur nommé par Ottawa, désaveu fédéral des lois provinciales), mais les limites de l'« autonomie provinciale » ne sont pas moins réaffirmées, notamment par le recours à l'intérêt national, le pouvoir de dépenser, le pouvoir résiduaire et la désignation des juges des cours supérieures.

Les appareils du niveau central de l'État sont peu perméables (Smiley, 1971) à la représentation des intérêts définis sur une base régionale. La question régionale ne trouve pas de foyer d'expression privilégié dans le fonctionnement des institutions fédérales et n'a pas d'influence permanente sur le processus d'élaboration de la politique gouvernementale. Le sénat, par exemple, est en tout une créature du gouvernement central. Les membres, qui se groupent sur une base partisane, sont nommés par le gouvernement central alors que, s'ils constituaient un organe se rapprochant d'un conseil de la fédération, ils auraient tout lieu d'être choisi par les gouvernements provinciaux ou élus au suffrage universel dans chacune des provinces.

La réalité binationale est écartée, même si elle est un des facteurs importants ayant obligé le compromis fédératif. Cette réalité ne paraît pas dans le partage des compétences constitutionnelles. La communauté nationale québécoise est réduite à un particularisme religieux et linguistique, et l'idée de l'autodétermination n'est pas retenue. Les représentants bourgeois et cléricaux du Québec ont accepté la subordination nationale en retour d'une forme fédérative qui protégeait

leurs intérêts particuliers (ententes avec l'Église dans les domaines de l'enseignement et de la santé, maintien des droits de propriété établis par le Code civil) ; cette forme fédérative a, somme toute, contribué à reproduire la communauté nationale dans des rapports de subordination/minorisation. Ceci dit, les dispositions constitutionnelles sur la langue, la religion et le Code civil composent un « statut particulier » pour le Québec, mais ne modifient en rien la répartition commune des compétences. Le gouvernement du Québec est un gouvernement provincial indistinct dans un État fédératif centralisateur.

Affirmer qu'il faut revenir à la lettre et à l'esprit de 1867 équivaut à prêcher pour la centralisation ; la décentralisation se présente comme une perversion de la lettre et de l'esprit du *B.N.A. Act*. Même si le compromis fédératif s'explique par l'intensité des questions régionale et nationale, ces questions ont été tenues à l'écart des principes directeurs de la fédération et refoulées vers un niveau provincial dont la mission est accessoire. Cependant l'importance de ces questions ne pouvait que se traduire par la lutte centralisation-décentralisation. L'évolution de la fédération canadienne et l'histoire des relations intergouvernementales le prouvent éloquentement.

D'emblée, le premier ministre canadien, Macdonald, a tenté de confirmer en acte la domination du gouvernement central par l'interprétation centripète qu'il donne de l'organisation de l'État. Il faut rappeler cette interprétation, car elle a été défendue à peu de chose près par les premiers ministres subséquents, et parce qu'elle inspire la logique constitutionnelle de P. E. Trudeau.

Cette interprétation est la suivante. L'État canadien est une création fragile et artificielle, car la façade constitutionnelle contraste avec le degré limité d'intégration sociale et économique. Ceci dit, la diversité de la société canadienne et la persistance des cultures locales ne sont pas des arguments valables en faveur de la décentralisation. Au contraire, une faible intégration sociale nécessite un gouvernement central fort. De toute manière, le Canada constitue une nation et le gouvernement central dispose des compétences pour incarner les intérêts nationaux. C'est pour cette raison que les compétences provinciales ont été maintenues au minimum. D'un autre côté, les

intérêts provinciaux, régionaux et locaux, même s'ils sont moins importants que les intérêts nationaux, ne sont pas pour autant illégitimes. Et le gouvernement central veille bien à les représenter dans le cadre de l'intérêt général. Les intérêts particuliers ne sont donc pas le monopole des gouvernements provinciaux. En somme, les gouvernements provinciaux, subalternes par définition, ne peuvent être que sous la tutelle du gouvernement central et, de plus, ils n'ont pas la capacité de représenter seuls les intérêts régionaux. Macdonald déclarait d'ailleurs lors des débats sur la fédération : « Ainsi, par les présentes, nous constituons une confédération coiffant un peuple et un gouvernement, au lieu de cinq peuples et cinq gouvernements [...] c'est-à-dire, une province unie, avec des gouvernements locaux et des législatures subordonnées au gouvernement central ».

À l'inverse, une interprétation centrifuge est proposée par les gouvernements provinciaux. Suivant le cours de l'histoire, ces gouvernements, obéissants à des situations diverses, n'ont pas endossé également cette interprétation qui fut élaborée particulièrement par le premier ministre de l'Ontario, O. Mowat, puis, au Québec, reprise et élargie pour englober la notion de pacte entre nations par le juge T.-J. Loranger (*Lettres sur l'interprétation de la constitution*).

Cette interprétation fait valoir qu'un pacte entre provinces aurait été à l'origine de la fédération ; dès lors, tout changement constitutionnel exige le consentement préalable de tous les gouvernements provinciaux. D'autre part, le niveau gouvernemental qui est en meilleure position pour représenter adéquatement les intérêts régionaux et locaux, c'est le niveau provincial et non le niveau central. Il ne saurait par ailleurs, être question de concevoir les rapports entre les gouvernements provinciaux et central comme des rapports de domination ou de subordination : chaque niveau gouvernemental est souverain, autonome et compétent dans les domaines de sa juridiction. Au Québec, il faut attendre Honoré Mercier, qui s'inspire des thèses de Loranger, pour que le gouvernement s'approprie cette interprétation et se donne une pensée autonomiste articulée. Selon cette version, le pacte entre provinces se double d'un pacte entre deux nations fondé sur leur égalité. Par implication, toute législation concernant une nation dans son existence propre doit être précédée

de son consentement explicite. Interprétation centrifuge élargie, la notion de pacte entre nations sous-tend l'autonomisme québécois tout au cours du XX^e siècle.

