REVUE DE L'ANNÉE 1983
LES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES
AU CANADA

Bruce G. Pollard

INSTITUTE OF
INTERGOVERNMENTAL RELATIONS
QUEEN'S UNIVERSITY
KINGSTON, ONTARIO
CANADA K7L 3N6

Institut des relations
intergouvernementales
Université Queen's
Kingston (Ontario)

Tous droits réservés
(Copyright) 1984

ISSN-0226-9341
ISBN-0-88911-416-1

TABLE DES MATIÈRES

	LISTE DES ANNEXES	v
	AVANT-PROPOS	vii
1	L'ÉTAT DES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES EN 1983	1
	Nouveau fédéralisme	2
	Diminution de l'intensité des conflits fédéraux-provinciaux	9
	Persistance du régionalisme	17
	Résumé	19
2	LA CONSTITUTION	21
	Introduction	21
	Analyse en l'an 1	23
	Le Québec et la Fédération	23
	La Charte canadienne des droits et libertés	26
	La première étape se poursuit	29
	Les questions intéressant les autochtones	29
	L'inclusion du droit à la propriété	35
	Les droits linguistiques des minorités	38
	Le Québec	38
	Le Manitoba	40
	L'Ontario	46
	La seconde phase	48
	La Commission Macdonald	48
	Le Comité mixte spécial sur la réforme du Sénat	50
3	LES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES: ORDRE DU JOUR POLITIQUE EN 1983	53
	Introduction	53
	Énergie	55
	Prix du pétrole et du gaz	55
	Électricité	57
	Pétrole sous-marin	59

Justice 64
Application de la Loi sur les jeunes contrevenants 64
Le service civil du renseignement de sécurité 67
Développement économique 73
Développement régional 73
Développement rural 74
Financement des municipalités 75
Commerce 77
Agriculture 80
Sociétés 82

4 L'ASSURANCE-MALADIE ET LE FÉDÉRALISME FISCAL 87

Historique 87
Initiatives fédérales en 1983 91
Réaction des provinces 94
Subventions fédérales 95
Évolution du système canadien de soins de santé 97
Interaction fédérale-provinciale 97

5 RESTRUCTURATION DES PÊCHERIES DE L'ATLANTIQUE 101

Historique 101
Rapport du Groupe d'étude 104
Terre-Neuve 106
Nouvelle-Écosse 112
Québec 113
Loi sur la restructuration du secteur des pêches de l'Atlantique 117

6 LE SYSTÈME DE TRANSPORT DES GRAINS DANS L'OUEST 119

Problèmes 120
Propositions 121
Points de controverses 123
Réaction déclenchée par les propositions fédérales 128
Loi sur le transport du grain de l'Ouest 136

ANNEXES 139

BIBLIOGRAPHIE 167

INDEX 169

LISTE DES ANNEXES

A Taux de prêt de la Banque du Canada

B Taux de chômage

C Taux d'inflation

D Produit intérieur brut des provinces

E Déficits provinciaux

F Dépenses gouvernementales de chaque province

G Nombre d'employés provinciaux par mille habitants

H Résultats des élections générales en Colombie-Britannique

I Composition des législatures provinciales et de la Chambre des communes

J Date de présentation des budgets de 1983

K Vue d'ensemble des budgets provinciaux

L Tableau comparatif des taux d'imposition provinciaux

M Résumé des programmes provinciaux de restriction des traitements dans le secteur public

N Résolution visant à modifier la Constitution en ce qui concerne les questions autochtones

O Projet de résolution de la Chambre des communes visant à modifier la Constitution pour y inclure les droits à la propriété

P Résolution de la Chambre des communes concernant la langue française au Manitoba

Q Estimation des transferts fédéraux aux provinces, territoires et municipalités, 1983-1984

Avant-propos

La publication chaque année d'une revue des faits qui ont marqué le système fédéral canadien et des enjeux politiques du moment est maintenant une tradition bien établie à l'Institut des relations intergouvernementales. Cette septième édition est due à Bruce Pollard, assisté de la presque totalité du personnel de l'Institut.

L'édition de 1983 de la **Revue de l'année** s'intéresse plus aux enjeux politiques que les ouvrages antérieurs. Les questions du renouvellement de la constitution et de la restructuration des institutions ayant quitté le devant de la scène, ce sont surtout la coopération intergouvernementale et la difficulté de formuler une politique publique commune qui ont retenu l'attention de ceux qui s'intéressent au fédéralisme canadien. La présentation de l'ouvrage de cette année diffère donc légèrement de celle des éditions passées.

Le premier chapitre donne une vue d'ensemble des relations intergouvernementales en 1983. Il met en lumière les grandes tendances de l'interaction fédérale-provinciale et examine divers éléments du milieu politique et économique qui ont contribué à façonner les événements. Le deuxième chapitre étudie l'évolution qu'ont connu les questions constitutionnelles non résolues au cours des négociations de 1981 et analyse les premières mesures prises en vue de la seconde étape de la réforme constitutionnelle. Les chapitres qui suivent sont consacrés aux relations intergouvernementales dans divers secteurs clés. Étant donné que bon nombre des sujets qui ont dominé l'ordre du jour politique avaient une connotation fédérale-provinciale, ces chapitres s'intéressent autant à l'évolution politique générale du Canada qu'aux questions spécifiquement liées au fédéralisme, aux rouages de la constitution et à la conduite des relations intergouvernementales. Enfin, certaines caractéristiques de la conjoncture économique et politique qui ont façonné l'interaction gouvernementale font l'objet d'une série d'annexes, dont la liste figure à la page v.

Pour la plupart de ceux qui ont participé à la tâche énorme qu'a représenté la préparation de cette **Revue de l'année,** dont Bruce Pollard, il s'agissait d'une première expérience. J'aimerais particulièrement

mentionner le travail de David Hawkes, directeur adjoint de l'Institut et co-rédacteur du chapitre consacré au régime de soins de santé, qui a disséqué diverses ébauches, de Valerie Mayman, notre bibliothécaire, qui a assuré la correction d'épreuves, et de Lilian Newkirk et Andrea Purvis, qui ont contribué à la mise en page du manuscrit. À tous, j'aimerais exprimer le témoignage de ma reconnaissance.

Le directeur de l'Institut,
Peter M. Leslie

1 L'ÉTAT DES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES EN 1983

Diverses tendances dans l'environnement politique et économique contribuent à façonner les relations intergouvernementales au Canada au cours de 1983. La récession économique qui a durement touché le pays au cours des deux années précédentes est peut-être la plus importante de ces tendances. Même si des signes d'une reprise chancelante en 1983 laissent naître un optimisme réservé, une bonne partie de la population canadienne prend conscience avec encore plus d'acuité de la fragilité de l'économie. Le front constitutionnel est relativement tranquille, ce qui est normal si l'on considère que le rapatriement de la constitution en 1982 a constitué en quelque sorte une solution aux désaccords en ce domaine. Cette période empreinte d'émotivité et de tension est close et, en 1983, on n'a pas encore repris la lutte pour de nouvelles réformes, peut-être encore plus fondamentales. Tout au long de l'année, des rumeurs circulent au sujet du départ prochain du Premier ministre Trudeau. Elles signalent la fin imminente d'une époque qu'il a dominée pendant quinze ans. Même si les éléments séparatistes sont assoupis au Québec et dans les provinces de l'Ouest en 1983, il faut tout de même reconnaître qu'un sentiment régionaliste persiste au Canada.

En 1983, un certain nombre d'événements marquent les relations fédérales-provinciales. Nous nous arrêterons sur deux d'entre eux qui ont le plus de conséquences. En premier lieu, il y a persistance d'une approche qui imprègne les relations intergouvernementales depuis le retour de Pierre Trudeau au pouvoir en 1980: le "Nouveau fédéralisme". Cette approche est basée sur le désir du gouvernement fédéral de renforcer sa position et de contrecarrer les tendances décentralisatrices qui ont surgi au cours des deux décennies précédentes. Dans une certaine mesure, ce désir continue d'animer le gouvernement fédéral en 1983. Nombre d'éléments qui caractérisent le Nouveau fédéralisme, et qui visent à améliorer la position du gouvernement fédéral (des mesures prises unilatéralement, un accroissement de la visibilité et un plus grand contrôle sur les fonds versés) dominent les relations dans un certain nombre de secteurs.

Une autre caractéristique des relations fédérales-provinciales en 1983 est le déclin relatif de l'intensité des conflits. Il n'y a pas d'affrontements comparables à ceux qui se sont produit au cours des dernières années sur les questions constitutionnelles et la politique énergétique. Même si certains problèmes bien précis continuent d'être causes de friction, on constate un dégel certain dans d'autres secteurs. Dans le domaine économique, par exemple, il y a des signes évidents d'un accroissement de la coopération. Dans l'ensemble, l'intensité des conflits et leur nombre sont à la baisse.

NOUVEAU FÉDÉRALISME

Le "Nouveau fédéralisme" est une conception des relations intergouvernementales qui est apparue avec la réélection du gouvernement Trudeau en février 1980, à la suite de l'interrègne de 9 mois de Joe Clark. Le Nouveau fédéralisme est fondé sur la conviction que les gouvernements provinciaux sont devenus trop puissants et la fédération trop décentralisée au cours de la croissance des années 1960 et 1970; il est maintenant nécessaire de réaffirmer le pouvoir du gouvernement fédéral car l'unité du Canada est en jeu. En évoquant certains gouvernements provinciaux considérés comme trop riches, trop voraces ou trop tournés sur eux-mêmes, le Premier ministre affirmait en 1980 que "le pire ennemi [était] dans nos murs" et qu'il fallait le combattre. (**Débats de la Chambre des communes,** 15 avril 1980, page 33)

M. Trudeau reconnait en 1983 que son gouvernement a adopté une nouvelle attitude dans ses relations avec les provinces depuis sa réélection en 1980. Il affirme que, depuis cette date, il tient aux provinces le discours suivant:

> Nous allons faire ce que nous croyons bon et juste pour la population, et si les provinces sont mécontentes alors elles n'auront qu'à nous amener devant les tribunaux ou nous demander de nous soumettre au jugement électoral des Canadiens... Notre vision du fédéralisme s'est erodée parce que nous avons tenté... de nous montrer coopératifs pendant la majeure partie des années 1960 et 1970 en pensant qu'il nous serait possible de construire et de fortifier une volonté nationale tout en évitant des affrontements avec les provinces. (Extrait d'une rencontre avec des représentants des médias d'information de l'ouest du pays, le 8 juillet 1983, page 15)

Le premier obstacle que le Nouveau fédéralisme se devait de vaincre était la question de l'indépendance du Québec. Encouragé par la "défaite" des forces du séparatisme lors du référendum de 1980, le gouvernement Trudeau en a profité pour attaquer sur d'autres fronts. Le rapatriement unilatéral

de la constitution en 1981 et le Programme énergétique national, où interviennent la fiscalité et la gestion des ressources, en sont des exemples manifestes. L'esprit du Nouveau fédéralisme a été exprimé par le Premier ministre en 1982 lors de la Conférence des premiers ministres sur l'Économie lorsqu'il a annoncé: "... le fédéralisme coopératif est mort."

Même si la majeure partie de la rhétorique initiale du Nouveau fédéralisme est moins virulente en 1983, le fondement de cette conception demeure. Pour le Premier ministre Trudeau, il est encore nécessaire pour le gouvernement fédéral de se faire le protecteur de la volonté nationale contre les fortes tendances régionalisantes qui animent les provinces. Au cours d'une rencontre avec des représentants des médias d'information de l'Ouest du pays, le 8 juillet 1983, M. Trudeau déclare:

> Je pense qu'on a tenté d'affaiblir le droit et le devoir du gouvernement national de parler pour tous les Canadiens, comme il doit le faire, puisque c'est le seul gouvernement qui, territorialement, inclut tout le Canada. En conséquence, le fédéralisme exécutif ne peut se substituer à ce que je considère être un principe fondamental du fédéralisme: lorsqu'il peut être démontré que l'intérêt national a plus d'importance que l'intérêt régional, l'intérêt national doit primer... Pour moi, l'intérêt national canadien est plus important que l'intérêt national provincial et les Canadiens doivent donc faire montre d'une volonté nationale par l'intermédiaire de leur gouvernement lorsque des conflits surgissent. Au besoin, ces conflits doivent être réglés au moyen d'élections générales ou d'un référendum et non par une sorte de rassemblement de personnes sous la guise du fédéralisme exécutif. (pp. 11 et 12)

Le Nouveau fédéralisme se caractérise par un certain nombre d'éléments qui tentent de renforcer le rôle du gouvernement fédéral, à lui redonner certains pouvoirs importants. Ces éléments sont présents en 1983 dans différents secteurs et ils ont des répercussions sur les deux paliers de gouvernement.

Un élément clé du Nouveau fédéralisme est l'abandon de la consultation dans la préparation conjointe de programmes fédéraux-provinciaux au profit de mesures prises unilatéralement. Cette nouvelle façon d'agir donne au gouvernement fédéral un avantage tactique en forçant l'autre palier de gouvernement à réagir à un fait accompli. Dans de nombreux secteurs, les réactions des gouvernements provinciaux à des décisions fédérales unilatérales constituent l'essentiel des relations intergouvernementales. Sur certaines questions importantes, les initiatives fédérales sont annoncées sans que les gouvernements provinciaux ne soient consultés préalablement. Parfois, ces initiatives ont des conséquences importantes pour les provinces.

Le gouvernement fédéral a modifié en 1982 et 1983 la législation régissant les ententes de financement des programmes établis (FPE) et ce, même s'il n'y avait pas eu de négociations à ce sujet depuis 1981. En décembre 1983, le ministre fédéral de la Santé dévoile la nouvelle **Loi canadienne sur la santé** qui prévoit l'imposition d'amendes aux provinces dont les programmes d'assurance-maladie ne respectent pas les critères fédéraux. Même si les soins de santé sont un domaine de compétence provinciale, aucune consultation avec les provinces n'a lieu avant la préparation du projet de loi.

En mai 1983, le gouvernement fédéral dépose le projet de loi C-155, qui apporte de nombreux changements au système de transport du grain de l'Ouest et notamment, l'abandon du tarif réglementaire du Nid-de-Corbeau. Même si l'objet de ce projet de loi relève de la compétence fédérale, il comporte d'énormes conséquences pour les économies provinciales. Les gouvernements provinciaux ne sont pas invités à participer au processus de consultation mené par un groupe de travail formé par le gouvernement fédéral pour étudier le système de transport du grain. Le gouvernement fédéral reprend à son compte la plupart des recommandations du rapport et décide d'agir unilatéralement.

Dans le secteur de la justice, le gouvernement fédéral présente un projet de loi concernant la création d'un service canadien du renseignement de sécurité. Encore une fois, cela se fait sans consultation préalable avec les gouvernements provinciaux même si selon la constitution, se sont eux qui sont les premiers responsables de l'administration de la justice. Le gouvernement fédéral entreprend également une révision du programme de subventions à l'intention du transport maritime de marchandises et ce, sans y faire participer les provinces. À la suite d'une décision favorable de la Cour suprême de Terre-Neuve, concernant les gisements pétroliers au large des côtes, le ministre fédéral de l'Énergie annonce un programme d'exploitation pétrolière de plusieurs millions de dollars le long des côtes terre-neuviennes.

La menace d'une action unilatérale constitue une arme de l'arsenal du gouvernement fédéral qu'il emploie occasionnellement pour forcer les provinces à engager des négociations sérieuses et à accepter des compromis véritables. Le Premier ministre Trudeau affirme que le gouvernement fédéral ne pourra jamais agir s'il doit compter sur un consensus des provinces car elles ne voudront jamais consentir à quoi que ce soit tant et aussi longtemps que toutes leurs demandes n'auront pas été satisfaites. (Conférence de presse, 8 juillet 1983, page 15) En conséquence, l'action unilatérale, comme solution de dernier ressort, vient renforcer la position stratégique du gouvernement fédéral dans ses négociations avec les provinces.

Les négociations constitutionnelles de 1981, qui se sont déroulées dans l'ombre de la menace fédérale d'un rapatriment unilatéral, offraient un exemple typique de ce genre de stratégie. En 1983, elle est à nouveau utilisée, à des degrés divers, dans d'autres secteurs. La menace d'imposer un plan de restructuration de l'industrie des pêches de l'Atlantique éclipse les négociations bilatérales avec les provinces de Terre-Neuve, de la Nouvelle-Écosse et du Québec. Lorsque les négociations avec Terre-Neuve échouent, le gouvernement fédéral décide de restructurer l'industrie des pêches à sa façon. Le message d'Ottawa est clair: il ne pouvait plus se payer le luxe d'un consensus avant d'agir. C'est en raison d'une opposition farouche au projet fédéral et d'un effort renouvelé du gouvernement de Terre-Neuve que les deux gouvernements peuvent en venir à une entente. Malgré l'absence d'appui de la part du gouvernement provincial, le gouvernement fédéral travaille aussi à la restructuration du secteur des pêches au Québec. Seule la province de la Nouvelle-Écosse donne son aval aux efforts de restructuration entrepris par le fédéral.

Un second élément du Nouveau fédéralisme concerne l'attitude du fédéral à l'égard des paiements de transfert versés aux provinces. Le gouvernement Trudeau se déclare insatisfait du manque de visibilité et de responsabilité qui caractérise les contributions accordées aux provinces au titre des programmes de santé et d'enseignement postsecondaires en vertu des ententes de Financement des programmes établis (FPE). Le gouvernement cherche à accroître la visibilité de ses contributions versées aux programmes administrés par les provinces afin d'améliorer son image auprès des électeurs. Il devient important pour le gouvernement fédéral qu'on reconnaisse sa participation financière à ces programmes dont un grand nombre relèvent de la compétence provinciale. Le Premier ministre Trudeau déclare à des reporters que "lorsque le gouvernement fédéral verse l'argent des contribuables pour aider les provinces à réaliser certains projets, il est essentiel que ces mêmes contribuables connaissent l'utilisation qui est faite des sommes versées". (Toronto, le 27 septembre) L'article 13 de la **Loi canadienne sur la santé** stipule expressément que les provinces doivent "faire état convenablement" des contributions et montants versés par le fédéral dans le cadre des programmes d'assurance-santé.