L'évolution des relations intergouvernementales met en évidence ces interprétations. Une série de facteurs, dont la tradition autonomiste des ex-colonies et la vitalité de la politique provinciale, le développement inégal, l'essor de l'exploitation des richesses naturelles, l'utilisation de l'impôt sur les revenus, l'ampleur de la politique sociale, la constante résistance à la subordination nationale des Québécois, consolident le statut, au départ plus que précaire, des gouvernements provinciaux. Cependant, les grands moments historiques, tels que les crises économiques et les guerres, servent le gouvernement central dans l'appropriation de tous les modes d'intervention dans les sphères d'activité les plus diverses. La politique interventionniste depuis la dernière Grande Guerre sert de point d'appui à l'affirmation de la position dominante et aux prétentions tentaculaires du gouvernement central. Ottawa tient à sa prépondérance pour toutes les questions de dimension pancanadienne (Simeon, 1972 ; Roy, 1978). Le dossier fiscal ne réussit plus à contenir le contentieux ; les litiges et négociations existent dans tous les azimuts, et les chevauchements des politiques se multiplient. La question centrale du partage des juridictions, qui est posée avec assiduité par le Québec, rencontre une apathie quasi générale et les discussions sur les problèmes de « pain et beurre » illustrent les grandes divisions latentes. Le gouvernement central tient à voir raffermir son autorité sur l'ensemble du pays, se limite à quelques réformes des institutions fédérales et considère la question nationale sous l'angle des droits individuels. Malgré l'insistance du gouvernement québécois pour faire reconnaître la spécificité nationale de la communauté qu'il représente et pour en tirer des conséquences pratiques à propos du partage des juridictions, malgré certains coups d'éclat, des formules lapidaires, telles « égalité ou indépendance », et la progression du mouvement indépendantiste, l'évocation du pacte entre deux nations reste une chimère qui ne réussit à passionner qu'un « public autochtone » au Québec même. L'exercice constitutionnel qui conduit jusqu'à Victoria évite soigneusement la question nationale, évacue la question du partage des juridictions, sauf pour la

politique sociale, mène à la division sur quelques dossiers ponctuels et, finalement, se limite au polissage d'institutions fédérales et à la proclamation de droits généraux. L'échec de Victoria – absence de concession significative pour la politique sociale – illustre le blocage des discussions sur le partage constitutionnel.

Centralisée et niant les questions nationale et régionale, la forme fédérative évolue sous le coup des pressions gouvernementales décentralisatrices et des revendications nationales. La centralisation s'impose à travers cette évolution laborieuse et la reconnaissance nationale se désagrége en propositions sur des droits linguistiques individuels. Avec la montée du Parti québécois, les forces nationalistes posent une échéance à la solution de la question nationale. Mais quelles sont les propositions censées renouveler la fédération canadienne en s'attaquant aux questions fondamentales et quelle est cette proposition qui veut régler la question du Québec ?

L'AFFRONTEMENT

Trois formules constitutionnelles

Le référendum met en présence principalement trois formules constitutionnelles : le Temps d'agir, la Nouvelle Entente Québec-Canada (livre blanc) et Une nouvelle fédération canadienne (livre beige). Les trois formules qui s'affrontent proposent une solution à la crise de la fédération canadienne. Tout en divergeant sur l'organisation concrète de l'État et la place du peuple québécois, elles ne s'opposent pas, pour l'essentiel, sur l'ordre des rapports des classes sociales dans la société actuelle ; l'organisation de l'État capitaliste est en cause et non la société qui le produit. Cependant, la définition des lieux de l'exercice du pouvoir politique a des conséquences sur le développement et la configuration des classes et particulièrement des classes dominantes.

Le Temps d'agir s'inscrit tout à fait dans l'esprit du *B.N.A. Act* et dans la logique du fédéralisme tel qu'il s'est pratiqué, depuis 1867, par les divers gouvernements qui se sont succédé à Ottawa. Il entend

retenir à l'usage exclusif du gouvernement central tous les pouvoirs efficaces d'intervention sur les plans économique et politique.

Dans le même esprit que Sir John A., le texte ne retient comme collectif de référence qu'un peuple et, par conséquent, qu'un Canada. Pierre Elliott Trudeau a eu l'occasion d'ailleurs de réitérer cette position au cours de l'été 1980. Ce peuple, ce Canada, comprend bien sûr des régions et des collectivités linguistiques et ethniques, dont on s'applique à relever le caractère fort varié. Il est à retenir que les clivages linguistiques ne sauraient recouper les clivages régionaux. On pose donc de manière astucieuse une inadéquation entre les uns et les autres : « La collectivité de langue française, précise-t-on, est numériquement majoritaire dans cette partie du territoire qui va des "pays d'en haut" ontariens en englobant tout le Québec, jusqu'aux confins du pays acadien » (p. 10).

Tout comme quiconque pourrait affirmer que la collectivité de langue anglaise en Amérique s'étend des confins de l'Alaska à la frontière mexicaine, ou encore, que la collectivité espagnole occupe le territoire qui va de la frontière texane au Cap Horn, en excluant le triangle brésilien et quelques confettis dans les Antilles. Il est aisé de découvrir dans cette perception sociologique toute une stratégie de morcellement à l'infini, une intention de réduction des composantes, au profit d'une identité nationale appelée à coiffer cette diversité.

Le document joue d'habileté en proposant la primauté des citoyens et de leurs libertés individuelles, à laquelle se greffe l'égalité linguistique dans les services fédéraux et provinciaux, là où ils se justifieraient : les deux principales parties prenantes, dans cet exercice, se trouvent, de toute évidence, l'État canadien et ses citoyens ; manière très astucieuse de présumer l'existence du tout par lequel sont appelées à se définir ses composantes les plus atomisées. Composition très libérale où est censé intervenir le jeu des équilibres.