Le gouvernement fédéral ne désire pas simplement une plus grande visibilité, il cherche aussi à accroître son droit de regard relativement à l'usage que font les provinces de l'argent qu'il leur verse. M. Trudeau réaffirme en 1983 que "le fédéralisme coopératif est mort ... je parle ici de cette conception du fédéralisme selon laquelle le gouvernement fédéral est obligé de donner aux provinces de l'argent qu'elles peuvent dépenser comme elles l'entendent". (Toronto, 27 septembre) La **Loi canadienne sur la santé** oblige les provinces à fournir au gouvernement fédéral des renseignements sur l'exécution et le fonctionnement de leurs programmes.

Une modification à la **Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis** est présentée en avril (projet de loi C-150). Elle vise à donner au gouvernement fédéral un plus grand contrôle sur les fonds versés aux provinces. Selon les conditions régissant les accords sur le financement des programmes établis, les provinces peuvent diviser le paiement de transfert fédéral comme elles l'entendent entre les programmes d'assurance-santé et d'enseignement postsecondaires ou même l'utiliser pour réaliser d'autres projets. Le projet de loi C-150 met fin à cette pratique en différenciant la part de la contribution financière d'Ottawa qui va à l'enseignement postsecondaire et celle qui est destinée à l'assurance-maladie et en ne considérant plus que l'aide fédérale forme un bloc. Le gouvernement, par ce projet de loi, suppose de façon arbitraire qu'il existe une division entre ces deux composantes et détermine alors la contribution fédérale, soumettant chacune des composantes à une augmentation différente. Cette approche ébranle le principe qui sous-tend le financement des programmes établis: un financement en bloc dont les composantes sont indissociables.

L'insatisfaction imputable au manque de visibilité et de droit de regard dans l'exécution des programmes à frais partagés constitue la troisième caractéristique du Nouveau fédéralisme. Le gouvernement fédéral a tendance au cours de l'année à encourager la prestation directe de ses propres programmes au lieu de chercher à en élaborer conjointement avec les gouvernements provinciaux. Il met l'accent sur une séparation des deux paliers de gouvernement, chacun travaillant de son côté. Il tente de contourner les gouvernements provinciaux et ce, même s'ils sont concernés par une décision particulière du fédéral. Le gouvernement fédéral cherche ainsi à étendre son champ de compétence aussi loin que cela lui est constitutionnellement possible et à réduire le nombre de domaines dans lesquels les provinces ont joué un rôle par le passé.

Cette demande fédérale s'appuie sur l'hypothèse que chaque ordre de gouvernement ne peut bien déterminer que les politiques qui relèvent de sa compétence. Cette approche est des plus légalistes car sa principale préoccupation consiste à déterminer si une mesure prise par un gouvernement est **intra vires** (à l'intérieur de ses compétences). On est bien loin de la philosophie qui a inspiré la tenue en 1973 de la Conférence sur les perspectives économiques de l'Ouest. Organisée par le gouvernement fédéral, cette conférence avait fourni aux premiers ministres provinciaux des provinces de l'Ouest une tribune où is avaient pu commenter les répercussions des politiques fédérales sur les gouvernements provinciaux et les politiques qu'ils adoptaient.

Dans sa présentation devant la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (la Commission Macdonald), le ministre d'État au développement économique et régional, Donald Johnston, suggère de revoir les relations qu'entretiennent les deux ordres de gouvernement en matière de développement économique. Reconnaissant qu'ils ont des responsabilités différentes en ce domaine en vertu de la constitution, il affirme qu'il est logique qu'il y ait exécution directe ou en parallèle de programmes (Présentation faite le 21 septembre 1983 à Saint-Jean, (Terre-Neuve)). En 1983, le gouvernement fédéral a tendance encore plus que par le passé à financer directement des projets, sans s'occuper des gouvernements provinciaux intéressés.

Cette philosophie d'action se reflète dans les Ententes de développement économique et régional (EDER) qui doivent remplacer les Ententes-cadres de développement (ECD) signées en 1974 avec chacune des dix provinces. Les ECD mettent l'accent essentiellement sur l'exécution conjointe fédérale-provinciale des programmes de développement économique tandis que les ADER prévoient la coordination de la planification entre les deux ordres de gouvernement mais surtout la prestation parallèle de services. En novembre 1983, le gouvernement fédéral signe un ADER avec la province du Manitoba. Des négociations se poursuivent durant l'année avec plusieurs autres provinces.

L'idée selon laquelle chaque gouvernement ne doit agir qu'à l'intérieur de son champ de compétence n'émane pas seulement d'Ottawa. Depuis toujours, les provinces ont jalousement défendu leur compétence constitutionnelle. En 1983, le gouvernement du Québec tente de faire adopter une loi (le projet de loi 38) par laquelle il cherche à protéger la compétence exclusive de la province en matière d'affaires municipales. Le projet de loi, s'il avait été adopté, aurait pénalisé les municipalités québécoises qui auraient accepté des fonds du gouvernement fédéral.

Le désenchantement du fédéral à l'égard du multilatéralisme dans les relations fédérales-provinciales constitue le quatrième élément du Nouveau fédéralisme. Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral s'est interrogé sur l'utilité des conférences des premiers ministres. Elles ne donnent que très rarement des résultats tangibles et les provinces s'en servent pour exprimer leur mécontentement et leurs critiques à l'égard des politiques fédérales et pour se liguer contre Ottawa. Le gouvernement fédéral pourrait parvenir à de meilleurs résultats par le truchement des rencontres bilatérales. En conséquence, il cherche à éviter le fédéralisme exécutif de nature multilatérale.

Une seule conférence des premiers ministres a lieu en 1983. Elle porte sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones. Le gouvernement fédéral est obligé en vertu de la Constitution du Canada, qui a reçu l'assentiment royale en avril 1982, de convoquer une conférence sur ces questions au cours de l'année qui suit.

Aucune conférence des premiers ministres sur l'économie n'a été tenue depuis le début de l'année 1982. Cette dernière conférence s'était soldée par un échec complet. Le Premier ministre Trudeau rejette la demande des premiers ministres provinciaux qui désirent qu'une conférence sur l'économie ait lieu à la suite de celle sur les droits des autochtones.

Parfois, les gouvernements provinciaux semblent préférer les réunions bilatérales où se rencontrent les premiers ministres de chaque ordre de gouvernement. En août, lors de la Conférence annuelle des premiers ministres des provinces, une proposition du premier ministre de l'Ontario, Bill Davis, visant à inviter le Premier ministre à convoquer une conférence des premiers ministres sur l'économie est rejetée. Les premiers ministres provinciaux craignaient qu'une telle conférence puisse être utilisée par le fédéral pour lancer une campagne électorale. Ils préconisent, à la place, des rencontres bilatérales dans chacune des capitales provinciales.

La persistance de ces quatre éléments au cours de 1983 incite le gouvernement fédéral à continuer de poursuivre les objectifs inhérents au Nouveau fédéralisme. D'une manière assez subtile, la récession économique qui a sévi partout au Canada au cours des deux années précédentes aide peut-être le fédéral dans ses initiatives visant à restreindre le pouvoir grandissant des provinces. La crise économique et la nécessité de prendre des mesures de contrainte budgétaire forcent peut-être le gouvernement fédéral à reprendre le contrôle de ses fonds, à définir son secteur de responsabilité et à restreindre le financement accordé aux programmes provinciaux et ce, tout en essayant de donner plus de responsabilité aux provinces.

Les coupures unilatérales faites dans les paiements de transfert et l'importance accordée à une plus grande responsabilité dans la gestion du fonds publics, que ce soit par la prestation directe des services ou par l'établissement d'un plus grand contrôle sur les paiements de transfert indiquent clairement que le gouvernement traverse une période économique difficile. Le fédéral a tendance à transmettre le fardeau administratif et financier que représentent certains programmes à l'autre palier de gouvernement. Par exemple, en ce qui concerne la question de l'assurance-maladie, le gouvernement fédéral établit le niveau de sa contribution en fonction de ses contraintes budgétaires sans tenir compte du coût croissant des soins de santé. Au même moment, il adopte une

nouvelle loi afin de s'assurer que les programmes provinciaux respectent certaines normes nationales. Les problèmes comme la hausse des coûts des services et le militantisme accru des médecins sont passés aux provinces, qui disposent maintenant d'une autonomie administrative limitée et de fonds eux aussi limités. D'une certaine façon, ce n'est plus la politique mais l'économie qui est le moteur du Nouveau fédéralisme. Les conséquences de la récession et les restrictions budgétaires donnent ainsi une nouvelle impulsion aux divers éléments qui composent le Nouveau fédéralisme.

La récession économique aura aussi permis au gouvernement fédéral de renforcer son rôle de leader en incitant les Canadiens à se tourner vers le gouvernement central pour faciliter la reprise économique. Les années 1960 et 1970 ont été des décennies de croissance pendant lesquelles les provinces ont bénéficié de l'appui de la population pour accroître leur pouvoir tandis que les années 1980, marquées au coin de la récession,ont probablement contribué à assurer la prépondérance politique du gouvernement fédéral. Elle est tout particulièrement évidente dans l'appui accordé par la population aux positions du fédéral sur un certain nombre de questions cruciales concernant l'établissement de programmes ou de normes applicables à l'échelle du pays. Les premières audiences de la Commission Macdonald laissent entrevoir qu'une majorité des Canadiens souhaite que le gouvernement fédéral assume le leadership dans la gestion de l'économie.

DIMINUTION DE L'INTENSITÉ DES CONFLITS FÉDÉRAUX-PROVINCIAUX

Outre qu'elle a peut-être renforcé certains éléments du Nouveau fédéralisme, la récession économique est peut-être aussi, fait assez paradoxal, un des facteurs qui a contribué à diminuer l'intensité des conflits intergouvernementaux. Cet aspect constitue la seconde caractéristique particulière des relations fédérales-provinciales en 1983. On constate plus qu'un simple déclin de l'intensité des conflits ou une absence d'affrontements majeurs, comme ceux qui ont eu lieu au cours des années antérieures; dans certains secteurs bien précis, des efforts manifestes sont tentés en vue d'établir des rapports de coopération.

Nombre des questions qui figurent au programme des relations intergouvernementales au cours de l'année contribuent à accroître la coopération. Ces questions sont essentiellement de nature économique et au sujet desquelles les deux ordres du gouvernement peuvent tirer profit de l'élaboration de politiques communes et coordonnées. Tous les gouvernements semblent convenir que la coordination des politiques est essentielle si l'on veut rétablir la confiance des consommateurs et des investisseurs dans l'économie canadienne. De plus, d'un point de vue politique, les autorités sont plus en mesure de justifier des restrictions budgétaires si des politiques similaires sont suivies par d'autres gouvernements.

Divers gouvernements au Canada lancent des appels à la coopération, tout particulièrement dans le secteur de la politique économique. Si les premiers ministres provinciaux ont souvent demandé au gouvernement fédéral de collaborer, l'inverse n'est pas vrai. Dans une lettre au premier ministre Bill Davis, président de la Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux, le Premier ministre Trudeau souligne l'importance de la coopération entre les gouvernements et la nécessité pour chacun de collaborer en vue de redresser la situation économique:

> Le gouvernement du Canada est résolu à poursuivre ses efforts pour mettre au point un ensemble de politiques économiques plus efficaces, en étroite collaboration avec les gouvernements provinciaux, les milieux d'affaires et les syndicats... Nous ne croyons pas détenir toutes les réponses. (3 août, page 4)

Même si certains premiers ministres provinciaux ne voient dans cette lettre qu'une déclaration purement politique, d'autres estiment que le Premier ministre est véritablement intéressé par les vues des gouvernement provinciaux sur la politique économique.

Le Conseil des premiers ministres des Maritimes (CPMM) lance un appel important en faveur d'une amélioration des relations fédérales-provinciales et invite les députés fédéraux représentant des circonscriptions des provinces maritimes à assister à sa réunion de novembre à Ottawa. Les provinces de l'Atlantique sont celles qui dépendent le plus des transferts fédéraux et en conséquence, cette région est la plus grande perdante des conflits qui opposent les deux ordres de gouvernement. L'objet de cette réunion, selon le communiqué émis le 29 novembre, consiste à présenter les vues communes des gouvernements des Maritimes sur les tendances de la prochaine décennie. Ces gouvernements craignent que l'égalité sociale et économique des Canadiens vivant dans les Maritimes soit menacée. Malgré le boycottage des députés fédéraux libéraux, la réunion est qualifiée d'expérience valable.

Tout au long de l'année, il devient évident que des efforts sont tentés par diverses instances pour établir des politiques économiques compatibles. Suite à une réunion d'une journée le 2 février, les premiers ministres de l'Ouest expriment leur satisfaction à l'égard du gouvernement fédéral qui manifeste un désir renouvelé de travailler avec les provinces. **(Edmonton Journal,** 3 février, p. 42) Au cours de l'année financière 1982-1983, les ministres des Finances de toutes les provinces et du gouvernement fédéral tiennent trois réunions. De nombreux participants ont l'impression que le climat qui y règne est beaucoup plus propice à la conciliation que celui des réunions précédentes et que tous semblent reconnaître la nécessité de collaborer. Il est donc permis de penser que

les réunions multilatérales, pour être fructueuses, doivent être menées en privé et aborder des questions sur lesquelles les participants ont intérêt à coopérer. Le ministre des Finances de l'Île-du-Prince-Édouard, dans son budget de 1983, décrit ces réunions de la façon suivante:

> L'ambiance de ces réunions était plus cordiale qu'auparavant et un certain consensus s'est dégagé sur de nombreuses questions économiques et financières qui ont fait l'objet de discussions.« (page 12)

Dans son budget de 1983, le ministre des Finances de l'Ontario, Frank Miller, affirme: "Récemment, le gouvernement fédéral s'est montré plus disposé à discuter avec les provinces de changements à apporter au système fiscal" (page 4). Il se dit aussi encouragé par certaines politiques fiscales et économiques adoptées par la gouvernement fédéral, notamment par le programme de stimulation de l'économie à l'intention du secteur privé qui est annoncé dans le budget fédéral d'avril 1983.

Un examen des budgets et des politiques fiscales adoptés par les divers gouvernements au Canada permet de constater qu'elles sont assez compatibles. Cette compatibilité est peut-être attribuable au fait que tous les gouvernements font face à des problèmes similaires après la récession. Tous adopte une solution fondée sur une politique de restrictions budgétaires.

"Restrictions budgétaires"; ces deux mots sont en quelque sorte devenus les mots d'ordre de ceux qui élaborent les politiques au sein des gouvernements. Réduire l'augmentation des dépenses du gouvernement et la taille du secteur public constitue la solution universelle aux problèmes que posent les énormes déficits gouvernementaux et la conjoncture difficile. (Voir les Annexes A à D pour un résumé des indicateurs économiques et l'Annexe E pour une comparaison des déficits provinciaux.) Une étude des dépenses des gouvernements révèle que certains savent mieux contrôler leurs dépenses et réduire la dimension de l'administration publique. (Voir les Annexes F et G où figurent des tableaux comparatifs des dépenses provinciales et le nombre d'employés per habitant.)

La question des restrictions économiques constitue un élément majeur de la scène politique. Elle occupe une place importante lors de l'élection générale provinciale qui a lieu le 5 mai en Colombie-Britannique, la seule au Canada en 1983. Ayant annoncé au début de l'année qu'il avait l'intention de réduire de 25 % les effectifs de la Fonction publique, le Premier ministre William Bennett fait campagne sur la nécessité de restrictions à court terme afin d'améliorer l'économie provinciale. Le leader du Nouveau Parti démocratique provincial, Dave Barrett, déclarait qu'il n'entend plus souscrire au programme de restrictions salariales du gouvernement, le parti gouvernemental l'accuse de prodigalité.

Il semble bien que les électeurs de la Colombie-Britannique sont d'accord avec les accusations du gouvernement portées à l'endroit du NPD et selon lesquelles ce parti, par sa politique de dépenses, entraînerait la province dans une récession encore plus profonde. En dépit d'une détérioration de l'économie sous le gouvernement du Crédit social au cours des quatre dernières années, la population choisit d'accorder un autre mandat à William Bennett et son parti, qui accroît même sa majorité. (Voir l'Annexe H) Le Crédit social obtient trois sièges additionnels et détient une avance de près de 5 p. 100 dans les suffrages exprimés.

Les mesures de restrictions font partie intégrante des budgets de tous les gouvernements en 1983. Le budget fédéral est présenté par le ministre des Finances, Marc Lalonde, le 19 avril. Même si la principale préoccupation exprimée par le ministre des Finances est d'aider les 1,5 million de Canadiens sans travail, le budget privilégie la production et accorde des avantages fiscaux aux entreprises afin d'accroître les investissements et d'accélérer la reprise. De plus, selon les prévisions du gouvernement fédéral, le taux de chômage ne diminuera qu'à 11,4 p. 100 en 1984. Le gouvernement compte de toute évidence sur le secteur privé pour aider les sans-emploi. C'est pourquoi les principales mesures du budget de 1983 visent plus à stimuler les entreprises qu'à mettre au point des programmes de création d'emplois. Comme M. Lalonde le déclare dans son budget:

> "Je fais principalement appel au dynamisme et à la créativité du secteur privé pour susciter une reprise durable."

Tous les gouvernements provinciaux, sauf un, déposent un budget entre la fin du mois de février et le milieu du mois de mai. (Voir l'Annexe J) Le budget de la Colombie-Britannique est présenté le 7 juillet, suite à la réélection du Crédit social.