La réalité canadienne ainsi posée justifie, il va de soi, une perspective très centralisatrice des compétences dévolues au gouvernement central. On propose de retenir les pouvoirs déjà acquis, la politique économique, et les pouvoirs obtenus par l'adaptation progressive, la sécurité sociale. Il n'y manque, pour compléter la brochette, que l'ap-

appropriation des richesses naturelles que, fâcheusement, le *B.N.A. Act* n'avait pas eu l'heur de prévoir. En vertu de sa mission intégratrice, le gouvernement central se verrait, d'après ce texte, investi d'un pouvoir d'intervention « lorsque le besoin s'en ferait sentir... ». Le reste des propositions ne constitue que des retouches mineures : clarifications dans le partage des compétences, ne serait-ce que pour les rendre plus fonctionnelles. Puis il y a bien sûr la Chambre de la fédération qui a pour objet de rendre davantage compte de la diversité canadienne que ne le peut la Chambre des Communes. Composée à proportion égale de représentants fédéraux et provinciaux qui correspondraient à l'appui populaire obtenu au moment de leurs scrutins respectifs, cette chambre ne jouirait, à toutes fins utiles, que d'un pouvoir dilatoire très limité sur l'ensemble de la législation adoptée à la Chambre des Communes.

Le Temps d'agir est très logique. Ce texte, en un mot, consacre l'esprit du *B.N.A. Act* en y proposant des corrections de parcours susceptibles de renforcer la position prépondérante du gouvernement central.

Si les propositions de P. E. Trudeau respectent en tout point le fédéralisme prévu par la « constitution » de 1867, on peut dire que, pour sa part, le livre blanc du Parti québécois sur la souveraineté-association s'inscrit en prolongement de la thèse des deux peuples fondateurs. Tout en reconnaissant que tel n'est ni le sens ni l'intention du *B.N.A. Act*, il n'en demeure pas moins dans la lignée de cette interprétation. Le nationalisme traditionnel au Québec s'est presque toujours rattaché à ce mythe d'un dualisme originel. Plus profondément, cette conception s'est traduite par la recherche constante d'un champ réservé à l'élément francophone. Pour sa part, le Parti québécois revendique une aire élargie, pour ne pas dire éclatée, mais toujours à l'intérieur du cadre de la dualité des parties en présence. Dans l'abstrait, il propose une autonomie culturelle et politique totale tout en maintenant une dualité, cette fois réservée exclusivement aux rapports économiques. À l'opposé du fédéralisme de Trudeau qui tient le politique comme indissociable de l'économique, le livre blanc du Parti québécois les isole presque absolument. De toute évidence, il s'agit d'une vision compartimentée du social qui les perçoit comme

deux mondes distincts. On désire donc « conserver intact le Canada en tant qu'espace économique, tout en accordant au Québec la totalité des pouvoirs dont il a besoin comme nation ». Et de préciser qu'avec la nouvelle association, « on maintiendra les échanges économiques, mais on changera la nature des rapports juridiques et politiques entre le Québec et le Canada » (p. 58). Égalité juridique entre les deux partenaires, tout en conservant la libre circulation des marchandises et des personnes.

Il apparaît assez clairement que le projet d'indépendance politique est posé comme s'il devait n'avoir aucune portée économique et, réciproquement, que l'association économique n'est susceptible de n'avoir aucune incidence politique. On se trouve en plein règne des essences flottantes. L'absence, en particulier, du projet économique conduit à une conception éthérée du culturel et du politique : ceux-ci sont appelés à évoluer en marge de celui-là. Aucune interrogation ne vient, par exemple, remettre en question un espace économique qui n'a pas toujours servi le Québec. Le document s'en tient finalement à une vision cloisonnée qui le conduit à diviser le social en unités distinctes sans grand rapport les unes avec les autres. Les institutions dualistes prévues au chapitre de l'association relèvent finalement d'une conception très unanimiste des rapports économiques. La solution politique se trouverait donc dans cette dualité un peu comme si elle était inscrite dans l'ordre des choses.

Cela dit, le projet de souveraineté-association, avec l'échéance référendaire, innove politiquement. Ce dispositif politique, dans l'éventualité d'un verdict positif, permettrait au gouvernement du Québec de poser la question nationale comme axe central de nouvelles négociations avec les gouvernements du Canada.

Entre l'ordre de la fusion et celui de la dualité, tente de se poser un tiers aux intentions aussi ambitieuses. Le livre beige, présenté par le Parti libéral du Québec, propose la poursuite du régime fédératif en s'attachant rigoureusement à la lettre et non à l'esprit du *B.N.A. Act* dont il est presque le décalque formel. Cette formule peut être qualifiée de naïve et traditionnelle tout en demeurant fort ambiguë.

Elle est d'abord naïve et traditionnelle en ce qu'elle s'en tient à une lecture littérale des dispositions prévues dans la constitution, tout en y ajoutant quelques améliorations. Globalement, le livre beige consacre la répartition des compétences comme elles sont établies dans le *B.N.A. Act* : les provinces se voient confier outre la politique éducative, culturelle et sociale, les richesses naturelles et l'aménagement du territoire. L'objectif premier vise à restituer définitivement aux provinces les compétences que leur destinait en 1867 la lettre de la loi ; il s'agit, en d'autres mots, de contrer une fois pour toutes les propensions érosives du gouvernement central qui, au gré des années, s'est permis de rogner les compétences réservées aux provinces. Le livre beige grave, en somme, autour d'un axe assez primaire de réflexion : le partage clair et définitif des pouvoirs entre les deux paliers de gouvernement selon les dispositions de 1867. Il propose un fédéralisme figé, assorti de quelques ajouts comme la révocation du droit de réserve, de désaveu et du pouvoir dit déclaratoire. La perspective est traditionnelle en ce que, d'une part, elle réhabilite un état social qui est susceptible d'être dépassé et que, d'autre part, elle fait sienne une manière de voir qui n'est pas sans rappeler le nationalisme d'autrefois. La perspective est également naïve parce qu'elle ne tient nullement compte de l'expérience de presque toutes les fédérations qui, comme la nôtre, ont dû se soumettre à des adaptations constantes qui ne s'opèrent pas sans chevauchements importants. L'objectif aussi est naïf, car le projet prétend établir des gouvernements provinciaux « forts » qui se juxtaposeraient à un gouvernement central fort.