La plupart des budgets accordent des stimulants ou des avantages fiscaux aux entreprises bien que deux provinces, le Manitoba et l'Ontario, augmentent l'impôt sur les sociétés. La presque totalité des provinces augmentent des taxes diverses, en particulier la taxe de vente sur l'alcool et le tabac et les cotisations à l'assurance-maladie. Trois provinces augmentent la taxe de vente au détail. (Voir l'Annexe K pour un résumé des budgets provinciaux et l'Annexe L, où figure un tableau comparatif des diverses taxes prélevées par les gouvernements provinciaux.)

Même si les principaux éléments du budget fédéral sont composés par des mesures visant à réduire le fardeau fiscal des sociétés, le gouvernement fédéral s'intéresse aussi au sort des consommateurs et leur accorde des stimulants pour qu'ils accroissent leurs dépenses, surtout en ce qui

concerne les principaux biens de consommation. Les règles concernant les Régimes enregistrés d'épargne logement (REEL) sont modifiées provisoirement afin de relever la franchise d'impôt pour l'achat de nouvelles maisons en 1983 et en 1984. De plus, les sommes versées dans un REEL peuvent être retirées en 1983 sans payer d'impôt si elles servent à l'achat de certains articles d'ameublement.

Des stimulants similaires sont accordés dans certains budgets provinciaux. Par exemple, la Saskatchewan prolonge jusqu'au 1er août la subvention de 3 000 $ qu'elle accorde aux acheteurs de nouvelles maisons; le Québec verse une somme de 2 000 $ aux personnes achetant une maison avant la fin de l'année. L'Ontario retire sa taxe de vente durant 90 jours sur l'ameublement et les principaux appareils électroménagers.

Malgré leur déficit budgétaire croissant, les provinces et le gouvernement fédéral prennent des mesures en vue de favoriser le développement économique et la création d'emplois. Le budget fédéral comprend un **Programme spécial de relance** d'une durée de quatre ans prévoyant des investissements de 4,8 milliards de dollars "visant à accélérer la reprise et à mettre le plus vite possible l'économie en mesure de créer les nouveaux emplois dont les Canadiens ont besoin". (p. 3) Le gouvernement du Canada affecte la moitié des fonds du Programme à une centaine de projets qui seront mis en oeuvre dans les quatre ans à venir dans toutes les régions du Canada pour améliorer les installations publiques. L'autre moitié servira "à accélérer les investissements productifs et à créer des emplois dans le secteur privé" **(Mesures spéciales de relance des investissements privés).**

Même si la plupart des provinces se sont réservées des fonds pour la création d'emplois, le Manitoba est la seule à mettre en place un important programme dans ce domaine, grâce à un fonds de 200 millions de dollars. Selon le ministre des Finances manitobain, Vic Schroeder, "accroître le nombre d'emplois et protéger ceux qui existent déjà doivent constituer nos plus urgentes priorités budgétaires". (p. 4) Trois rajustements fiscaux permettront de constituer le fonds.

Les salaires versés aux employés du secteur public représentent une cible de choix des programmes de restrictions budgétaires des gouvernements. En juin 1982, le gouvernement fédéral a présenté un programme de restrictions salariales d'une durée de deux années prévoyant des augmentations annuelles maximales de 6 et 5 p. 100 pour les employés de la Fonction publique fédérale. Il a par la suite tenté de convaincre les gouvernements provinciaux et le secteur privé d'y adhérer. Même si aucune province ne souscrit au programme fédéral toutes subissent les conséquences néfastes de la récession et sentent le besoin de prendre des mesures du même ordre.

Toutes adoptent donc un programme en 1982 ou en 1983. Les 11 initiatives provinciales ont des différences sensibles. Si les augmentations salariales annuelles permises se situent habituellement entre 4 à 6 p. 100, d'autres provinces sont plus sévères. Le Nouveau-Brunswick impose un gel complet des salaires et le Québec coupe les salaires de plus de la moitié des employés de la Fonction publique par l'adoption du projet de loi 105.

Tous les programmes doivent durer un ou deux ans. Certains gouvernements décident que les restrictions salariales ne prendront effet qu'à la fin des conventions collectives en vigueur tandis que d'autres imposent de nouveaux contrats de travail qui annulent ceux qui ont été conclus par la voie des négociations. Dans certaines provinces, ces négociations sont suspendues complètement. Néanmoins, une décision de la Cour suprême de l'Ontario rendue en octobre détermine que certaines parties de la loi ontarienne, la **Inflation Restraint Act**, sont en violation de la **Charte canadienne des droits et libertés** car elles restreignent la négociation sur des aspects non salariaux. Ce jugement entraine une contestation de la **Employee Relations Act** , adoptée par le gouvernement de l'Alberta en 1977, qui interdit aux fonctionnaires de faire la grève et les oblige à se soumettre à la procédure d'arbitrage obligatoire. Cette cause sera entendue en 1984. (Voir le résumé des programmes de restrictions salariales de chaque province qui figure à l'Annexe M.)

Dans sa lettre du 3 août, le Premier ministre Trudeau reconnait le succès remporté par la coordination des politiques de restrictions salariales dans le secteur public: "Le programme des 6 et 5...n'aurait pu fonctionner sans l'appui général de tous les Canadiens et sans les mesures complémentaires adoptées par la plupart des gouvernements provinciaux". (p. 3)

D'autres secteurs de la politique économique se prêtent à la coopération et un climat de conciliation imprègne les relations fédérales-provinciales dans ces domaines. Généralement, la coopération est possible lorsque les gouvernements cessent de croire que toute négociation doit nécessairement se terminer par un gagnant et un perdant et constatent qu'ils peuvent profiter également d'une plus grande collaboration intergouvernementale. Dans le secteur commercial, le gouvernement fédéral fait de grands efforts pour tenir compte du point de vue des provinces et l'intégrer dans la politique commerciale fédérale. De nouvelles ententes sur le prix du pétrole sont conclues entre le gouvernement fédéral et les provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan. Le climat des négociations est dans l'ensemble détendu et leur succès est imputable essentiellement au fait que le prix du gaz naturel fait partie de l'accord conclu. En cédant sur l'un pour se rattraper sur l'autre, les deux ordres de gouvernement sortent gagnants des négociations.

D'importantes ententes fédérales-provinciales concernant la restructuration de l'industrie des pêches de l'Atlantique sont conclues à la hâte. L'état précaire de cette industrie nécessite en effet une restructuration immédiate et une infusion de capitaux. La piètre situation financière des provinces de l'Atlantique, surtout Terre-Neuve, constitue un facteur déterminant qui incite les gouvernements provinciaux à signer ces ententes. L'esprit de coopération qui règne en 1983 relève peut-être plus de l'acquiescement, les provinces se rendant compte qu'elles ne peuvent se permettre de ne pas en venir à une entente. Encore une fois, la récession aura sans doute facilité l'établissement de rapports de collaboration.

Non seulement de nombreuses questions très importantes au chapitre programme des relations intergouvernementales sont-elles réglées dans un climat de coopération (en partie à cause de la situation économique), mais beaucoup d'autres qui par le passé ont constitué des sources de conflits ne figurent plus à l'ordre du jour. Les discussions au sujet de la constitution et de la politique énergétique sont terminées, du moins temporairement. C'est l'économie qui domine les débats et tous les gouvernements emploient leurs ressources à combattre la récession. Ce changement d'intérêt aide à atténuer l'intensité des conflits fédéraux-provinciaux. Les problèmes économiques préoccupent tellement les autorités que ces dernières disposent de peu d'énergie ou de temps pour entreprendre des croisades sur le respect des compétences constitutionnelles. Les gouvernements ont, pour ainsi dire, perdu le goût de se battre.

Un autre facteur peut expliquer le changement que connaît l'ordre du jour politique; c'est la nouvelle orientation que prennent les priorités du gouvernement fédéral. Ce qui intéresse surtout le Premier ministre Trudeau en 1983, c'est la cause de la paix internationale. Il ne s'agit pas d'une question de nature fédérale-provinciale et la grande importance qu'on leur accorde presque tout au long de l'année fait que de nombreuses questions de politique intérieure, dont plusieurs problèmes intergouvernementaux, sont abordées en toute tranquillité.

Ce changement de cap est également apparent dans le domaine constitutionnel. Ayant consommé tellement d'énergie au cours des dernières années, les discussions sur la constitution ne sont plus une priorité en 1983. Cela est attribuable au fait que la première phase de la réforme constitutionnelle (le rapatriement de la constitution, **la Charte canadienne des droits et libertés** et une formule de modification) a pris fin en 1982. En 1983, la majeure partie du débat constitutionnel concerne les questions non résolues au cours des deux années précédentes. La question des droits des autochtones et de l'inscription dans la constitution des droits de propriété n'a pas été solutionnée en 1981 et elle continue donc à susciter des discussions en 1983.

Une partie de l'activité constitutionnelle en 1983 concerne l'avenir. Même s'il ne s'agit pas d'un point important de l'ordre du jour gouvernemental, la seconde phase de la réforme constitutionnelle est en cours. Le gouvernement fédéral crée deux groupes en 1982 pour étudier les structures économiques et politiques canadiennes, le Comité mixte spécial du Sénat et la Chambre des communes sur la Réforme du Sénat et la Comission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ils servent de tribunes pour la diffusion d'idées sur la réforme des structures politiques et économiques fondamentales de la société canadienne. Le Premier ministre Trudeau et son prédécesseur, Lester Pearson, considéraient cet examen des politiques économiques comme étant la seconde phase de la réforme constitutionnelle qui devait avoir lieu après le rapatriement de la constitution et l'inscription dans celle-ci d'une Charte des droits et libertés. La récession fait de cette réforme une question des plus urgentes à aborder. Pour de nombreux Canadiens, la récession du début des années 80 constitue une forme de catharsis qui les amène à considérer sérieusement des changements structurels importants.

Un autre facteur contribue au déclin de l'intensité des conflits intergouvernementaux; c'est l'apathie et l'indifférence des Canadiens à l'égard des problèmes fédéraux-provinciaux. Comme le premier ministre de l'Ontario, Bill Davis le fait remarquer: "La population commence à en avoir assez des confrontations". (**Macleans,** 22 août, p. 12) Il est généralement admis que les Canadiens veulent que les deux paliers de gouvernement coopèrent et collaborent. La plupart des premiers ministres provinciaux semblent maintenant d'avis que "manger du fédéral" ne rapporte plus de dividendes politiques. Lors de la Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux, tous les participants prennent bien soin de ne pas critiquer sévèrement le gouvernement fédéral. Les communiqués de la Conférence portent essentiellement sur des idées et des préoccupations communes permettant d'améliorer l'état de l'économie. Les questions plus litigieuses dans les relations fédérales-provinciales sont largement minimisées.

Tout au long de l'année, l'impression qu'une élection fédérale générale aura bientôt lieu, probablement en 1984, devient de plus en plus répandue. Il est clair que dans certains secteurs, les provinces adoptent une attitute attentiste. Pendant toute l'année, le principal parti d'opposition fédéral, le Parti progressiste conservateur (PC), détient une avance importante dans les sondages d'opinion publique et pour beaucoup, un changement de gouvernement est inévitable. Il est généralement admis que la plupart des premiers ministres provinciaux préféreraient faire affaire avec un gouvernement progressiste-conservateur. Cette préférence est attribuable au fait que sept gouvernements provinciaux sur dix portent la banière Progressiste-Conservateur (avec un gouvernement créditiste en plus) et que les relations intergouvernementales se sont détériorées au cours des turbulentes années du régime Trudeau.

Cette position des provinces est renforcée par l'élection en juin de Brian Mulroney comme chef du Parti progressiste-conservateur fédéral. Nombreux sont les premiers ministres provinciaux qui croient qu'il leur sera possible d'en venir à des ententes plus satisfaisantes avec M. Mulroney qu'avec le gouvernement Libéral, si l'on en juge par la position du PC au cours des années antérieures sur certaines questions comme les ressources pétrolières au large des côtes et les paiements de transfert. En outre, les déclarations de M. Mulroney concernant les relations fédérales-provinciales encouragent les provinces.

> Je tiens à vous dire que le fédéralisme coopératif existe toujours en ce pays. Le Parti progressiste-conservateur y croit toujours et notre principal obligation sera de faire renaître ce concept à Ottawa et de mettre fin une fois pour toute au fédéralisme axé sur la confrontation qui tue dans l'oeuf l'esprit d'initiative des Canadiens. (M. Mulroney, discours prononcé en septembre 1983 et publié dans le **Journal PC**, volume 2:5, 1983).

PERSISTANCE DU RÉGIONALISME

Une autre force qui a une influence sur certains aspects des relations intergouvernementales en 1983 est la persistance du régionalisme, qui fait que les politiques fédérales favorables à une région sont perçues comme étant préjudiciables à une autre. L'exemple principal au cours de l'année de ce genre de perception sont les discussions au sujet du tarif du Nid-de-Corbeau. Les provinces, dont l'économie repose sur des bases différentes, sont forcément touchées différemment par le projet fédéral concernant le transport du grain de l'Ouest. Les scissions qui se font au cours des discussions tendent à renforcer les frontières provinciales. Un consensus est hors d'atteinte et qu'elle que soit la décision que rendra le gouvernement fédéral, elle aura pour effet d'aliéner certaines régions ou provinces. À la fin, en dépit d'une énorme opposition, le gouvernement fédéral décide d'abolir l'historique tarif du Nid-de-Corbeau.

Les deux principaux partis politiques nationaux ne sont pas à l'abri des tensions régionales et leurs politiques internes s'en ressentent. Le Parti progressiste-conservateur compte sur une forte présence politique aux deux paliers de gouvernement: il constitue l'Opposition officielle au fédéral et est au pouvoir dans sept provinces sur dix. Certaines questions politiques importantes en 1983 sont des causes de friction entre l'aile fédérale du PC et les partis provinciaux. Ces questions ont des répercussions différentes selon la province et les partis provinciaux en viennent parfois à tenir des discours opposés sur certaines questions particulières.

Par exemple, en ce qui concerne le tarif du Nid-de-Corbeau, les gouvernements PC de l'Alberta et de la Saskatchewan ont des positions très différentes de celle du parti fédéral. Le PC du Manitoba, qui constitue l'Opposition officielle, est tout à fait opposé aux efforts tentés par le gouvernement NPD en vue d'inscrire dans la constitution les droits de la minorité francophone. Le parti fédéral, cependant, sous le leadership de Brian Mulroney, appuie avec force la résolution du gouvernement manitobain.

Le régionalisme fait surface lors du congrès du PC à la chefferie en juin. Dès le départ de la campagne, les premiers ministres de l'Alberta et de l'Ontario sont considérés comme étant d'éventuels candidats à la direction du PC fédéral. Au sein du parti, William Davis de l'Ontario est perçu comme représentant trop le centre du Canada, en raison surtout de l'appui qu'il a accordé au gouvernement fédéral sur la constitution et le Programme énergétique national. On rapporte que le premier ministre de l'Alberta, Peter Lougheed, est prêt à se lancer dans la course uniquement pour s'opposer à M. Davis. Ce dernier reconnaît en se désistant que sa candidature aurait pu constituer un facteur de division au sein du parti.

Le Nouveau Parti démocratique (NDP) est aussi aux prises avec des problèmes de dissension interne. Certains membres influents du NPD de la Saskatchewan (défait aux élections de 1982) accusent le parti fédéral de servir les intérêts des Canadiens du centre du pays et des grands syndicats industriels de l'Ontario au détriment de l'ouest du Canada.

Depuis 1979, les ailes provinciales du NPD dans l'ouest du pays remettent en question un certain nombre de politiques adoptées par le parti fédéral. Plus spécifiquement, elles s'interrogent sur la justesse de certaines décisions: soutenir les Libéraux en 1979 pour défaire le gouvernement Clark; se ranger du côté des Libéraux sur la question de la constitution; et appuyer certains éléments du Programme énergétique national. Ils nourrissent le sentiment que l'orientation de la formation fédérale, sous la direction de Ed Broadbent, a contribué à la défaîte du gouvernement NPD en Saskatchewan en 1982.

Le 22 juin, des Néo-démocrates de l'Ouest publient une déclaration de principe à titre de réponse à une déclaration préliminaire émise par le parti au cours de l'hiver. Rédigée par Grant Notley et l'ancien premier ministre de la Saskatchewan, Alan Blakeney, la déclaration exhorte le parti à adopter des politiques plus souples à l'égard des diverses régions du Canada, notamment à l'égard du droit démocratique du Québec de se séparer du reste du Canada. Ses auteurs demandent aussi que soit élaboré un nouveau "contrat social" qui réunirait le gouvernement, les travailleurs et le monde des affaires, et que le Canada soit déclaré zone dénucléarisée. Cette déclaration de principe est préparée sans qu'en soit informé le leader fédéral du NPD. Il semble aussi que certains députés fédéraux de l'ouest du pays ont contribué à sa rédaction.

Les auteurs de la déclaration de principe espèrent que le parti profite du congrès annuel qui doit se tenir du 30 juin au 3 juillet pour en faire l'étude. Cependant, le Conseil fédéral consent seulement à adopter une solution de compromis et accepte d'incorporer dans le communiqué officiel du congrès certaines des préoccupations de l'ouest du pays, plus spécifiquement celles traitant de la nature régionale du Canada.

Le régionalisme fait aussi sentir sa présence en 1983 dans les discussions qui entourent la réforme du Sénat. Dans un document de travail présenté au Comité mixte spécial sur la réforme du Sénat, le gouvernement fédéral reconnaît que c'est la représentation des régions qui nécessite le plus qu'on s'y attarde. C'est aussi ce qui semble le plus préoccuper la plupart des Canadiens qui témoignent devant le Comité. Le régionalisme persiste donc et il est toujours aussi nécessaire d'en tenir compte.