En outre, le livre beige est ambigu dans ses quelques innovations. On nage constamment entre deux eaux. Le document consacre le caractère original du Québec tout en lui refusant une quelconque reconnaissance. Ainsi, suivant la tradition autonomiste du Québec, il défend « l'existence au Québec d'une société originale, fortement distincte et possédant tous les attributs d'une véritable communauté nationale » (p. 10). Il va même jusqu'à affirmer que le Québec forme une « société distincte par la langue, la culture, les institutions et le style de vie » (p. 13). Il faudra, précise-t-on, trouver une solution au problème complexe du partage des compétences entre le parlement fédéral et l'Assemblée nationale du Québec ! Nulle part ne trouve-

ra-t-on suite à cette affirmation. Bien au contraire, le livre beige va s'empresse de préciser qu'il ne faut pas contredire le principe suivant lequel tous les partenaires doivent être égaux au sein de la fédération.

Les institutions coupoles que l'on propose contribuent également à la confusion. Le « Conseil fédéral » dont il est question serait appelé à rendre compte du caractère fédératif de nos institutions : inspiré du mode de délégation employé en République fédérale d'Allemagne, le Québec y trouverait une représentation de 25 % lorsqu'il s'agit de discuter de questions visant les provinces. Par contre, un comité de ce même conseil se verrait confier les affaires visant la langue et la culture. Sa composition prévoirait un partage égal entre délégués francophones et délégués anglophones. C'est alors vraiment la politique du saucisson que l'on tranche selon les besoins de la cuisine...

Le livre beige s'inspire amplement du rapport de la commission Pépin-Robarts tout en se soustrayant aux aspects les plus favorables au Québec. Il reconnaît deux langues officielles au Canada, mais contrairement au rapport Pépin-Robarts qui confie aux provinces le soin d'élaborer leur propre politique linguistique, le document contraint, dans une certaine mesure, les provinces à se conformer à une politique de bilinguisme imposée dans une déclaration générale des droits. Enfin, le rapport Pépin-Robarts prévoit la virtualité d'un statut distinctif pour le Québec (ou d'autres provinces) alors que le livre beige s'en tient bien à l'écart.

Inspiré d'aucune tradition profonde et d'aucune analyse véritable du phénomène fédératif comme tel, le livre beige offre une troisième voie qui est peut-être tout simplement un instrument entre les mains d'un troisième homme qui tente d'obtenir une voix au chapitre.

La révision constitutionnelle, version 1980

Dans la danse des illusions référendaires, Trudeau s'engage à renouveler le fédéralisme canadien. Mais une question centrale est laissée sans réponse : quel est le sens de ce renouvellement et comment apporte-t-il une solution aux revendications québécoises ? Au cours du débat politique, Trudeau, qui s'est déjà prononcé avec le Temps d'agir, y réfère de

nouveau en sourdine. Depuis le 20 mai, l'exercice constitutionnel dirigé par Ottawa obéit aux principes directeurs de ce document.

Contrairement à la démarche traditionnelle, le partage des compétences constitutionnelles est discuté, bien que partiellement, dans le premier « round » des négociations. Le document de 1978 de Trudeau se commitait peu sur la question, car elle était repoussée à une phase ultérieure des rencontres. S'il peut y avoir ambiguïté sur cette question précise du côté fédéral, elle est éliminée par les premières déclarations publiques. Dès le 27 mai, la direction générale guidant Ottawa en cette matière est connue. Johnston, président du Conseil du trésor, se prononce. La fédération canadienne, dit-il, est allée trop loin dans la décentralisation qui exacerbe les problèmes ; le Canada a un besoin impérieux d'une forte direction économique assumée par le gouvernement central. Confirmant cette position, Trudeau déclare que la décentralisation « n'est pas la bonne voie » pour résoudre la plupart des problèmes du Canada. S'il fallait cette précision pour boucler la boucle de la logique du Temps d'agir, elle est faite d'entrée de jeu.

Trois sujets retenus sont hautement significatifs en ce qu'ils révèlent le sens et la portée de la position fédérale pour l'ensemble de l'exercice de révision en cours : la charte des droits et libertés, la déclaration de principes et les pouvoirs qui touchent l'économie. Les deux derniers ne faisaient pas l'objet de discussions lors de la rencontre de février 1979.

La déclaration de principes débute par la pompeuse auto-interpellation « Nous, le peuple du Canada ». Quel est ce peuple ? Ce peuple est issu des faits anglais et français, des populations autochtones et de millions d'immigrants. En réalité, derrière l'affirmation du peuple canadien se profile la négation de la communauté nationale québécoise – pour ne prendre que cet aspect. Seul le tout est désigné par un terme à la fois sociologique et politique alors que ses dites composantes sont affublées de termes descriptifs ou allusifs. Rarement en termes plus sibyllins (fait français) a-t-on voulu traduire la communauté nationale québécoise ! Les commissions d'enquête créées pour analyser cette réalité n'auraient effectivement fait œuvre que de distraction publique. Lorsque Trudeau s'en explique, le dessein n'est que plus clair. Dans sa « lettre ouverte aux Québécois », il reconnaît que la

« communauté linguistique et culturelle française a son premier foyer et son centre de gravité au Québec », mais c'est là une concession de façade. Cette reconnaissance s'accompagne de deux mises en garde qui la rendent inoffensive. En effet, si on peut parler d'une nation québécoise au sens sociologique, on ne peut pour autant en déduire quelque implication sur le plan politique et encore moins pour ce qui a trait à l'organisation de l'État ; il ne saurait être question d'asymétrie des unités constituantes. D'autre part, cette nation québécoise n'est pas seule ; elle fait partie du concert des nations sociologiques qui pullulent. L'éclatement de la diversité canadienne, la multiplicité de ses attributs noient la réalité spécifique québécoise dans un ensemble culturel hétéroclite et compliqué à souhait. Mais au-delà de cette diversité, il n'y a qu'une société, qu'un ensemble politique, qu'une population désignée sous le vocable politique agrégatif de « peuple » ; finalement, en sous-entendu, il n'y a qu'une illusoire, mais chère nation canadienne. Le raisonnement, pris dans sa totalité, permet à Trudeau d'affirmer à la suite de cette lettre : « Je n'ai rien dit de nouveau ».

Dans la logique fédéraliste, le peuple canadien qui intègre ses multiples composantes sociologiques, culturelles et linguistiques, est, en tout premier lieu, le rassemblement d'individus. La révision constitutionnelle s'ouvre, pour le gouvernement central, sous le thème de la « souveraineté de l'individu ». La charte des droits et libertés proposée est extensive : libertés fondamentales, principes démocratiques, droits personnels, droits relatifs à la discrimination, liberté de mouvement et droit d'établissement, droit de jouissance de ses biens, langues officielles et droits linguistiques. Par le biais des droits individuels, le projet fédéral balise l'activité gouvernementale dans de nombreux domaines ; cependant, l'effet limitatif s'exerce de façon unilatérale. L'extension et la portée universelle de la charte placent les pratiques restrictives des gouvernements provinciaux en porte à faux, contrairement au gouvernement central – n'est-il pas le seul qui puisse agir sur tous les individus –, et donnent aux tribunaux, sous le parrainage politique ultime du gouvernement central, un droit de désaveu pour les initiatives gouvernementales visant à orienter le développement régional et – particulièrement au Québec – national. Le gouvernement du Québec, par exemple, est directement concerné

tant pour la législation sur la langue que pour ses interventions régionales restrictives. Ainsi, la charte des droits et libertés proposée par Ottawa est plus que la confirmation des droits individuels ; elle s'inscrit expressément dans une politique de marginalisation des gouvernements provinciaux dans l'exercice du pouvoir.

La position fédérale sur la question des pouvoirs touchant l'économie renforce cette politique. Pour Ottawa cette question doit marquer tout le dossier du partage des compétences. Cinq aspects la composent, mais elle est envisagée initialement sous l'angle de l'union économique. L'évocation quasi mythique de l'union économique du côté fédéral a pour envers le dénigrement de toute manifestation de « provincialisme ». Pour peu, on croirait qu'il s'agit de traduire politiquement le théorique espace économique pur où règne la mobilité complète des facteurs. L'espace économique étant imparfait, il s'agit de redresser la situation. Trois moyens sont avancés : d'abord, inscrire les droits à la mobilité et les droits à la propriété dans la charte des droits et libertés ; ensuite, limiter strictement la capacité gouvernementale d'entraver la mobilité économique ; enfin, étendre les compétences fédérales à toutes les matières essentielles pour assurer l'union économique. La libre circulation des « articles » est étendue aux services, à la main-d'œuvre, au capital et aux entreprises. De nombreuses initiatives provinciales sont mises en cause (Chrétien, 1980, p. 36-53) ; on peut retenir quelques exemples qui s'appliquent au Québec : politique d'achat, offices de commercialisation, restrictions des exportations des richesses naturelles, réglementation de l'industrie de la construction, restrictions à la mobilité des entreprises (librairie) et les crédits d'impôt à l'investissement. Pour assurer l'union économique, le gouvernement central tient à ce que soit établie nettement sa prépondérance pour l'intervention étatique dans l'économie, tout en proscrivant, pour l'essentiel, les mesures restrictives provinciales. Les représentants des provinces ont saisi la manœuvre. Lorsqu'on oppose à Jean Chrétien que les restrictions à la mobilité de main-d'œuvre ou les politiques d'achat ne sont responsables que de 10 % des différences des P.I.B. des provinces et que l'acharnement fédéral paraît peu justifié, il rétorque que c'est une question de principe. Mais évidemment il y a plus. La contre-proposition de Roy Romanow (Saskatchewan), qui

prend la forme d'une déclaration en faveur de l'union économique et de la circulation des facteurs sans donner à aucune instance l'autorité pour faire respecter cet engagement, n'a pas l'heur de satisfaire Ottawa. Pour le gouvernement fédéral, cette discussion consiste à établir un nouvel équilibre entre les deux niveaux de gouvernement qui consacrerait explicitement la subordination du niveau provincial et la réduction de sa capacité réelle d'intervention sur les rapports de classes dans les régions.