RÉSUMÉ

Depuis toujours, les relations fédérales-provinciales au Canada sont marquées par des périodes actives et tranquilles, par des échecs et la mauvaise humeur dans certains secteurs et par des compromis et la coopération dans d'autres. Pour se faire une idée de la direction générale que prennent les relations, il est nécessaire de voir plus loin que les échecs ou les succès du moment et de considérer la situation dans son ensemble et d'examiner toute la gamme des rapports qu'entretiennent les gouvernements fédéral et provinciaux.

L'année 1983 est peut-être inhabituelle car deux tendances distinctes sont manifestement présentes. Premièrement, le Nouveau fédéralisme qui a caractérisé les relations au cours des trois dernières années (provoquant souvent méfiance et mauvaise humeur) est toujours présent. Deuxièmement, le niveau d'intensité des conflits intergouvernementaux est sensiblement moins élevé.

Les relations fédérales provinciales ne peuvent utilement être étudiées sans tenir compte du milieu dans lequel elles s'inscrivent. Un certain nombre de forces influencent l'état des relations intergouvernementales en 1983. L'influence de la récession et l'adoption subséquente de politiques de restrictions budgétaires sont celles qui ont eu les répercussions les plus sérieuses. Même si les éléments du Nouveau fédéralisme ne sont pas attribuables à la récession, ils ont dans une certaine mesure été nourris par elle, à tel point que le principe moteur du Nouveau fédéralisme n'est plus politique mais économique.

2 LA CONSTITUTION

INTRODUCTION

Ayant investi le gros de leur énergie dans les secteurs économique et social, les gouvernements fédéral et provinciaux consacrent moins de temps en 1983 à la question constitutionnelle. Comparativement aux jours mouvementés de l'année 1981, qui s'est terminée par la conclusion de l'accord en novembre et par la célébration du rapatriement de la constitution le printemps suivant, l'année 1983 marque un répit.

C'est une période de réflexion et d'analyse. Ainsi, au cours de l'année suivant la proclamation de la constitution canadienne, plusieurs livres et articles sont publiés, chacun cherchant à évaluer l'impact et les conséquences des événements des deux années précédentes. En particulier, la réaction du gouvernement du Québec, la seule province à n'avoir pas signé l'accord constitutionnel, et les sentiments de la société québécoise sont analysés sous tous les angles. La reprise du débat sur l'indépendance coïncide en 1983 avec la discussion des possibilités de faire droit aux demandes du Québec dans le respect de la constitution canadienne.

D'après une analyse de l'application de la **Loi constitutionnelle de 1982,** les effets immédiats les plus importants de cette dernière sont liés à la nouvelle **Charte canadienne des droits et libertés.** Les tribunaux canadiens ont été saisis de plusieurs centaines de causes fondées sur la Charte durant la première année de son existence. La Cour suprême du Canada ne s'est toujours pas prononcée sur aucune de ces causes à la fin de 1983, mais si l'on se fie aux décisions rendues par certains tribunaux inférieurs, la Charte aura un impact considérable sur la société canadienne.

Le front constitutionnel connaît une certaine activité politique en 1983. Il s'agit surtout d'"affaires non réglées" qui figuraient à l'ordre du jour chargé de la réforme constitutionnelle de 1981, une continuation de ce que le Premier ministre Trudeau a appelé "la première étape" du processus d'amendement constitutionnel. Certains éléments qui faisaient partie du programme des négociations de 1981, lesquelles ont conduit à l'adoption de la **Charte canadienne des droits et libertés**, mais qui ont été exclus du projet final, refont surface en 1983. Diverses administrations prêtant une attention particulière au cours de l'année à deux questions: les droits des autochtones et le droit à la propriété. Des efforts sont déployés pour faire inclure certains éléments de ces questions dans la constitution.

La question des droits des autochtones progresse quelque peu, quoique modérément. Les premiers ministres et les chefs des peuples autochtones se réunissent en mars conformément aux dispositions de la constitution prescrivant la tenue d'une conférence dans l'année suivant sa proclamation. C'est la seule fois où tous les premiers ministres se rencontrent en 1983. Le résultat le plus concret auquel la conférence donne lieu est une proposition appuyée par le Premier ministre du Canada et neuf des premiers ministres provinciaux qui vise à modifier la nouvelle constitution en énonçant les principes régissant les droits des autochtones et en prévoyant la tenue d'autres conférences sur cette question.

Suite à l'adoption d'une résolution en septembre 1982 par l'assemblée législative de la Colombie-Britannique, la question de la droit à la propriété et son inscription dans la constitution est portée à l'ordre du jour de 1983. Bien que cette question fasse l'objet d'un débat dans certaines assemblées législatives provinciales et à la Chambre des communes, peu de progrès sont marqués en vue d'obtenir l'appui nécessaire pour faire inscrire ce droit dans la constitution.

Les droits linguistiques des minorités occupent une place importante en 1983 dans trois provinces canadiennes. Les efforts du gouvernement manitobain en vue de faire inclure dans la constitution les droits linguistiques de la minorité francophone plongent la province dans une controverse amère pendant une bonne partie de l'année. À la fin de celle-ci, le gouvernement du Manitoba a encore du mal à faire adopter par l'assemblée législative une résolution, d'ailleurs modifiée à deux reprises.

En 1983, l'Ontario se voit encore pressé de devenir officiellement bilingue. Le gouvernement ontarien refuse de céder aux pressions, bien que des progrès considérables soient marqués en vue d'améliorer la situation de la minorité francophone dans cette province.

La Cour d'appel du Québec confirme une décision rendue en 1982 par la Cour supérieure, suivant laquelle certaines parties de la **Charte de la**

langue française du Québec (Loi 101) contrevenaient à la **Charte canadienne des droits et libertés.** Le gouvernement du Parti québécois modifie la Loi 101 en supprimant bon nombre de ses aspects irritants tout en en préservant l'esprit et l'objet. Au Québec également, deux projets de loi litigieux en matière de relations du travail sont déclarés inconstitutionnels parce que contrevenant à l'article 133 de la **Loi constitutionnelle de 1867** (autrefois appelée **Acte de l'Amérique du Nord britannique),** en ce que les textes législatifs et leurs règlements d'application sont publiés seulement en français.

Le rapatriement de la constitution canadienne, qui s'est achevé avec l'adoption de la formule de modification et de la Charte, a entre autres pour conséquence de concentrer le débat sur des changements structurels et institutionnels plus profonds. Cette seconde étape de la réforme constitutionnelle ne fait que commencer en 1983. Deux activités importantes sont cependant apparentes sur ce plan.

Premièrement, la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, instituée en novembre 1982, se rend aux quatre coins du pays pour y recueillir les mémoires et les témoignages de tous les segments de la société. On pense, en général que le rapport final de la Commission, dû en 1985, contiendra des recommandations susceptibles de modifier radicalement la structure des institutions politiques canadiennes ainsi peut-être que le partage des pouvoirs législatifs. Deuxièmement, un groupe de travail parlementaire mixte, investi d'un mandat beaucoup plus étroit, est chargé d'étudier la possibilité d'une réforme du Sénat. Ces deux organismes ne produisent aucun rapport officiel en 1983, mais ils jouent pendant l'année le rôle de tribune où sont exposées nombre d'idées les plus diverses sur l'avenir de l'administration politique canadienne.

ANALYSE EN L'AN 1

Le Québec et la Fédération

Bien que 1983 soit une année relativement tranquille sur le plan constitutionnel, le Québec connaît certains événements et changements importants qui servent à rappeler aux Canadiens que la situation n'est pas complètement réglée. Les activités constitutionnelles de 1981 et 1982 ont peut-être même exacerbé l'incertitude qui planait depuis 1976 sur l'avenir du Québec au sein du Canada.

La Constitution

Le gouvernement québécois modifie profondément, en 1983, sa stratégie d'interaction avec les autres provinces. En 1981, il s'oppose à la formule de modification approuvée par les dix autres gouvernements au Canada.

L'année suivante, dans une décision de la Cour suprême du Canada, il a perdu un appel en vue de faire reconnaître un droit de veto constitutionnel. En mars 1983, il renonce à ses efforts en vue de persuader les autres provinces de la légitimité d'un droit de veto pour le Québec. Après avoir rencontré ses homologues des autres provinces le 1er mars, en vue de la Conférence des premiers ministres sur les questions intéressant les autochtones, le ministre québécois des Affaires intergouvernementales, Jacques-Yvan Morin, annonce que Québec entreprendra une campagne visant à obtenir des appuis en faveur du droit de se désister de toutes modifications constitutionnelles ultérieures assorti d'une pleine compensation financière. Il signale qu'il sera probablement en mesure d'obtenir l'appui de toutes les provinces à l'exception de deux, dont le Nouveau-Brunswick.

Le Premier ministre Trudeau a indiqué dans une lettre envoyée à René Lévesque en décembre 1982 qu'il était disposé à travailler avec le Québec en vue de lui conférer un droit de veto si le gouvernement québécois acceptait de souscrire au nouvel accord constitutionnel. (Le **Devoir,** 27 janvier, p. 3) M. Trudeau avait déjà rejeté catégoriquement la disposition de retrait assortie d'une pleine compensation financière, parce que cela équivalait, selon lui, à la "balkanisation progressive" du pays.

Suivant la formule de modification de 1981, trois provinces ont le droit de se désister d'une modification constitutionnelle convenue par Ottawa et sept provinces qui représentent au moins cinquante pour cent de la population du Canada. De plus, une province exerçant ce droit de retrait à l'égard d'une modification constitutionnelle qui réduit le pouvoir des provinces en matière d'éducation et de culture a droit à une juste compensation financière d'Ottawa. Essentiellement, Québec veut que cette concession soit étendue à toutes les modifications constitutionnelles.

L'avenir du Québec dans le cadre constitutionnel canadien semble reposer en grande partie sur deux hommes qui oeuvrent dans les coulisses du pouvoir politique en 1983, mais qui sont, suivant les tendances enregistrées dans les sondages publics, susceptibles de prendre le pouvoir dans les deux années suivantes. Ces deux hommes sont Brian Mulroney et Robert Bourassa.

Durant la course au leadership du Parti progressiste conservateur fédéral, Brian Mulroney reproche à l'ancien Premier ministre Joe Clark d'avoir voulu offrir une pleine compensation au Québec, en faisant valoir qu'en ce qui le concerne, il ne "donnera pas un cent des contribuables à René Lévesque tant que celui-ci n'aura pas dit ce qu'il entend faire pour le Canada". (Cité dans **Martin et al.**, 1983, p. 93) Le nouveau leader semble par la suite revenir sur sa position intransigeante. Lors d'un discours prononcé le 3 septembre à Joliette (Québec), M. Mulroney promet de tout mettre en oeuvre pour obtenir l'appui du Québec à la constitution:

"J'ai l'intention de travailler implacablement à l'élaboration d'une formule qui, un jour, amènera l'Assemblée nationale du Québec à souscrire avec enthousiasme à un accord constitutionnel canadien". (Cité dans **Le Devoir,** 7 septembre, p.7)

Robert Bourassa, réélu depuis peu à la tête du Parti libéral du Québec, fait mention à plusieurs reprises de la naissance d'une nouvelle ère de collaboration avec Ottawa. Plus particulièrement, il manifeste le désir de conclure une entente sur la constitution. Cependant, il reconnaît de toute évidence que certaines concessions minimales devront être faites avant que le Québec devienne partie à l'accord. Dans un discours prononcé le 27 octobre, le ministre québécois des Affaires intergouvernementales, Jacques-Yvan Morin, prévient M. Bourassa qu'il n'a pas plus de chances que le Parti québécois de conclure une entente acceptable avec le reste du pays. (Discours prononcé "à l'occasion de la visite au Québec d'un groupe de fellows de Harvard", p. 9-10) M. Bourassa se dit toutefois d'avis que le gouvernement fédéral a fait certaines concessions importantes en matière constitutionnelle en 1980 et qu'il s'attend à ce que ces mêmes concessions soient faites dans les négociations à venir. Dans une entrevue donnée au magazine **Macleans,** M. Bourassa signale la nécessité de la reconnaissance du Québec comme société distincte; d'un droit de veto en matière d'immigration; d'une réorganisation de la Cour suprême; et de la reconnaissance de la compétence du Québec en droit de la famille. (p. 19) M. Morin fait savoir qu'à son avis, ces demandes ne seront pas nécessairement satisfaites, ce qui rendra difficile la conclusion d'une entente.

L'indépendance

Même s'il est question de faire une place au Québec dans le cadre constitutionnel canadien, l'idée d'indépendance n'est pas écartée pour autant en 1983. Au début de l'année, le Premier ministre Lévesque et certains de ses ministres déclarent publiquement que les prochaines élections au Québec seront menées sur le thème de l'indépendance. De plus, M. Lévesque affirme que le Parti québécois serait en mesure de déclarer l'indépendance s'il obtenait cinquante pour cent du vote populaire. (**The Gazette,** 17 mars, p. 1) Dans une entrevue accordée à **La Presse** le 22 mai, le premier ministre déclare à nouveau que la question de l'indépendance, bien qu'elle ne sera pas exclusive, sera au centre des prochaines élections provinciales.

Le désaccord sur la question de l'indépendance s'intensifie au sein du Parti québécois. Une forte proportion des membres préfère amenuiser son importance aux prochaines élections. À sa réunion de décembre, toutefois, le Conseil national du PQ insiste pour que le Parti continue à respecter la disposition du programme selon laquelle il s'engage à mener les prochaines élections sur le thème de l'indépendance. (**The Gazette,** 13 décembre, p. B2)

Selon un sondage révélateur effectué en avril par la société CROP de Montréal pour le Conseil de l'unité canadienne, vingt-trois pour cent seulement des Québécois appuieraient la souveraineté-association lors d'un référendum. (Rapporté dans **The Gazette,** 30 avril, p. 1) Cette proportion est sensiblement inférieure aux 40,4 pour cent des appuis favorables en mai 1980.

L'indépendance et l'économie

Dans son discours du 27 octobre, le ministre des Affaires intergouvernementales, Jacques-Yvan Morin, fait valoir que la croissance économique et l'indépendance sont indissociables. (p. 10) Il ajoute que le développement économique du Québec dépend en grande partie de la mesure dans laquelle cette province est propriétaire de ses ressources financières et constitutionnelles. Ce message est repris par le ministre québécois du Commerce extérieur, Bernard Landry, lorsqu'il s'adresse à la Commission Macdonald, le 13 décembre, au nom du Parti québécois: les économies tant du Québec que du Canada sont vouées à la détérioration tant que le Québec n'atteindra pas son indépendance. (**The Gazette,** 14 décembre, p. B1)

En septembre, le premier ministre du Québec crée deux groupes de travail sous sa présidence, chacun composé d'environ six ministres du cabinet. Le premier groupe se penche sur le développement économique et le deuxième, sur les projets du PQ concernant le statut politique du Québec. Ce dernier groupe est composé entre autres des ministres des Affaires intergouvernementales, de l'Éducation, du Commerce extérieur, de la Justice, des Transports et de l'Agriculture. Il vise à trouver un moyen de lier la promotion de l'indépendance à un plan de relance économique.

Selon un sondage commandé en novembre par le Conseil du patronat et réalisé par la société CROP Ltée, quatre-vingt-deux pour cent des Québécois croient que, parmi sept moyens différents de faire progresser la situation économique, l'amélioration des relations entre le gouvernement fédéral et le Québec est le plus important. La perspective périodique d'un Québec indépendant est considérée comme le deuxième obstacle en importance à la croissance économique de la province. (Tiré du **Bulletin sur les relations du travail,** décembre 1983)

La Charte canadienne des droits et libertés

Un an après l'entrée en vigueur de la **Charte des droits et libertés,** une analyse de ses répercussions révèle qu'une révolution, si on peut dire, se produit au sein du système judiciaire. Plus de cinq cents causes liées à l'application de la Charte ont été soumises à des tribunaux canadiens de première instance depuis la proclamation de la constitution en avril 1982. La Cour suprême du Canada n'a pas encore, à la fin de 1983, statué sur une de ces causes. Par conséquent, les interprétations de la Charte par divers

tribunaux présentent certaines contradictions. Malgré l'absence d'une orientation nette et précise, de nouveaux faits importants se produisent devant les tribunaux inférieurs.

Bien que la majorité des causes où on allègue une contravention à la Charte se soldent par un rejet, il arrive que certaines parties des lois gouvernementales soient jugées invalides. De plus, la Charte a un impact sur la façon dont les juges déterminent la constitutionnalité d'un texte législatif. L'avocat des libertés civiles Clayton Ruby fait remarquer que, pour la première fois, les tribunaux évaluent les lois en fonction de leur caractère judicieux et déterminent si elles atteignent les objectifs énoncés. (**Globe and Mail**, 18 avril, p. 7) En déterminant la validité d'une loi, les tribunaux examinent maintenant sa teneur en même temps que son fondement juridictionnel.

Le renversement du fardeau de la preuve

La notion de "renversement du fardeau de la preuve" est une conséquence importante de l'application de la Charte. Les tribunaux d'appel, d'abord en Ontario et ensuite dans plusieurs autres provinces, déclarent invalide un article de la **Loi** fédérale **sur les stupéfiants** en vertu duquel une personne soupçonnée de faire le trafic de stupéfiants doit prouver son innocence. Dans un cas type semblable, un article de la **Motor Vehicle Act** de la Colombie-Britannique est déclaré incompatible avec la Charte. En vertu de cet article, il était interdit aux automobilistes frappés d'une suspension de permis de conduire leur voiture -- même s'ils n'étaient pas informés de la chose. Ces décisions laissent penser que la Charte donne à l'appareil judiciaire l'occasion de réaffirmer le principe de la "présomption d'innocence".

L'article 1

La très grande importance de l'article 1 de la Charte devient vite apparente. En vertu de cet article, les droits et libertés énoncés dans la Charte sont garantis et

> "ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique".