La position fédérale pour l'ensemble des dossiers procède de la même logique. Mais tous ces dossiers n'ont pas la même importance. Ottawa les a divisés en « série pour le peuple » et « série pour les pouvoirs gouvernementaux ». La première série est ennoblie par sa référence au bien-être des citoyens alors que la deuxième est assimilée à des « querelles de politiciens ». La division des sujets en séries et la qualification de ces dernières jouent un rôle central. Tout en éliminant un quelconque marchandage entre les sujets de la « série du peuple » et de la « série des gouvernements », le gouvernement central affirme que le rythme d'évolution des séries de sujets n'a pas à être nécessairement le même. Un blocage dans la deuxième série ne constitue pas une entrave dans la réalisation de changements constitutionnels pour les « droits du peuple » (sous-entendu dans la propagande libérale fédérale : les « querelles de politiciens » ne sauraient brimer les « droits du peuple »). L'objectif premier de cet exercice constitutionnel, c'est précisément de procéder avec rapidité à de tels changements en la matière, unilatéralement s'il le faut. La constance de la menace (déclarations, fuites, etc.) d'une action unilatérale ajoute de la pression, mais surtout témoigne de la volonté bien arrêtée de suivre cette voie. S'agirait-il d'un coup de force essentiellement pour protéger les droits et libertés des individus? En fait, il y a plus. La « série pour le peuple » comprend la déclaration de principes, la charte des droits, un engagement pour la péréquation, les pêcheries (?) et le rapatriement de la constitution. Or, l'inscription des deux premiers éléments, tels que conçus par Ottawa ou avec modifications mineures, et le rapatriement de la constitution avec formule d'amendement transforment les règles des futures négociations au grand profit du gouvernement central. Avec l'affirmation d'un ensemble politique, d'un peuple et

de la gamme extensive des droits individuels, la concentration de l'exercice du pouvoir politique au gouvernement central coule de source. Notamment, les prémisses des discussions sur les « pouvoirs touchant l'économie » (et portant sur le partage des compétences) sont transfigurées; le débat ne saurait se faire dans les mêmes termes. Le remodelage des conditions de négociations et la fin de la nécessité de l'unanimité composeraient la base d'un hypothétique autre « round » de négociations.

Bref, l'ensemble des discussions amorcées au cours de l'été 1980 s'est déroulé sous la pression du gouvernement central qui veut à tout prix récupérer les restes de contrôles économiques qu'on a omis de lui céder un siècle auparavant.

Toutes les parties en présence sont bien conscientes que l'enjeu principal de ces tractations porte sur leur faculté accrue ou diminuée d'intervention ultérieure sur les rapports sociaux et économiques. Mais, devant l'initiative envahissante d'Ottawa, les provinces se trouvent réduites à défendre leur acquis. Loin d'être en mesure de remettre en question l'exercice du pouvoir politique dans son ensemble, ou encore de proposer un réaménagement dans l'ordre des compétences, la plupart des provinces sont mises en situation de défensive. Il s'agit, en un mot, de conserver leur capacité d'influencer le développement régional; en la matière, le dossier économique (en particulier des richesses naturelles) est un catalyseur. Or, dépendant de leurs richesses respectives et de l'intégration de celles-ci au tout canadien, les provinces sont bien obligées d'adopter des stratégies qui sont loin d'être convergentes.

L'Ontario, quoique bien nanti en richesses naturelles, se présente comme probablement la seule à ne pas appréhender une intervention trop massive du gouvernement central. La raison en est bien simple : toutes les politiques canadiennes d'envergure ont été élaborées en fonction même de ses intérêts. Province gagnante au moment de la création de la fédération en 1867, elle l'est demeurée jusqu'à nos jours. On peut volontiers lui appliquer, en substituant les termes, un adage connu : « What is good for Canada is good for Ontario ». Les

Ontariens se plaindraient certes à soutenir que la réciprocité est encore plus valable, question de perspectives...

Si l'Ontario a tant profité de la fédération canadienne, d'autres provinces se sont imposées à la faveur de la crise du pétrole, qui sévit depuis 1973 et à laquelle s'est greffée une crise économique de nature endémique. Les régions à vocation énergétique entendent bien désormais tirer profit de leur avantage économique. La position de l'Alberta, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique est assez bien connue. Elle fait précisément l'envie de l'Ontario qui commence à ressentir ce déplacement des appareils économiques vers l'Ouest, dont Calgary en particulier. À l'autre extrémité du territoire, Terre-Neuve qui entrevoit au large de ses côtes de grandes possibilités pour l'avenir, de même que la Nouvelle-Écosse, mais à un degré moindre, ont tout avantage à réclamer une part accrue ou, pour le moins, le maintien de leurs droits sur ces ressources et leur exploitation. Le Québec, avec ses ressources hydro-électriques, s'insère tout à fait dans cette dynamique. Ce front des provinces « énergétiques » n'est toutefois pas sans offrir quelques points faibles. Terre-Neuve désire, comme toutes les autres, sa part d'autonomie tout en réclamant la cassation du contrat qui la lie désavantageusement au Québec, engagement à long terme qui permet à l'Hydro-Québec d'exporter à prix fort un excédent obtenu à prix faible aux Churchill Falls. De la même manière, le Québec revendique la jouissance exclusive de sa production hydro-électrique tout en acceptant, sans trop regimber, la politique fédérale en ce qui a trait au prix du pétrole.

Il est donc susceptible de s'introduire un clivage entre ces nouveaux nantis et les autres, car si l'Ontario se sent menacé par le statu quo qui pourtant l'a privilégié dans le passé, il en est un peu de même pour ces « autres » que sont le Nouveau-Brunswick, l'Île du Prince-Édouard et le Manitoba, celles-là qui profitent de ladite redistribution des richesses par Ottawa. Toutes ensemble, elles ont avantage à défendre le partage des compétences tel qu'il se présente actuellement, ne refusant pas nécessairement non plus une intervention plus massive du gouvernement central. Cependant, l'entreprise fédérale qui met en cause la possibilité d'établir au niveau provincial une stratégie consistante de développement industriel semble pousser les provinces, sauf l'Ontario,

à surmonter le clivage virtuel entre elles et à se rassembler sur une base minimale de résistance.

Ainsi se pose, au Canada, la dimension économique de la question régionale. Et son acuité est telle, cette fois, qu'elle force ces princes qui nous gouvernent à y consacrer toutes leurs énergies. Le « round » de l'été 1980 constitue, en effet, une des premières réunions constitutionnelles où on l'a aussi clairement posée.

Le Québec, dans cette conjoncture, n'a pu faire valoir sa différence traditionnelle. Par suite de l'échec au référendum, le gouvernement n'est plus en mesure de miser sur le caractère dualiste des parties en présence. La thèse du statut particulier ne semble pas non plus avoir été retenue. Le Québec, dans la pratique, prend l'allure d'une province comme les autres. On peut se demander si la position ne serait pas en deçà de « l'égalité ou l'indépendance » de Daniel Johnson. Il est clair que l'alternative s'est émoussée sinon évanouie pour autant que la menace de naguère a perdu de son poids. Il est bien entendu que la question nationale et linguistique demeure propre au Québec, mais sans être au centre du débat.

Le facteur déterminant relève désormais de l'économique. Il revient aux nouveaux riches de se produire. Aux temps jadis, si le Québec devait nouer une alliance il s'engageait de préférence avec l'Ontario. Maintenant, il se situe presque à la remorque de l'Ouest et se contente de revendiquer l'autonomie classique à l'intention des provinces.

Néanmoins, le Parti québécois a su, dans ces conditions, forcer le Parti libéral du Québec à se rallier, quoique timidement, Trudeau aura tout fait, au cours de l'été, pour se rendre inquietant. Il aura, un peu malgré lui, contraint le parti de M. Ryan à prendre ses distances. Si dans toutes ces manœuvres le Parti québécois n'occupe pas la position la plus confortable, on peut ajouter qu'elle n'est guère plus confortable pour le Parti libéral du Québec qui, en dépit de son attitude très conciliante envers le fédéralisme, sera bien obligé, à un moment ou à un autre, de se démarquer d'une association trop étroite avec le parti de M. Trudeau.

Fondu à l'ensemble des autres provinces, le Québec s'est néanmoins situé dans la ligne d'une certaine autonomie économique partagée

par les éléments les plus dynamiques, mais aussi les plus intéressés du Canada. Pour ces éléments, il est clair que le niveau provincial est un agent majeur dans l'exercice du pouvoir et non le relais administratif d'un pouvoir centralisé.

CONCLUSION

Les questions régionale et nationale marquent la mouvance des rapports de classes au Canada. Ces questions condensent trois aspects : la configuration spécifique des classes sociales selon les régions et l'ensemble canadien, les effets multiformes des rapports politiques et idéologiques discriminants à l'égard de la communauté nationale québécoise, et l'organisation particulière des intérêts dominants d'un gouvernement à l'autre. La différenciation régionale et la résistance québécoise à la minoration/subordination sont antérieures à la création de l'État canadien et déterminent sa forme fédérative propre. Cette détermination s'exprime cependant en négatif.

En fait, bien qu'elle soit obligée par ces ordres de phénomènes, la forme fédérative canadienne marginalise la capacité d'expression politique de l'organisation régionale des intérêts dominants et nie politiquement et institutionnellement l'existence de la communauté nationale québécoise. Ce refoulement politique et institutionnel se bute continuellement à la réalité des choses. Alors que la centralisation et l'intégration sont inscrites dans l'organisation de l'État canadien, des tendances inverses traversent le développement politique et économique : l'autonomisme et la dislocation. Les oppositions régionales, qui ne remettent pas en cause l'existence de l'espace économique et de l'ensemble politique canadiens, sont exacerbées au Québec par la question nationale. Les luttes et revendications sur la base de la question nationale tendent au fractionnement politique, voire même économique.

Le référendum, qui posait la thèse de la souveraineté-association comme solution à la question nationale, devait entamer le processus menant à la fragmentation politique effective du Canada ; cependant, paradoxalement, les modalités prévues par le gouvernement péquiste pour ce processus visaient à écarter la possibilité de bouleversement

politique radical (crise du pouvoir politique). L'échéance référendaire est intervenue au moment où la crise économique prolongée fait ressurgir de plus en plus nettement les oppositions régionales. Les arbitrages des intérêts au sein des classes dominantes deviennent progressivement plus problématiques ; la capacité respective d'exercice du pouvoir et d'intervention des niveaux provincial et central de l'État est l'objet de discussions soutenues.

Les propositions constitutionnelles qui méritent d'être retenues à cause de leur rôle majeur dans le débat référendaire ont en commun de ne sous-tendre aucun projet social menant à la transformation qualitative de l'ordre existant des rapports de classes. Ce qui est plus particulièrement posé, avec des incidences variables sur les rapports de minorisation/subordination des Québécois, c'est l'organisation étatique au Canada et, donc, les modalités des rapports entre les composantes de la classe dominante au sein de l'État. Bien que la propagande distille des ambiguïtés sur son entreprise, le Temps d'agir a une orientation claire : la centralisation est nécessaire pour dépasser les étroites aspirations locales discordantes et assurer le devenir du tout canadien. Le livre beige présente une position timorée et truffée d'illusions, inspirées du nationalisme traditionnel et de la théorie classique du fédéralisme, à laquelle se mêle un contenu moralisant. En se proposant de faire graviter les futures négociations sur l'axe national, le projet péquiste conduisait, dans l'hypothèse d'une réalisation minimale, au statut particulier ou, autrement, à l'association sans rupture d'États souverains partageant le même espace économique.

Le verdict référendaire a écarté provisoirement le projet péquiste. Au début du nouvel exercice constitutionnel, les libéraux québécois restent une voix de l'opposition. La position centralisatrice du Temps d'agir est intacte. Le référendum, censé établir un rapport de force favorable aux revendications du gouvernement québécois, par son résultat, a renversé la vapeur et placé le gouvernement central en position dominante. Prenant les devants, Ottawa a dirigé l'exercice de révision constitutionnelle et tenté, une bonne fois, d'imposer une solution à la question régionale et à la question nationale. En toute conformité avec la position antérieure au référendum – pour Ottawa cette échéance a changé la conjoncture politique et non l'appréhension

et la solution des conflits intergouvernementaux –, l'avenir canadien réside dans le rêve de Sir John A. : la consolidation d'un gouvernement central omnipotent qui a pour envers la subordination des gouvernements provinciaux. La question québécoise, qui se pose avec un certain éclat, est délayée dans des droits linguistiques et une allusion à un quelconque fait culturel. Si la conjoncture donne l'initiative au gouvernement central, celui-ci ne peut faire abstraction du rapport de force qui s'établit avec les gouvernements provinciaux.