Les lois déclarées incompatibles avec la Charte sont rejetées en général parce qu'elles sont jugées contraires à l'article 1. Ou bien les restrictions qu'elles imposaient ne l'étaient pas "dans des limites qui soient raisonnables", ou bien leur justification ne pouvait "se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique".

Il ressort de décisions importantes rendues par le juge en chef Jules Deschênes de la Cour supérieure du Québec et du juge en chef Gregory Evans de la Cour suprême de l'Ontario que la responsabilité de démontrer qu'une limite est justifiée et que sa portée est raisonnable incombe à la personne qui se déclare en faveur de la limite. Dans une décision rendue en 1982, le juge Deschênes a fait valoir que le gouvernement québécois avait omis de démontrer que les restrictions de la **Loi 101** à l'enseignement en langue anglaise étaient justifiées et raisonnables. En Ontario, le juge Evans soutient que le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne a prouvé que l'extradition était une restriction raisonnable et justifiable au droit d'un Canadien, prévu à l'article 6, de "demeurer" au Canada. (**Ottawa Citizen,** 16 avril, p. 19) L'article 1 de la Charte est donc interprété de façon à signifier que, une fois qu'une présomption légale établit que l'un des droits ou libertés garantis a été restreint, le tribunal doit être convaincu de la nécessité de la loi et être persuadé que le gouvernement n'a pas poussé les choses à l'extrême pour atteindre son objectif.

Le principe de la suprématie du pouvoir législatif

Le gouvernement fédéral interjette appel d'une décision de la Cour fédérale autorisant un groupe antinucléaire à contester la décision du gouvernement de permettre l'essai des missiles de croisière sous prétexte qu'elle viole un droit fondamental. L'appelant met en question le droit des tribunaux de réviser les décisions "politiques" prises par le Cabinet ou le Parlement. Le juge Alex Cattanach de la Cour fédérale du Canada, en autorisant la contestation de la législation, fait valoir que le principe de la suprématie du Parlement a été erodé par la Charte et dilué de façon telle que ce dernier ne peut violer les droits et libertés qu'elle protège (6 octobre).

Cette conséquence de la Charte semble écarter davantage le Canada de la tradition britannique de suprématie du pouvoir législatif. Cet état de fait repose sur la conviction que les droits de la personne sont mieux protégés par les juges que par les hommes politiques. De plus, il laisse supposer que le processus démocratique ne protège pas assez bien les droits des minorités.

Les opposants à l'inclusion de la Charte dans la constitution déplore cet écart du régime judiciaire britannique. On soutient que le régime canadien est sur la voie de l'"américanisation", la Charte étant comparable à la **Déclaration américaine des droits.** Un ensemble de droits inaliénables est en train de remplacer un code d'éthique. On soutient par ailleurs que la Charte augmente le nombre d'échappatoires judiciaires, de telle sorte qu'un criminel peut être élargi parce que la police a violé un de ses droits fondamentaux au moment de rassembler les éléments de preuve. Le procureur général de la Nouvelle-Écosse, Harry How, fait valoir que le système judiciaire doit être "régi et non pas dicté par des principes". (Cité dans le **Halifax Chronicle Herald,** 9 avril, p. 1)

L'article 33

L'article 33 de la **Charte canadienne des droits et libertés** autorise tout corps législatif à promulguer des lois qui ont effet "indépendamment" des libertés fondamentales et des garanties juridiques et à l'égalité prévus dans la Charte. D'aucuns font valoir que cette disposition mine sérieusement la force des garanties offertes par la Charte. S'il fallait qu'un gouvernement y ait recours chaque fois qu'un droit ou une liberté garanti par la Charte le gêne, cette dernière ne serait que de la frime.

Le 23 juin 1982, le gouvernement provincial du Québec a adopté une loi qui outrepasse expressément les dispositions de la Charte dans tout le système de droit civil du Québec (projet de loi 62). Cette mesure législative a ajouté rétroactivement des clauses dérogatoires à chaque loi provinciale en vigueur. De plus, toutes les lois adoptées depuis l'entrée en vigueur de la constitution renferment une disposition semblable.

Parmi elles se trouvent trois lois fort litigieuses qui,adoptées au cours de l'hiver de 1983, touchent les enseignants et d'autres travailleurs du secteur public. Les lois 70, 105 et 111 prévoient respectivement des échelles de traitements fixes, l'imposition de nouveaux contrats pour la fonction publique et le retour forcé au travail. Ces lois sont constestées devant les tribunaux pour la raison que Québec recourt couramment à l'article 33 de la Charte.

L'avocat fédéral, Gaspard Côté, soutient que la "clause dérogatoire" ne doit être utilisée qu'exceptionnellement. Selon M. Côté, le gouvernement qui l'utilise doit préciser les droits auxquels il passe outre. À son avis, Québec utilise l'article 33 d'une façon abusive et inconstitutionnelle. (**Globe and Mail**, 21 avril, p. 4)

Le 28 avril, le juge en chef de la Cour supérieure du Québec, Jules Deschênes, rend une décision suivant laquelle le gouvernement provincial est dans son droit d'invoquer couramment l'article 33 de la Charte. Il déclare que si une assemblée législative provinciale satisfait à toutes les conditions énoncées dans cet article, elle conserve sa souveraineté dans les domaines de sa propre compétence, et sa législation échappe au contrôle des tribunaux. La condition de l'"utilisation exceptionnelle" n'est pas incluse dans l'article 33. Le juge Deschênes précise que le seul recours possible appartient à la population. S'il y a eu abus, c'est celui de la souveraineté du parlement. Il incombe aux électeurs de le dénoncer.

LA PREMIÈRE ÉTAPE SE POURSUIT

Les questions intéressant les autochtones

Le fait le plus important sur le plan constitutionnel en 1983 est peut-être la première modification proposée à la nouvelle constitution.

Celui-ci porte sur les questions intéressant les autochtones; il est l'aboutissement de la Conférence des premiers ministres tenue à Ottawa les 17 et 18 mars.

Durant 1980 et 1981, la garantie des droits des autochtones a été au coeur des discussions fédérales-provinciales qui ont conduit à l'inclusion dans la constitution d'une charte des droits de la personne. Certains gouvernements provinciaux se sont opposés énergiquement à l'inclusion des droits des autochtones. Par conséquent, dans un effort en vue d'atteindre le plus grand consensus possible, on a omis les droits des autochtones dans l'accord de novembre.

Pour les tenants de l'inclusion des droits des autochtones, les jours qui ont suivi immédiatement la conclusion de l'accord constitutionnel partiel de novembre 1981 ont été tout aussi mouvementés que les jours précédents. De fortes pressions du public, exercées principalement sur les gouvernements provinciaux, ont contraint ces derniers à apporter une modification à l'accord constitutionnel qui reconnaissait dans une certaine mesure les droits des autochtones. (Voir Zlotkin, 1983) Cette modification a été incluse dans la **Loi constitutionnelle** qui a reçu la sanction royale le 17 avril 1982.

La Conférence des premiers ministres

La nouvelle constitution prévoit la tenue d'une réunion des premiers ministres que le Premier ministre du Canada doit convoquer dans un délai d'un an (paragraphe (1) de l'article 37). Le deuxième paragraphe de ce même article exige que soient placées à l'ordre du jour de cette conférence:

> "les questions constitutionnelles qui intéressent directement les peuples autochtones du Canada, notamment la détermination et la définition des droits de ces peuples à inscrire dans la Constitution du Canada".

Les représentants des peuples autochtones et des gouvernements des territoires du Nord sont donc invités par le Premier ministre à participer à une conférence durant la deuxième semaine de mars 1983.

Plusieurs réunions des divers groupes autochtones ont lieu, de même que des rencontres préparatoires des représentants fédéraux et provinciaux avec les chefs des nations autochtones et des territoires. La sixième et dernière réunion de ce genre, et la deuxième à laquelle participent les principaux ministres du Cabinet, se tient à Ottawa le 28 février.

Il existe trois organisations autochtones principales, dont deux se ressentent d'une division interne au début de 1983. Le seul groupe unifié est le Comité inuit sur les affaires nationales (CIAN), représentant les peuples autochtones du Nord. L'Assemblée des premières nations (APN) est la plus importante association d'Indiens inscrits. Son chef, David Ahenakew, fait face à l'opposition des puissantes factions de l'Alberta et de la Saskatchewan. Le troisième groupe, le Conseil national des autochtones du Canada (CNAC), a été créé en 1970 pour représenter les Métis et les Indiens non inscrits du Canada, mais il connaît une scission en janvier lorsque les puissantes organisations des Métis des Prairies forment leur propre organisation, le Ralliement national des Métis (RNM).

Les Métis des Prairies sont exclus des discussions de février. Aussi leurs représentants cherchent-ils à obtenir une injonction de la cour afin d'empêcher la tenue de la conférence constitutionnelle. Le Premier ministre Lougheed de l'Alberta demande en leur nom, dans un télex adressé au Premier ministre Trudeau, que les Métis des Prairies délèguent leurs propres représentants aux pourparlers constitutionnels (le télex est envoyé le 10 mars). On fait droit à la demande de M. Lougheed, et le Ralliement national des Métis se voit accorder un siège à la conférence.

Le 14 mars, veille de la conférence, un groupe se désignant comme la Coalition des premières nations et prétendant représenter 70 000 des 300 000 Indiens inscrits, se dissocie de l'APN. Ce groupe boycotte la conférence sous prétexte que les Indiens ne doivent traiter qu'avec le gouvernement fédéral, le seul niveau de gouvernement responsable sur le plan constitutionnel des Indiens inscrits. Bien que les dirigeants de l'APN partagent ce sentiment, ils jugent que leur participation à la conférence contribuera à mieux servir leurs intérêts. Ils considèrent les représentants provinciaux à la table des négociations comme des "conseillers" du gouvernement fédéral.

La première conférence constitutionnelle tenue depuis la conclusion de l'accord de novembre 1981 met le Québec dans une situation plutôt délicate. Le premier ministre Lévesque déclare que le Québec ne participera pas activement à un processus constitutionnel qu'il considère comme illégitime et qui ne représente pas selon lui la population québécoise. (**Le Devoir**, 11 février, p. 3) Dans son allocution d'ouverture à la conférence, M. Lévesque fait valoir que:

> "Notre présence aujourd'hui témoigne uniquement du respect que nous avons pour les peuples autochtones et ... de l'appui que nous avons décidé de leur donner après que leurs représentants élus ont sollicité fortement notre présence". (Transcription orale, p. 44)

La conférence dure deux jours à l'issue desquels un accord est conclu entre le Premier ministre du Canada, neuf premiers ministres provinciaux (tous à l'exception de René Lévesque) et les chefs des quatre organisations nationales représentant les peuples autochtones. Le gouvernement québécois déclare qu'il lui est impossible de souscrire à l'accord parce qu'il ne reconnaît pas l'accord constitutionnel original que l'on propose ainsi de modifier.

L'accord

L'accord propose quatre modifications à apporter à la constitution du Canada:

1. la tenue de trois autres conférences des premiers ministres et des chefs autochtones dans les quatre années ultérieures, où les parties doivent chercher à préciser la définition des droits des autochtones;

2. la confirmation de l'égalité constitutionnelle des femmes et des hommes autochtones;

3. l'inclusion d'une disposition garantissant qu'aucune modification constitutionnelle touchant directement les peuples autochtones ne sera apportée sans qu'elle en soit discutée au préalable à une conférence constitutionnelle réunissant les premiers ministres et les chefs autochtones; et

4. la protection constitutionnelle des règlements existants et futurs des revendications territoriales.

La question de l'égalité sexuelle découle de certaines dispositions de la **Loi** fédérale **sur les Indiens** qui est discriminatoire envers les femmes autochtones du fait qu'elles perdent leur statut d'Indiennes lorsqu'elles épousent un non-Indien. Les mêmes dispositions ne s'appliquent pas aux hommes. Une fois la conférence terminée, le libellé de la disposition de l'accord relative à l'égalité sexuelle suscite la fureur. Certains chefs autochtones soutiennent que la disposition dont toutes les parties ont convenu à huis clos a été modifiée dans la version finale. (**The Gazette,** 22 mars, p. B1) Selon eux, la version originale se lisait comme suit:

> "Indépendamment de la présente partie, les droits des peuples autochtones du Canada sont garantis également aux personnes des deux sexes."

Toutefois, la disposition de l'accord signé s'énonce comme suit:

"Indépendamment de toute autre disposition de la présente loi, les droits -- ancestraux ou issus de traités -- visés au paragraphe (1) sont garantis également aux personnes des deux sexes".

Les chefs autochtones s'inquiètent de ce que la disposition de l'accord assujettisse les droits à un autre paragraphe de la **Loi constitutionnelle de 1982** qui confirme "les droits existants ancestraux ou issus de traités". Les chefs autochtones accusent le gouvernement fédéral d'avoir changé le libellé du texte lorsqu'il s'est rendu compte que la disposition acceptée à l'origine pourrait rétablir des avantages fédéraux pour des milliers d'Indiens non inscrits. (**Globe and Mail**, 23 mars, p. 4) Le gouvernement fédéral rejette cette accusation.

Pour que l'accord devienne la première modification de la nouvelle constitution du Canada, il faut que la Chambre des communes et le Sénat, de même que sept des assemblées législatives provinciales représentant au moins cinquante pour cent de la population nationale, adoptent une résolution souscrivant à l'accord. La conférence de mars fixe au 31 décembre 1983 le jour limite où la résolution doit être déposée devant le nombre approprié de corps législatifs. Toutes les assemblées provinciales, à l'exception de celle du Québec, appuient ultérieurement cette résolution. (La résolution est reproduite à l'annexe N.)

Le 29 juin, la Chambre des communes adopte cette même résolution après que le Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien l'a examiné pendant deux jours. Le Sénat refuse toutefois d'adopter la résolution en toute hâte, soutenant qu'il faut tenir des audiences publiques pour clarifier la signification réelle des propositions. La question est soumise au Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles qui est chargé de faire rapport en septembre.

Le Comité sénatorial tient des audiences publiques en septembre et dépose le 13 octobre un rapport dans lequel il recommande au Sénat d'approuver la résolution, ce que la Chambre haute fait le 3 novembre. Étant adopté par plus du nombre minimal d'assemblées législatives requis pour qu'une modification constitutionnelle soit mise en vigueur, la première modification de la constitution canadienne devait être proclamé au printemps de 1984.

À la suite de la Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones, le Premier ministre fédéral annonce la création du Bureau des affaires constitutionnelles autochtones. (Cabinet du Premier ministre, **Communiqué**, 17 mars) Cet organisme est chargé de faire rapport par l'intermédiaire du secrétaire du Cabinet pour les relations fédérales-provinciales et de

coordonner toutes les activités du gouvernement fédéral liées au processus constitutionnel permanent. Il assume, entre autres responsabilités, celle des préparatifs des futures conférences constitutionnelles des premiers ministres sur les questions intéressant les autochtones.

Le rapport du Comité parlementaire spécial

Le Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, présidé par le député Keith Penner, a été créé le 22 décembre 1982. Il a pour fonction d'examiner tous les éléments juridiques et institutionnels connexes touchant le statut, l'évolution et les responsabilités des gouvernements des bandes sur les réserves indiennes. Le mandat du Comité est limité aux Indiens inscrits. Le Comité tient 60 audiences publiques et entend 215 présentations orales auxquelles prennent part 567 témoins. Le Comité souhaitait que son rapport, présenté à la Chambre des communes le 20 octobre, soit utile aux participants de la Conférence de 1984 sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones, dont l'ordre du jour prévoit l'étude de la question de l'autonomie politique.

Le rapport du Comité spécial, intitulé **"L'autonomie politique des Indiens au Canada"**, recommande un changement d'importance dans les relations entre le gouvernement fédéral et les premières nations indiennes. La reconnaissance de l'autonomie politique des Indiens est un élément essentiel de la nouvelle relation. Le Comité approuve l'inclusion du droit à l'autonomie politique dans la constitution. Dans son rapport, il propose qu'à court terme, le gouvernement fédéral adopte une loi confirmant son "désir de reconnaître le degré maximal d'autonomie gouvernementale maintenant possible en vertu de la Constitution" (p. 143).

La notion d'autonomie politique, selon le rapport Penner, signifie que les peuples indiens eux-mêmes déterminent leur propre forme de gouvernement, qu'ils sont libres d'établir des politiques et de fixer leurs priorités. La seule condition importante est qu'ils soient responsables devant leur population. Le Comité spécial recommande dans son rapport que les gouvernements des premières nations indiennes exercent des pouvoirs sur une grande variété de domaines. Il recommande en outre que le gouvernement fédéral leur accorde des subventions,qui seraient négociées de la même manière que dans le cadre des accords fiscaux fédéraux-provinciaux, et leur remette le plein contrôle des terres et des ressources indiennes, de l'éducation, du développement social, de la fiscalité ainsi que de l'élaboration et de l'exécution des lois applicables à toutes les personnes vivant dans les réserves.

Le rapport du Comité spécial renferme certaines recommandations de fond visant à modifier radicalement l'administration des affaires indiennes au

Canada. Il préconise la suppression graduelle, dans un délai de cinq ans, des programmes du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien destinés aux populations indiennes. Il recommande également la création d'un département d'État aux relations avec les premières nations indiennes qui serait chargé de gérer et de coordonner les relations du gouvernement fédéral avec les gouvernements des premières nations indiennes. En outre, le Comité souscrit au principe de la création d'un poste d'agent indépendant chargé de surveiller les activités gouvernementales touchant les premières nations indiennes.

L'inclusion du droit à la propriété

Dans les mois agités qui ont précédé la conclusion de l'accord constitutionnel de novembre 1981, divers droits ont été négociés et échangés en vue d'en arriver au plus grand consensus possible sur l'inclusion de la Charte dans la Constitution. Parmi les droits discutés mais par la suite exclus de la **Charte canadienne des droits et libertés** se trouvait le droit à la propriété privée.