Du côté provincial, la difficulté séculaire de constituer un front commun a souvent permis à Ottawa de tirer son épingle du jeu à la fois pour miner toute opposition structurée à ses vues et pour fortifier son image de seul représentant de l'intérêt national. Le rapport de force traditionnel favorable à Ottawa n'est cependant pas garant du déplacement des positions dans une conjoncture donnée.

Rarement dans l'histoire récente, la politique centralisatrice du gouvernement central a été présentée de façon aussi globalisante et massive qu'au cours de cet exercice constitutionnel. C'est revenir à l'intention originale du *B.N.A. Act*. Or, pour les gouvernements provinciaux, ni la conjoncture économique et politique ni l'expérience des initiatives fédérales ne donnent un air d'évidence à la supposée nécessité de rétrécir comme une peau de chagrin la place du niveau provincial dans l'organisation fédérative du pouvoir politique. Ces gouvernements, dans l'ensemble interventionniste sur le plan économique, ne sont pas portés, par exemple, à céder à Ottawa davantage de latitude dans le domaine de la politique économique – domaine qu'il occupe déjà largement – alors que l'expérience de la stratégie fédérale de développement a favorisé la reproduction et l'accentuation des inégalités régionales. Même les provinces de l'Atlantique reconsidèrent le postulat auquel elles ont souscrit longtemps au nom de la répartition des richesses ; ce postulat voulait que la force de ces gouvernements soit à la mesure de la force du gouvernement central.

La stratégie fédérale d'opposition frontale pour assurer la prépondérance au niveau central de l'État dans toute matière d'importance force les provinces à prendre conscience de l'enjeu réel de l'exercice constitutionnel en cours et, par voie de conséquence, à resserrer les rangs

plutôt que d'accepter, chacune pour elle, des concessions ponctuelles. La stratégie fédérale a provoqué la bipolarisation du débat dans, à peu de chose près, les termes suivants : le fédéral contre les provinces. Cela dit, toute position commune des gouvernements provinciaux demeure fragile. Déjà l'intensité de la participation des gouvernements à cette position commune est fort variable ; la volonté d'aller plus avant dans une épreuve de force à finir peut s'étioler. L'histoire montre qu'après un baroud d'honneur, certains gouvernements provinciaux ont consenti à des ententes individualisées. Pourtant, la nature, la portée et le style du débat permettent plutôt de croire que la bipolarisation peut durer. Tel qu'il est engagé, le rapport de force semble pousser les participants soit à la retraite, soit à l'escalade. Le gouvernement central s'est préparé pour la deuxième éventualité.

Dans ce rapport de forces, le gouvernement du Québec met l'épaule à la roue pour consolider et même systématiser la résistance provinciale. Mais la question nationale est laissée pour compte, sauf pour la déclaration de principes. La mise en veilleuse du statut particulier apparaît nécessaire pour ne pas morceler la position provinciale et isoler le Québec. La vigueur démontrée par le Québec pour la défense de l'autonomie provinciale et pour l'insistance sur la diversité régionale traduit des revendications nationales qui, le plus souvent, ne sont pas clairement débattues. Si pour des raisons stratégiques provinciales la question régionale refoule la question nationale, il faut dire que le gouvernement central oblitère la diversité des communautés qui porte atteinte au fantomatique, mais intégrateur peuple canadien – à commencer par les Amérindiens et Inuits en passant par les Québécois. C'est une façon d'évacuer le problème de la reconnaissance des droits collectifs.

Références

- Bourque, G. et A. Legaré (1979) : *Le Québec. La question nationale*, Paris, François Maspero.
- Charbonneau J.-P., et G. Paquette (1978) : *L'Option*, Montréal, Éditions de l'Homme.
- Chrétien, Jean (1980) : *Les Fondements constitutionnels de l'union économique canadienne*, Ottawa, Gouvernement du Canada.

Commission constitutionnelle du Parti libéral du Québec (1980) : *Une nouvelle fédération canadienne*, Montréal, Parti libéral du Québec.

Faucher, Albert (1970) : *Histoire économique et unité canadienne*, Montréal, Fides.

Gouvernement du Québec (1979) : *La Nouvelle Entente Québec-Canada*, Québec, Éditeur officiel du Québec.

Lamontagne, M. (1954) : *Le Fédéralisme canadien*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

Morin, W.L. (1973) : *The Kingdom of Canada*, Toronto, McClelland and Stewart.

Roy, J.-L. (1978) : *Le Choix d'un pays. Le débat constitutionnel Québec-Canada 1960-1976*, Montréal, Leméac.

Sales, A. (1979) : « Système mondial et mouvements nationaux dans les pays industrialisés : l'exemple Québec-Canada », *Sociologie et Sociétés* 11(2), octobre.

Scott, F.R. (1977) : « Centralisation and Decentralisation in Canadian Federalism », dans *Essays on the Constitution*, Toronto, University of Toronto Press.

Simeon, R. (1972) : *Federal-Provincial Diplomacy*, Toronto, University of Toronto Press.

Smiley, D.V. (1971) : « The Structural Problem of Canadian Federalism », *Administration publique du Canada* 14(3), automne, p. 326-343.

Trudeau, P.E. (1978) : *Le Temps d'agir. Jalons de renouvellement de la fédération canadienne*, Ottawa, Gouvernement du Canada.