Les gouvernements qui s'opposaient à son exclusion ne s'accommodaient pas de laisser la question en plan. Des démarches en vue de modifier la Charte, de façon qu'elle garantisse le droit à la propriété, ont été entreprises le 21 septembre 1982 lorsque l'assemblée législative de la Colombie-Britannique a adopté une résolution visant à modifier l'article 7 comme suit:

> "Toute personne a droit à la vie, à la liberté, à la sécurité individuelle et à la propriété".

En conséquence de l'initiative prise par la Colombie-Britannique en 1982, cette question refait surface en 1983 au sein de diverses assemblées législatives du pays.

Les chances que la proposition de la Colombie-Britannique se concrétise sont grandes en février lorsqu'il est annoncé que l'inclusion du droit à la propriété sera discutée en mars à Ottawa à la Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones. Le sujet n'est toutefois abordé que brièvement vers la fin d'une soirée à la résidence du Premier ministre et n'est suivi d'aucun effet. La façon dont cette question est traitée au sein du Parlement fédéral et de plusieurs assemblées législatives provinciales laisse présager de la difficulté de garantir le droit à la propriété dans la constitution canadienne.

Le Parlement fédéral

Les trois partis fédéraux manifestent tous un certain appui à l'égard de l'inclusion dans la constitution du droit à la propriété. Il y a lieu de

croire, au printemps de 1983, que la Chambre des communes adoptera une telle résolution. Le 18 avril, le Premier ministre surprend les députés en proposant de déposer une résolution visant à inclure le droit à la propriété si les partis d'opposition consentent à l'adopter dans les vingt-quatre heures. Deux jours plus tard, Eric Neilson fait savoir que le caucus progressiste conservateur, même s'il n'apprécie pas ce délai de vingt-quatre heures, accepte la proposition à condition que la résolution soit déposée avant la fin de juin.

Le 29 avril, le député conservateur Jake Epp dépose une résolution identique à celle que le gouvernement a formulée. (Voir l'annexe O). Le gouvernement libéral a attendu de confirmer que le Nouveau Parti démocratique (NPD) permettrait d'adopter rapidement la motion, mais les Conservateurs lui reprochent des manoeuvres dilatoires.

Pour compliquer les choses, la motion est déposée sous la forme d'une motion de défiance vis-à-vis du gouvernement. Le Parti libéral au pouvoir ne peut donc pas l'appuyer. Le NPD ne s'oppose pas directement au principe de l'inclusion du droit à la propriété, mais il préfère que la question soit soumise à l'étude plus approfondie d'un comité. Une modification à cet égard est déclarée contraire au règlement.

Les trois partis conviennent, dans le cadre de négociations de coulisses, de soumettre la proposition au Comité de la Chambre des communes de la justice et des questions juridiques, qui sera chargé de déposer son rapport avant le 30 juin. Il faut toutefois obtenir le consentement unanime pour que cet accord soit conclu à la Chambre des communes. Cette option est éliminée à la suite du vote négatif d'un membre du NPD. En conséquence, la résolution visant à inclure le droit à la propriété est déposée le 2 mai à titre de motion de défiance et est défaite. Le NPD et le Parti conservateur votent en faveur de la résolution. En vertu du règlement du Parlement, il est interdit de déposer à nouveau la résolution au cours de la même session, à moins d'obtenir le consentement unanime de la Chambre.

Les assemblées législatives des provinces

La résolution suscite des réactions partagées de la part des divers gouvernements provinciaux. Le 21 avril, le premier ministre William Davis de l'Ontario informe l'assemblée législative de sa province que son gouvernement déposera une résolution visant à garantir le droit à la propriété. Il fait observer que certaines des autres provinces s'opposent à cette garantie parce que "une telle garantie semblerait imposer des restrictions aux responsabilités provinciales, entre autres en matière de politique des terres agricoles et d'expropriation..."Le gouvernement ontarien est toutefois d'avis qu'il y a toujours lieu d'adopter cette mesure législative importante. Le 28 juin, l'assemblée législative du Nouveau-Brunswick adopte une résolution en faveur de l'inscription du droit à la propriété dans la constitution.

L'Île-du-Prince-Édouard s'oppose carrément à l'inclusion du droit à la propriété. Le 19 mai, les membres de l'assemblée législative de cette province rejettent à l'unanimité une proposition en ce sens. Selon eux, la garantie constitutionnelle d'un tel droit menacerait la manière de vivre des habitants de la province, donnant le contrôle de leurs terres à des non-insulaires. De l'avis du Premier ministre Jim Lee,

> "notre style de vie fait l'attrait de notre province; si nous ne sommes pas maîtres de nos terres, nous perdrons le contrôle de notre avenir et de notre manière de vivre en très peu de temps". (Cité dans le **Charlottetown Guardian,** 20 mai, p. 1)

Le gouvernement de l'Alberta fait valoir que la Charte des droits de cette province garantit de façon suffisante le droit à la propriété. Selon Jim Horsman, ministre des Affaires fédérales et intergouvernementales, les gouvernements provinciaux sont investis de la responsabilité d'administrer les droits à la propriété et les droits civils en vertu de l'article 92 de la **Loi constitutionnelle de 1867,** et la participation du gouvernement fédéral dans ce domaine n'est ni nécessaire ni souhaitable. (**Edmonton Journal,** 26 février, p. D1)

Le gouvernement de la Saskatchewan partage ce point de vue. Dans un discours prononcé le 15 septembre devant le Real Estate Institute de la Saskatchewan, le ministre provincial de la Justice, Gary Lane, soutient que la protection du droit à la propriété devrait être prévue dans les lois provinciales, et non pas dans la constitution. La vraie question n'est pas de savoir si ce droit doit être protégé, mais de déterminer qui doit avoir le dernier mot lorsqu'il s'agit d'établir le juste équilibre entre le droit à la propriété et les autres droits de la société: les tribunaux ou les assemblées législatives provinciales?

Certaines des réserves faites par les provinces au sujet de la proposition sont liées à l'incertitude qui règne quant à la façon dont les tribunaux pourraient interpréter une telle expression. Les lois visant à garder les terres et les ressources sous le contrôle des gouvernements provinciaux pourraient être contestées et, si les tribunaux interprétaient en termes vagues la modification proposée, certaines lois provinciales pourraient être invalidées. Certains se préoccupent des conséquences de la proposition, qui pourraient avoir un effet sur les droits des peuples autochtones, empêcher les provinces d'adopter des lois en vue de protéger les parcs publics ou empiéter sur d'autres droits de la personne. Dans une lettre adressée le 3 août à des commissions et associations immobilières, le Premier ministre Trudeau affirme que l'inclusion du droit à la propriété dans la Charte assurerait une garantie supplémentaire et ne constituerait pas un moyen d'empêcher "l'évolution de ce droit vers le titre de propriété des autochtones, ou les droits des femmes en cas de rupture de mariage ou bien les droits des locataires à la sécurité d'occupation".

LES DROITS LINGUISTIQUES DES MINORITÉS

Le Québec

La Charte de la langue française

La **Charte de la langue française** (Loi 101) soulève toujours la controverse dans le monde politique québécois en 1983 -- comme depuis son dépôt en 1976. Une décision de la Cour d'appel du Québec rendue le 23 juin confirme la décision que le juge Jules Deschênes de la Cour supérieure du Québec a prise en septembre 1982. Ces deux tribunaux ont déclaré certains articles de la loi québécoise incompatibles avec l'article 23 de la **Charte canadienne des droits et libertés.** Les articles en question de la loi québécoise (les articles 72 et suivants) imposaient des restrictions à l'accès à l'enseignement en anglais, lesquelles ont été déclarées contraires aux droits de la minorité à l'enseignement dans sa langue prévus dans la Charte canadienne.

Le gouvernement québécois réagit en déclarant qu'il continuera de défendre sa compétence essentielle en matière d'éducation. Devant l'Assemblée nationale, le 10 juin, le premier ministre René Lévesque dénonce la Charte

> "qui a été adoptée par la volonté unilatérale d'un gouvernement fédéral tel qu'on le connaît... et qui est venue arracher de force... une partie d'une juridiction qui a toujours été essentielle pour le Québec, c'est-à-dire sa compétence en matière d'éducation". (**Débats de l'Assemblée nationale**, p. 2147)

La Cour suprême du Canada consent le 21 septembre à entendre l'appel interjeté par le Québec. Le gouvernement québécois fonde cet appel sur trois arguments principaux: la Loi 101 ne dénie pas aux anglophones le droit à l'enseignement en anglais; la Charte n'établit aucune distinction entre la restriction d'un droit et la négation de ce droit; et les restrictions imposées dans la Loi 101 sont raisonnables dans une société libre et démocratique.

Le gouvernement du Québec consent, dans une certaine mesure, à apporter diverses modifications à la **Charte de la langue française** adoptée il y a six ans. Un comité législatif tient des audiences publiques durant trois semaines, en octobre et en novembre.

De nouvelles modifications à la **Charte de la langue française,** contenues dans le projet de loi 57, sont annoncées le 17 novembre. Elles portent sur trois des questions les plus litigieuses de la Charte. La première concerne l'accès à l'enseignement en anglais. Bien que la modification ne soit pas totalement compatible avec l'article 23 de la **Charte canadienne**

des droits et libertés, elle élargit l'accès comparativement à la loi originale. En vertu du projet de loi 57, les enfants des personnes qui ont reçu un enseignement en anglais ailleurs au Canada seraient dorénavant admissibles à l'enseignement en anglais au Québec, à la condition que la province où les parents ont reçu cet enseignement offre des services en français comparables à ceux qui sont offerts aux anglophones au Québec. La deuxième modification autorise l'affichage bilingue à l'extérieur des établissements spécialisés dans la vente des produits typiques d'une nation étrangère ou d'un groupe ethnique particulier.

Le troisième changement important apporté à la politique a trait au bilinguisme dans les institutions. Le projet de loi vise à supprimer la disposition obligeant les institutions anglophones, comme les hôpitaux, les conseils scolaires et les municipalités, à n'engager que du personnel bilingue, pourvu que des services en français soient offerts. Après quelques révisions, le projet de loi 57 permet à toutes les institutions anglophones d'être soustraites à l'application de l'article 20 de la Loi 101, en vertu duquel toute personne doit avoir une connaissance appropriée du français pour être nommée, mutée ou promue à une fonction dans l'Administration. Le projet de loi révisé garantit le bilinguisme au sein des institutions et fait reposer sur celles-ci, et non pas sur l'individu, l'obligation d'offrir des services en français. L'Assemblée nationale adopte le projet de loi 57 en décembre 1983.

Les projets de loi 70 et 105

L'article 133 de la **Loi constitutionnelle de 1867** (l'ancien **Acte de l'Amérique du Nord britannique** de 1867) prescrit que toutes les lois, les archives, les comptes rendus et les procès-verbaux de l'Assemblée législative du Québec doivent être en français et en anglais. En 1983, la constitutionnalité de deux lois québécoises controversées est contestée pour la raison qu'elles contreviennent à cet article. Le projet de loi 70, adopté en juin 1982, prévoyait une réduction des salaires des fonctionnaires québécois. Le projet de loi 105, adopté en décembre de la même année, allait encore plus loin en imposant aux syndicats de la fonction publique des contrats de trois ans, en baissant les salaires de plus de la moitié des fonctionnaires et en interdisant les grèves. Ce projet de loi a donné le coup d'envoi aux débrayages massifs des enseignants au cours de l'hiver de 1983.

Douze enseignants accusés de s'être mis en grève illégalement après s'être vu imposer leurs contrats débattent leur cause en soutenant que le projet de loi 105 est inconstitutionnel. Dans sa décision du 17 mars, le juge Gérald Girouard de la Cour des sessions du Québec déclare le projet de loi 105 inconstitutionnel parce qu'il n'a été déposé qu'en français. À la lumière d'une décision antérieure de la Cour suprême du Canada sur la signification de l'article 133, le projet de loi 105 est jugé nettement

contraire à cet article. Bien que le gouvernement québécois en appelle de cette décision, le juge Jules Deschênes de la Cour supérieure du Québec confirme le 30 mai le jugement du tribunal inférieur.

Dans une cause où la constitutionnalité des deux projets de loi, 70 et 105, est mise en question, le juge Jean Dutil de la Cour des sessions décide le 24 mars que les deux contreviennent à l'article 133. Le juge Dutil fait observer que les documents annexés aux projets de loi ne sont qu'en français. Comme les lois ne peuvent exister sans ces documents parlementaires, il est justifié de déclarer ces lois invalides.

Le Manitoba

En 1870, année de la création du Manitoba, l'anglais et le français ont été reconnus tous deux dans la Constitution. En vertu de l'article 23 de la **Loi de 1870 sur le Manitoba,** qui fait partie intégrante de la constitution canadienne conformément à l'alinéa 52(2)(b) de la **Loi constitutionnelle de 1982,** on peut faire usage du français ou de l'anglais dans les débats de l'assemblée législative ou devant les tribunaux de la province. De plus, les archives, les comptes rendus et les procès-verbaux de l'assemblée législative de même que les lois doivent être publiés dans les deux langues. Le Manitoba et le Québec sont les deux seules provinces tenues par la constitution originale d'offrir des services dans les deux langues officielles dans leurs tribunaux et leurs assemblées législatives.

Vingt ans plus tard, en 1890, l'assemblée législative du Manitoba a adopté une loi ayant pour effet d'abolir les droits à l'emploi du français. La validité de la loi de 1890 a été contestée en 1979 par Georges Forest qui refusait de payer une contravention pour la raisonqu'elle n'avait été dressée qu'en anglais. La Cour suprême du Canada a déclaré que la **Official Language Act** de 1890 était inconstitutionnelle et que le Manitoba devait se conformer à l'article 23 de la **Loi sur le Manitoba.** Le gouvernement progressiste conservateur d'alors a abrogé officiellement la loi de 1890 et mis sur pied un service de traduction des lois futures. Le statut de toutes les lois manitobaines adoptées en anglais seulement, en conformité avec la loi de 1890, n'a pas été abordé directement. La validité de ces lois a suscité la confusion chez les juristes.

La question a refait surface en 1982 lorsque Roger Bilodeau a contesté la constitutionnalité d'une contravention pour excès de vitesse qui avait été émise en anglais seulement. Cette affaire remettait en question la validité de toutes les lois du Manitoba qui n'avaient été promulguées qu'en anglais. La Cour d'appel du Manitoba, dans une décision partagée, a rejeté la prétention de M. Bilodeau. Cette affaire doit être portée devant la Cour suprême du Canada à la fin de mai 1983.

L'entente provisoire

Désireux d'éviter les répercussions possibles d'une décision négative, le gouvernement manitobain cherche un compromis. Il court le risque de voir toutes ses lois unilingues déclarées invalides ou de se faire imposer de traduire les lois provinciales dans un délai serré qui occasionne de grandes dépenses. Le gouvernement néo-démocrate de l'heure, dirigé par Howard Pawley, et le gouvernement conservateur antérieur de Sterling Lyon ont tous deux mis en place progressivement certains services à l'intention des francophones, et ont entrepris, depuis 1979, la tâche ardue de faire traduire les lois provinciales en français. Même une décision positive dans l'affaire **Bilodeau** ne sourit guère au gouvernement. La crédibilité des garanties constitutionnelles de la langue française sera sérieusement minée si la Cour suprême se prononce contre M. Bilodeau.

Le 20 mai 1983, le gouvernement provincial néo-démocrate, le gouvernement fédéral et la Société franco-manitobaine en viennent à une entente provisoire en vertu de laquelle toutes les parties conviennent de la remise de l'affaire **Bilodeau.** La Cour suprême du Canada fait droit à celle-ci par la suite.

L'entente prévoit en conséquence des modifications constitutionnelles importantes à la **Loi de 1870 sur le Manitoba.** Le ministre fédéral de la Justice, Mark MacGuigan, annonce que

> "l'accord ... précisera ces droits linguistiques tout en permettant au gouvernement du Manitoba de remplir de façon ordonnée ses obligations constitutionnelles de province officiellement bilingue." (Ministre de la Justice, **Communiqué,** 20 mai, p. 1)

L'accord provisoire reconnaît l'anglais et le français comme les deux langues officielles du Manitoba. Les lois et les règlements promulgués en anglais seulement avant la fin de 1985 demeureraient valides. Toutefois, les lois et les règlements promulgués ultérieurement devront être publiés dans les deux langues officielles. Les lois publiques en vigueur seront publiées dans les deux langues avant la fin de 1993. De même, certaines dispositions relatives à la langue des services seront incluses dans la **Loi sur le Manitoba.** Dès le 1er janvier 1987, les Franco-manitobains auront droit, en vertu de la constitution, à des services en français dans tous les bureaux principaux ou centraux des ministères provinciaux, dans certains autres organismes provinciaux et dans d'autres bureaux où la demande justifie des services bilingues.

Le gouvernement fédéral joue un rôle de premier plan dans la négociation de l'accord. Il promet de verser environ 2,35 millions de dollars qui serviront entre autres à faire traduire vers le français les lois

provinciales et à améliorer la prestation des services dans les deux langues officielles au sein des municipalités qui comptent une population francophone importante.

La réaction

Au Manitoba, l'accord provisoire suscite immédiatement uneréaction négative, canalisée par l'Opposition, le Parti progressiste conservateur. Son chef, Sterling Lyon, fait valoir que le gouvernement est en train d'essayer de consacrer de façon irréversible les services en langue française et de les soustraire à l'autorité de l'assemblée législative manitobaine. Il déclare qu'une telle démarche est inutile puisque cette garantie n'a jamais existé. **(Débats de l'assemblée législative du Manitoba,** 12 juillet, p. 4284-7) La **Loi de 1870 sur le Manitoba** n'a jamais prescrit que l'anglais et le français étaient les langues officielles du Manitoba. L'article 23 de la Loi a plutôt reconnu le caractère officiel du français dans les tribunaux et à l'assemblée législative et pour la rédaction des textes législatifs. De plus, M. Lyon ne considère pas l'affaire **Bilodeau** comme une menace sérieuse à la validité des lois manitobaines. Il soutient qu'aucun tribunal du Canada n'assujettirait une province au chaos qui, selon les prétentions du gouvernement, pourrait s'ensuivre si l'affaire devait se continuer.

Les critiques fusent, alimentées en grande partie par les dirigeants municipaux craignant d'être tenus d'offrir des services bilingues et par les syndicats de la fonction publique redoutant l'imposition d'une augmentation des postes bilingues qui, par le fait même, menacerait l'existence de nombreux postes unilingues. Le gouvernement manitobain essaie de dissiper ces craintes en garantissant aux syndicats que seule une proportion infime de fonctionnaires devrait être bilingue (moins de 3 pour 100) et que la résolution ne s'appliquerait pas aux administrations municipales.

Le bureau du procureur général Roland Penner publie en juillet 1983 un document visant à expliquer la résolution et, chose plus importante, à calmer les nombreux esprits apeurés. Intitulé Constitutionally Speaking, ce document a pour objet de rassurer les citoyens du Manitoba en leur démontrant que la province n'est pas engagée sur la voie du bilinguisme et que les organismes non gouvernementaux ne sont touchés d'aucune façon. Il cherche en outre à décrire les avantages du projet de modification constitutionnelle pour la province du Manitoba. Il signale que 500 seulement des 4 500 textes législatifs devront être traduits, que le délai imparti est raisonnable et que le gouvernement fédéral assumera une portion importante des coûts. Par ailleurs, une décision judiciaire négative, si l'affaire **Bilodeau** devait se poursuivre, pourrait signifier que d'aucuns exigeraient beaucoup plus du gouvernement manitobain.

Il est fait valoir que l'impopularité de la résolution constitutionnelle est attribuable en grande partie à la façon dont elle a été présentée à l'origine. L'annonce est faite en français seulement par le Premier ministre Trudeau lors d'une réunion du Parti libéral. Lorsque le premier ministre Pawley se prononce à son tour, c'est déjà un fait accompli sur lequel aucun débat public n'est prévu. De plus, on a l'impression qu'un petit organisme culturel, la Société franco-manitobaine (SFM), jouit d'une place privilégiée dans ce processus, ce que certains anglophones peuvent avoir trouvé choquant.

L'agitation fait rage à l'assemblée législative du Manitoba durant les mois suivants. En août, à la suite de pressions exercées par l'Opposition, la question est soumise à un comité permanent de l'assemblée législative, et des audiences publiques ont lieu en septembre. Elles se terminent le 4 octobre. Plus de 400 personnes ont pu faire part de leurs préoccupations au comité. (**Globe and Mail**, 6 octobre, p. 8)

La révision de la résolution

Le 6 septembre, le procureur général Roland Penner, dans un effort en vue d'apaiser les critiques, annonce devant le comité permanent une série d'amendements à la résolution proposée. Ces changements modifient sensiblement l'accord provisoire du 20 mai, bien qu'ils ne semblent plaire à personne. Le projet de déclaration de l'anglais et du français comme les langues officielles du Manitoba est atténué de façon à signifier que les deux langues sont officielles seulement en ce qui a trait aux services mentionnés dans la **Loi sur le Manitoba.** La disposition obligeant tous "les bureaux principaux et centraux" du gouvernement provincial à offrir des services en français est modifiée de façon à viser seulement les bureaux principaux. De plus, les nouvelles propositions prévoient que tous les bureaux du gouvernement non établis expressément en vertu d'une loi de l'assemblée législative doivent être exemptés d'offrir des services en français. L'exclusion des municipalités et des conseils scolaires est énoncée explicitement .

Les changements proposés ne réussissent pas à calmer les critiques des opposants à la résolution originale. En outre, la Société franco-manitobaine (SFM) réagit à l'annonce avec amertume et colère. Elle s'inquiète de ce que la nouvelle résolution puisse permettre aux futurs gouvernements de se réorganiser de façon à éviter de se conformer à l'esprit de l'accord initial.

Les réactions à l'extérieur du Manitoba

La question de la langue au Manitoba a des répercussions importantes sur d'autres compétences. Le 6 octobre, la Chambre des communes adopte à l'unanimité une résolution approuvant la "substance" de l'accord de mars

qui vise à inclure les droits linguistiques dans la constitution et invitant l'assemblée législative du Manitoba à agir "dans les meilleurs délais" pour protéger les droits des francophones par une modification constitutionnelle. Les trois partis représentés à la Chambre des communes parviennent à s'entendre après trois semaines de négociations délicates. Les trois chefs appuient la résolution de façon unanime. La question suscite toutefois quelques difficultés au sein du caucus progressiste conservateur, puisque c'est le Parti conservateur du Manitoba qui mène le mouvement d'opposition au projet de loi. Certains députés conservateurs fédéraux du Manitoba n'appuient pas la résolution du gouvernement fédéral. Accusé de se servir de cette question simplement pour embarrasser le nouveau chef de l'Opposition, Brian Mulroney, le Premier ministre Trudeau accepte que la résolution fasse l'objet d'un débat d'une journée au cours duquel seuls les trois chefs de parti auront la parole et à l'issue duquel la résolution sera adoptée sans qu'un vote soit tenu.

La résolution fédérale renferme neuf clauses qui expliquent en détail les raisons pour lesquelles le Parlement du Canada est engagé dans ce débat (voir l'annexe P). En gros, la résolution déclare qu'il s'agit d'une question constitutionnelle et que le Parlement est obligé de défendre toutes les dispositions de la constitution. Deux des clauses invoquent l'intérêt national inhérent comme motif de la participation du gouvernement fédéral.

Les chefs du Parti néo-démocrate au pouvoir et du Parti d'opposition conservateur au Manitoba s'entendent sur le rôle que le gouvernement fédéral devrait jouer dans cette affaire. Le premier ministre Howard Pawley déclare aux journalistes, le 21 septembre, que son gouvernement n'a demandé aucune aide extérieure. M. Sterling Lyon précise lors d'une conférence de presse tenue le 5 octobre qu'il s'oppose à la participation fédérale. (**The Gazette,** 22 septembre, p. B1, et 6 octobre, p. A1)

La situation au Manitoba suscite des réactions de toutes les parties du pays. La plus intéressante est peut-être celle de la province de Québec, château fort de la langue française en Amérique du Nord. Le ministre québécois de l'Immigration, Gérald Godin, reproche au gouvernement fédéral de renforcer la langue française dans les régions où elle est en voie de disparaître, de demeurer passif dans les secteurs où cette langue pourrait s'affirmer et de l'affaiblir là où elle est bien établie. Selon lui, le gouvernement fédéral devrait se préoccuper surtout d'aider les collectivités francophones qui prospèrent encore, comme en Ontario. (**The Gazette,** 21 septembre, p. B1) Le ministre Godin se dit d'avis que la tentative du gouvernement manitobain pour accroître les droits des francophones est une cause perdue à moins de garantir aux Franco-manitobains les mêmes institutions dont bénéficient les anglophones au Québec. (**Globe and Mail,** 22 septembre, p. 5) Le ministre québécois des Affaires intergouvernementales, Jacques-Yvan Morin, n'est pas d'accord

pour dire que le sort des francophones au Manitoba est une cause perdue. Il déclare néanmoins que le gouvernement péquiste ne pourrait pas appuyer activement les Franco-manitobains dans leur lutte, qu'il maintiendrait plutôt une position de non-intervention. (**The Gazette**, 30 septembre, p. A5)

Les référendums municipaux

Lors des élections municipales du 26 octobre, vingt-trois communautés, dont la ville de Winnipeg, tiennent des référendums non exécutoires sur la question de l'inclusion de la langue française. Les résultats des référendums, bien qu'ils soient prévisibles, portent un autre coup au gouvernement néo-démocrate. Environ 76 pour 100 des électeurs rejettent le plan du gouvernement visant à officialiser la langue française dans la province. À l'issue de ces résultats, le premier ministre Pawley annonce le 4 novembre un remaniement de son cabinet en conséquence duquel la responsabilité de l'application de la loi litigieuse sur le français passe au nouveau leader du gouvernement à la Chambre, Andy Anstett.

De nouvelles révisions

En dépit de l'engagement que réitère Roland Penner de souscrire aux propositions de son gouvernement et des déclarations du gouvernement manitobain selon lesquelles celui-ci ne sera pas lié par les résultats des référendums municipaux, une autre série de révisions est annoncée le 15 décembre. En vertu de la nouvelle proposition, certains services en français seront garantis par une loi de l'assemblée législative provinciale plutôt que par une modification constitutionnelle. Il reste toujours à inclure dans la constitution une clause déclarant que l'anglais et le français sont les deux langues officielles de la province, bien que les municipalités et les districts scolaires doivent être expressément soustraits à son application.

Le gouvernement néo-démocrate souhaitait que le nouveau chef de l'opposition progressiste conservatrice, Gary Filmon, accepte les nouvelles propositions, mais celui-ci, de même que le caucus conservateur, rejettent les réformes. Selon eux, l'inclusion d'une clause déclaratoire pourrait être interprétée ultérieurement par un tribunal comme une mesure obligeant d'autres niveaux d'administration, tels les municipalités et les conseils scolaires, à offrir des services en français. Ils s'opposent à l'inclusion d'une disposition qui, selon eux, ferait du Manitoba une province bilingue.

L'assemblée législative du Manitoba est censée reprendre ses travaux le 5 janvier 1984 afin de s'occuper du projet de résolution. Roger Bilodeau proroge le délai au 15 janvier 1984, date à laquelle il faudra avoir adopter la résolution pour éviter que son cas soit porté devant la Cour suprême du Canada.

L'Ontario

La situation de la minorité francophone dans la province la plus populeuse du pays est à l'origine d'un débat intensif en 1983. À la fin de l'année, l'Ontario a rejeté à maintes reprises les demandes en vue d'institutionnaliser le bilinguisme, mais a proposé des droits considérables à l'enseignement en français et a établi officiellement le bilinguisme dans son appareil judiciaire. En 1983, on compte environ 475 000 francophones en Ontario, soit environ 6 pour 100 de la population.

L'enseignement en français

Le 23 mars, le ministre de l'Éducation, Bette Stephenson, propose d'accorder à tous les enfants francophones de l'Ontario le droit à l'enseignement dans leur langue. Cette proposition, si elle est mise en oeuvre, rehaussera de façon importante le statut du français dans les écoles et ira encore plus loin que les exigences de la **Charte canadienne des droits et libertés.**

La proposition supprime de la **Loi sur l'éducation** la disposition qui garantit l'enseignement en langue française dans les seuls cas où 25 écoliers francophones du niveau élémentaire ou 20 étudiants francophones du niveau secondaire en font la demande. En vertu du projet de loi, à la demande d'un étudiant ou d'un parent francophone, un conseil scolaire de l'Ontario serait tenu soit d'offrir l'enseignement en français dans les écoles qui relèvent de sa compétence, soit de conclure un accord avec d'autres conseils en vue d'assurer cet enseignement. Le ministre estime qu'un millier d'étudiants ne recevant pas à l'heure actuelle l'enseignement dans leur langue maternelle seraient touchés. Le coût de la mise en oeuvre d'une telle proposition est évalué à environ un million de dollars. La proposition prévoit également la présence d'au moins quatre administrateurs francophones au sein des conseils scolaires représentant 500 étudiants francophones et plus ou lorsque les francophones représentent au moins 10 pour 100 du nombre d'étudiants inscrits.

L'Ontario Public School Trustees Association s'oppose à la proposition conférant aux francophones le droit à l'enseignement en français à cause du fardeau financier que cela imposerait aux conseils scolaires. (**Globe and Mail**, 29 septembre, p. 1) L'Association rejette également les plans visant à accroître la représentation francophone au sein des conseils scolaires publics, sous prétexte que les étudiants francophones viennent en majorité de foyers qui choisissent d'affecter leurs impôts scolaires aux conseils des écoles séparées.

Le bilinguisme officiel

À la suite du débat sur la langue française au Manitoba, l'Ontario se voit encore pressé d'instituer le bilinguisme officiel comme au

Nouveau-Brunswick. Cette dernière province a adopté en 1969 la **Loi sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick** qui reconnaît l'anglais et le français comme les deux langues officielles. De plus, depuis 1982, l'égalité des deux langues dans cette province est confirmée dans la constitution canadienne (articles 16 et suivants de la **Charte canadienne des droits et libertés**).

Au cours d'une réunion privée tenue le 27 septembre, le Premier ministre Trudeau recommande vivement au premier ministre de l'Ontario Bill Davis de rendre sa province bilingue avant les prochaines élections au Québec, qui devraient avoir lieu en 1986. On laisse supposer qu'une telle mesure revêtirait une importance symbolique appréciable et pourrait influencer la décision des Québécois de ne pas appuyer la "souveraineté-association" à un référendum éventuel. Cet appel est réitéré par d'autres membres du Parti libéral fédéral et par de nombreux médias, dont la presse influente (par exemple, l'éditorial du **Globe and Mail**, 29 septembre, p. 6).

Le premier ministre Davis rejette l'idée, prévenant qu'elle pourrait créer un sentiment anti-francophone. Il fait valoir que l'Ontario a choisi d'établir progressivement des services en français, à son propre rythme. En conséquence de ce processus qui s'est poursuivi ces dernières années, l'Ontario a adopté **de facto** quelque chose qui se rapproche beaucoup du bilinguisme officiel. Les résidants de l'Ontario ont le droit d'employer le français ou l'anglais dans les procédures criminelles et d'obtenir dans l'une ou l'autre de ces langues d'autres services judiciaires. Les partis politiques représentés à l'assemblée législative de la province ont permis que l'une ou l'autre des langues officielles soit utilisée dans les débats. Les bureaux du gouvernement ontarien offrent des services bilingues dans seize régions désignées de la province. En vertu des modifications apportées en 1982 à **l'Ontario Municipal Act**, les conseils municipaux peuvent fonctionner et communiquer avec le gouvernement provincial dans l'une ou l'autre des deux langues. De plus, le projet de modifications annoncé en mars aurait donné aux enfants francophones le droit à l'enseignement en français partout en Ontario.

Paradoxalement, l'argument invoqué pour illustrer que le bilingusme officiel est inutile parce que les mêmes objectifs peuvent être atteints d'autres façons est également retenu par les partisans de son officialisation pour signaler que le bilinguisme officiel n'entraînerait aucun changement réel pour la province.

La langue des tribunaux

Le 27 octobre, le gouvernement de l'Ontario dépose un projet de loi visant à reconnaître le caractère officiel du français dans les tribunaux. Cette annonce imprévue arrive au moment même où le gouvernement de l'Ontario est pressé de toutes parts de rendre la province officiellement

bilingue. La **Loi sur les tribunaux judiciaires** de 1983 (Projet de loi 100) est une révision et une codification de toutes les lois concernant les tribunaux et des lois connexes. Selon l'article 135, "l'anglais et le français sont les langues officielles des tribunaux de l'Ontario".

Bien que le projet de loi ne change guère le fonctionnement des tribunaux, il reconnaît le fait que des services considérables sont déjà offerts en français. Le procureur général de l'Ontario, Roy McMurtry, soutient que le projet de loi revêt une grande valeur symbolique. Le projet de loi franchit les étapes des première et deuxième lectures à l'automne de 1983 et doit être reporté à une nouvelle session législative en 1984.

LA SECONDE PHASE

Après que Sa Majesté la Reine Elizabeth II a proclamé la constitution canadienne un après-midi pluvieux d'avril 1982, la voie s'est ouverte à la second phase de la réforme constitutionnelle, qui doit comporter une réforme des institutions et, peut-être, un nouveau partage des pouvoirs au sein du système politique canadien. Dans l'introduction du document de travail que le gouvernement fédéral publie en 1983 sur la réforme du Sénat, le ministre de la Justice, Mark MacGuigan, déclare ce qui suit:

> "Maintenant que la Constitution est rapatriée et que nous possédons les moyens de la modifier, nous devons veiller à réformer nos institutions politiques nationales afin de nous assurer qu'elles représentent pleinement et efficacement les Canadiens de toutes les régions et que le Parlement dispose de la légitimité voulue pour agir au nom du pays tout entier". (Tiré de la préface de la **Réforme du Sénat. Document de travail**).

Il pourra s'avérer encore plus difficile de parvenir à un consensus à cette étape de l'élaboration de la constitution qu'il ne l'a été à la première.

Deux mesures ont été prises à la fin de 1982 comme préliminaires de la réforme de la constitution canadienne. La première a été la création en septembre de la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, sous la présidence de Donald Stovel Macdonald, et la seconde la mise sur pied en décembre du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat. Ces deux organismes ont été chargés de recevoir les présentations des citoyens et des groupes sur les problèmes inhérents aux structures politiques et économiques canadiennes et sur les solutions possibles.

La Commission Macdonald

La Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada est essentiellement "une commission sur l'avenir du Canada". En vertu de son mandat, elle est chargée principalement:

> "d'enquêter et de faire rapport sur les possibilités, perspectives et défis économiques à long terme qui se dessinent pour la fédération canadienne et ses diverses régions, et sur l'incidence de ces perspectives et défis sur les institutions économiques et gouvernementales et sur la gestion des affaires économiques du Canada". (**"Une Commission sur l'avenir du Canada"**, p. 4)

La Commission est chargée de recommander:

> "les objectifs nationaux à poursuivre et les politiques de développement économique à adopter [ainsi que] les aménagements institutionnels et constitutionnels propres à promouvoir la liberté et le bien-être des citoyens canadiens em même temps que le maintien d'une économie forte et concurrentielle". (**"Une Commission sur l'avenir du Canada"**, p. 4)

Les treize membres de la Commission Macdonald passent cinquante-quatre jours en 1983 à leur première série d'audiences publiques, qu'ils tiennent dans 27 villes canadiennes. Plus de 700 personnes se présentent devant la Commission, qui reçoit 928 mémoires du secteur bénévole, des municipalités, des syndicats, des entreprises privées, des associations du secteur de l'industrie et des particuliers. (Commission Macdonald, **Bulletin**, 1:3, p. 3)

Les premières audiences ont pour objet "de définir les problèmes, les défis à relever, les choix à effectuer parmi des buts réalistes et la sélection des moyens susceptibles de les atteindre". (**"Commission sur l'avenir du Canada"**, p. 2) La Commission compte publier au printemps de 1984 un résumé de ces audiences et exposer ses premières vues sur les défis et les choix qui se présentent aux Canadiens. Cette publication servira de base à la deuxième série d'audiences, prévues pour la dernière partie de 1984.

La Commission est dotée de services de recherche complexes qui sont en train de préparer ce qui deviendra peut-être le plus important corpus de recherches jamais rencontré au Canada. Cet aspect du travail de la Commission est divisé en trois sections générales, chacune sous l'autorité d'un directeur: juridique constitutionnelle, économique et institutionnelle. Ces sections se subdivisent en cinq ou sept catégories, chacune dirigée par un coordonnateur. Plusieurs études sont effectuées pour chacune de ces catégories.

La Commission Macdonald se penche notamment sur les questions suivantes: quelles sont les perspectives de développement économique du Canada? Quelles forces influent sur l'adaptabilité du système canadien et comment celui-ci y réagit-il? De quelle manière les aspects juridiques

constitutionnels et les institutions gouvernementales influent-ils sur l'adaptabilité? (**The Financial Post,** Report of the Nation. Canada: The New Realities, hiver 1983-1984, p. 19)

Dans une entrevue accordée au journal **Le Devoir,** le Premier ministre Trudeau fait valoir que la Commission royale s'inscrit dans le cadre de la deuxième étape de la réforme constitutionnelle. (18 juin, p. 1) Il reprend la déclaration du Premier ministre Pearson en 1968 pour qui la réforme pourrait s'opérer en trois étapes: la charte des droits; la réforme des institutions politiques; et le partage des pouvoirs. Faisant référence à la Commission Macdonald, M. Trudeau déclare que cet organisme, outre qu'il est chargé d'étudier les institutions économiques, est mandaté pour examiner les institutions politiques et le partage des pouvoirs. (p. 1) De toute évidence, la réforme constitutionnelle n'a pas pris fin en avril 1982; le rapatriement, l'inclusion d'une charte des droits et la formule de modification n'en sont que les premières étapes.

Pour Donald Macdonald, président de la Commission royale, la solution aux problèmes du pays réside dans une réforme des institutions politiques plutôt que dans un profond changement au chapitre du partage des pouvoirs. Dans une entrevue accordée au journal **Le Devoir** le 17 janvier, M. Macdonald soutient qu'il en est venu à croire que l'intégrité de l'union économique canadienne serait mieux assurée par "une harmonisation des politiques plutôt que par un changement de juridictions." (p. 1) De poursuivre M. Macdonald:

> "si on songe sérieusement à constituer une fédération et à respecter en même temps le principe de l'autonomie locale, le mieux est de réaliser une meilleure harmonisation des politiques plutôt que de changer notre système de gouvernement parce que, au-delà d'un certain point, on en arriverait à la création d'un État unitaire." (p. 1)

Dans une évaluation de fin d'année, M. Macdonald fait remarquer que le système des relations fédérales-provinciales et le Sénat sont les deux grandes priorités de la réforme. (**Ottawa Citizen,** 14 décembre, p. 5) La deuxième de ces priorités est le centre d'intérêt d'un autre comité qui sert également de cadre aux débats publics en 1983.

Le Comité mixte spécial sur la réforme du Sénat

Une variété de projets de réforme du Sénat ont été mis de l'avant depuis les années 1960. Afin d'en dresser la synthèse et de jauger l'opinion du pays, un comité mixte spécial a été mis sur pied le 20 décembre 1982 et chargé d'"étudier les moyens de réformer le Sénat de façon qu'il devienne plus représentatif de toutes les régions du pays et serve à renforcer le pouvoir qu'a le Parlement de parler et d'agir au nom de tous les Canadiens et (de) faire rapport à ce sujet".

Tout au long de 1983, ce comité reçoit les points de vue de citoyens et de groupes d'intérêts sur la réforme du Sénat. Au cours des audiences publiques tenues en mai et en juin à Ottawa, ainsi qu'en septembre et en octobre dans d'autres villes du pays, le comité entend 119 personnes et reçoit 180 mémoires écrits. Deux des gouvernements provinciaux (le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard) témoignent devant le comité et six (la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario et l'Île-du-Prince-Édouard) soumettent des mémoires écrits.

Le 16 juin, le ministre fédéral de la Justice, Mark MacGuigan, présente un document de travail au Comité mixte spécial. Intitulé "**La réforme du Sénat. Document de travail**", ce document décrit un certain nombre de points et d'observations concernant la réforme du Sénat et il a pour objet de seconder le Comité dans sa tâche. Présenté comme un document de travail plutôt qu'un exposé de synthèse, il résume plusieurs des diverses idées qui ont eu cours dans le pass et énumère certains des avantages ou inconvénients de chacune.

Pour le gouvernement fédéral, "il faut en ce moment privilégier la fonction de représentation des régions". (p. 35) À son avis, il existe trois moyens généraux par lesquels les régions peuvent être représentées au Sénat. Les membres de la Chambre haute peuvent être soit choisis directement par la population, soit nommés par les gouvernements provinciaux et fédéral, soit élus par la voie d'un suffrage indirect appelant la participation de la Chambre des communes et des assemblées législatives provinciales. Le document fédéral n'appuie aucune proposition en particulier, mais il formule une mise en garde:

> "presque toutes les questions que doit étudier le comité posent, sous une forme ou sous une autre, le problème de l'équilibre: équilibre entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, équilibre entre la Chambre des communes et le Sénat, équilibre de la représentation régionale au sein du Sénat et du Parlement dans son ensemble, ... équilibre à réaliser entre les pouvoirs du Sénat et le mode de sélection de ses membres". (p. 36)

Le rapport du Comité mixte spécial devrait paraître au début de 1984.

3 LES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES: ORDRE DU JOUR POLITIQUE EN 1983

INTRODUCTION

Les relations fédérales-provinciales au Canada touchent à un large éventail de grandes orientations dont l'incidence intergouvernementale ou régionale n'est pas toujours explicite. Les domaines qui sont énumérés ci-dessous ont figuré en bonne place à l'ordre du jour fédéral-provincial en 1983 et ils méritent qu'on s'y arrête ici et dans les chapitres ultérieurs.

o **Énergie.** Le gouvernement fédéral conclut avec les provinces de l'Alberta et la Saskatchewan un accord fixant les prix du pétrole et du gaz. Le contrat signé en 1969 par le Québec et Terre-Neuve et qui accorde à l'Hydro-Québec des droits sur l'électricité produite jusqu'en 2034 par la centrale de Churchill Falls, au Labrador, continue de diviser les deux provinces. Le différend opposant Terre-Neuve et le gouvernement fédéral en ce qui concerne la propriété des ressources sous-marines se poursuit dans l'arène politique et devant les tribunaux. Dans ces deux derniers cas, aucune solution n'est en vue à la fin de l'année.

o **Justice.** Le gouvernement fédéral et les provinces ne réussissant pas à s'entendre sur le partage des coûts qu'entraîne la **Loi sur les jeunes contrevenants** adoptée en 1982, sa mise en application est retardée. Le gouvernement fédéral dépose un projet de loi créant une agence civile du renseignement de sécurité. Il est fortement critiqué par les provinces, en raison surtout des répercussions qu'il aurait sur l'administration de la justice.

o **Développement économique.** Le gouvernement fédéral signe une Entente de développement économique et régional (EDER) avec le Manitoba et entreprend des négociations avec plusieurs autres provinces en vue de la signature d'ententes du même type. Les EDER doivent remplacer les Ententes-cadres de développement d'une durée de dix ans signés par chacune des provinces en 1974. Les nouveaux accords mettront l'accent sur l'exécution parallèle des

programmes plutôt que sur la mise en oeuvre de projets conjoints. À Terre-Neuve, un programme conjoint quinquennal visant le développement rural est remplacé par un programme strictement fédéral, à la consternation du gouvernement provincial. Le gouvernement du Québec s'oppose au désir du gouvernement fédéral d'avoir la main haute sur les projets municipaux de création d'emplois, qui sont financés conjointement par les deux administrations. Il dépose un projet de loi visant à pénaliser les municipalités qui reçoivent des fonds directement du gouvernement fédéral. Dans le secteur commercial, les deux paliers gouvernementaux font preuve d'une grande collaboration, la politique fédérale étant d'intégrer les vues des provinces.

o **Agriculture.** Le gouvernement fédéral et quatre provinces concluent une entente visant la création d'un programme de stabilisation des revenus destiné aux éleveurs. Toutefois, l'absence de quelques-unes des grandes provinces productrices et le peu d'enthousiasme manifesté par le ministre fédéral de l'Agriculture envers le programme font que la question n'est pas encore entièrement résolue.

o **Sociétés commerciales.** Le projet de loi déposé devant le Sénat en novembre 1982 et interdisant aux gouvernements et organismes provinciaux de détenir plus de 10 p. 100 des actions des compagnies nationales de transport crée des frictions avec un certain nombre de provinces. Le projet de loi (S-31) n'est pas adopté, mais le ministre fédéral de la Consommation et des Corporations indique qu'il déposera des mesures législatives semblables en 1984.

o **Assurance-santé.** Le gouvernement fédéral dépose un projet de loi intitulé **Loi canadienne sur la santé** où sont réitérés les principes de l'assurance-santé et qui bloque les paiements de transfert aux provinces qui négligent de se conformer à des "normes nationales" établies par lui. En outre, il modifie unilatéralement la loi de 1977 qui institue les arrangements visant le financement des programmes de santé et de l'enseignement postsecondaire. Voir le chapitre quatre.

o **Pêches de l'Atlantique.** Le gouvernement fédéral prend des mesures pour restructurer les pêches de l'Atlantique. Il envisage de réorganiser unilatéralement l'industrie terre-neuvienne, mais un accord fédéral-provincial est conclu deux mois plus tard. Un accord de principe intervient avec le gouvernement de la Nouvelle-Écosse. Le gouvernement fédéral tente unilatéralement de reprendre le contrôle administratif des pêches du Québec (délégué à la province en 1922), ce qui ne manque pas de susciter la résistance de la province. Voir le chapitre cinq.

o **Transport des céréales de l'Ouest.** Dans le cadre d'un plan de grande envergure visant à améliorer le transport ferroviaire des marchandises dans l'Ouest du Canada et à améliorer et diversifier l'économie de cette région

en général, le gouvernement fédéral met fin au tarif du Nid-de-Corbeau applicable aux céréales exportées. Cette décision intervient malgré l'opposition de plusieurs organisations de producteurs et de quelques gouvernements provinciaux. Le débat qui s'ensuit souligne encore une fois le caractère régional de la société canadienne. Voir le chapitre six.

La liste qui précède ne prétend pas englober tout l'éventail des rapports fédéraux-provinciaux. Nous tenterons plutôt, dans le présent chapitre et dans les trois qui suivent, d'isoler les faits qui ont marqué les relations intergouvernementales en 1983 en mettant en lumière quelques-unes des grandes questions de l'heure.

ÉNERGIE

Prix du pétrole et du gaz

Lorsque Ottawa et l'Alberta s'entendent en 1981 sur la fixation du prix du pétrole, mettant ainsi un terme à l'un des conflits intergouvernementaux les plus longs et les âpres de l'histoire du Canada, tous s'attendent à ce qu'un calme relatif règne enfin sur ce front durant plusieurs années. Le conflit refait toutefois surface dès le début de 1983.

L'incidence sur l'accord fédéral-provincial de la chute du prix mondial du pétrole donne en effet lieu à deux interprétations. Comme ce phénomène n'a pas été prévu en 1981, l'accord ne précise pas comment le prix canadien évoluera alors. Le gouvernement fédéral affirme qu'il limite le prix de la plus grande partie du pétrole brut canadien à 75 p. 100 du prix mondial. Cela suppose donc que si le prix mondial baisse substantiellement, le prix canadien doit aussi baisser.

Selon l'autre interprétation, que le Premier ministre fédéral qualifie d'"opinion qui se défend", l'accord ne prévoit aucun mécanisme permettant de faire baisser les prix canadiens (**Débats de la Chambre des communes,** 1er mars, p. 23328). En conséquence, la règle des 75 p. 100 a pour but de protéger le consommateur canadien contre une hausse constante du prix de l'énergie.

En mars 1983, on rapporte que le ministre fédéral de l'Énergie, Jean Chrétien, menace de rabaisser unilatéralement le prix du pétrole. Selon **The Gazette,** il affirme que:

> Je ne veux pas, unilatéralement, ramener les prix à un niveau inférieur, [mais] j'ai le pouvoir de le faire ... l'accord [de 1981] n'est pas exécutoire. Il s'agit d'une entente entre deux paliers gouvernementaux et chaque gouvernement a ses propres pouvoirs. (17 mars, p. A1)

Le même mois, le premier ministre de l'Alberta, Peter Lougheed, annonce que les deux gouvernements sont convenus d'annuler une augmentation de 4 $ le baril prévue pour le 1er juillet 1983 parce que le prix international du pétrole est tombé à moins de 30 $ (US) le baril.

Au début d'avril, Jean Chrétien dépose devant le cabinet fédéral un document illustrant les effets dévastateurs des prix plus bas que prévus du pétrole sur les marchés mondiaux, en ce qui concerne l'accord fédéral-provincial de 1981. Le gouvernement fédéral, peut-on y lire, souhaite en arriver à de nouvelles modalités de fixation des prix et quatre solutions de rechange sont avancées:

1. les prix intérieurs sont ramenés à 75 p. 100 du prix mondial;

2. le plafond de 75 p. 100 applicable au pétrole canadien est éliminé;

3. le prix mondial est appliqué à un plus grand nombre de catégories de pétrole, mais le plafond de 75 p. 100 est maintenu pour la catégorie de l'"ancien pétrole", qui est redéfinie;

4. le prix de toutes les catégories de pétrole brut est dérèglementé et ils peuvent donc s'ajuster sur le prix mondial. (**Globe and Mail**, 15 avril, p. B5)

Les producteurs et les provinces productrices favorisent la quatrième option, celle de la dérèglementation, et soutiennent que les prix canadiens doivent s'aligner sur les prix mondiaux pendant que le marché est à la baisse.

Parallèlement, une hausse du prix du gaz naturel est prévue pour août 1983. Ottawa réduit toutefois les prix à l'exportation suite aux pressions exercées par le gouvernement américain et l'industrie du gaz. Il promet en outre de maintenir les prix intérieurs du gaz dans l'est du Canada à 65 p. 100 du prix du pétrole, afin d'encourager son utilisation. Si l'augmentation d'août doit être appliquée, le gouvernement fédéral sera obligé de déroger à sa politique.

C'est la convergence de ces deux tendances dans l'évolution des prix du pétrole et du gaz naturel qui ouvre la voie à la conclusion d'une nouvelle entente entre l'Alberta et Ottawa, laquelle est annoncée le 30 juin par Jean Chrétien et son homologue provincial, John Zaozirny. Elle prévoit la modification de l'accord intervenu le 1er septembre 1981 au sujet des prix du pétrole jusqu'en 1986. Ainsi, il n'y aura pas d'augmentation en juillet et les augmentations prévues pour 1984 seront sujettes aux tendances constatées sur le marché mondial. Il n'y aura donc pas de changement pour

au moins dix-huit mois, sauf fluctuations majeures des prix mondiaux. Enfin, le prix canadien ne sera pas assujetti à un plafond de 75 p. 100 du prix mondial, sauf s'il y a augmentation majeure de ce dernier.

En vertu d'un réaménagement des catégories de pétrole, près de 30 p. 100 de la production canadienne devient admissible au prix mondial. On prévoit que cette mesure injectera environ 250 millions de dollars dans l'industrie pétrolière au cours des dix-huit mois suivants. Par ailleurs, le changement de prix se traduira par des recettes supplémentaires de 161 millions de dollars pour le gouvernement fédéral et de 205 millions de dollars pour l'Alberta.

En ce qui concerne le prix du gaz naturel, les producteurs albertains recevront l'augmentation prévue au mois d'août moins 25 cents, ainsi qu'une partie de l'augmentation prévue pour 1984. Le prix à la consommation est toutefois limité à 65 p. 100 du prix du pétrole, le gouvernement fédéral assumant la différence.

Dans la déclaration qu'il fait à l'occasion de la signature de l'entente, M. Chrétien fait l'éloge de l'esprit de collaboration qui a marqué sa négociation et affirme qu'il est

> encore une fois la preuve qu'il est possible pour le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux de s'entendre dans l'intérêt supérieur de tous les Canadiens. (p. 1).

Le 23 août, une entente semblable intervient entre la Saskatchewan et le gouvernement fédéral, sous la signature de M. Chrétien et du ministre de l'Énergie de la Saskatchewan, Paul Schoenhals. L'accord, qui est presque identique à l'entente canado-albertaine, signifie que près de 50 p. 100 de la production pétrolière de la province pourra être vendue au prix mondial. L'industrie pétrolière de la province recueillera des recettes supplémentaires de 52 millions de dollars. (**Calgary Herald,** 24 août, p. C1).

Électricité

La lutte que se livrent le Québec et Terre-Neuve au sujet de l'électricité produite par les chutes Churchill se poursuit tout au long de 1983, tour à tour dans l'arène politique et devant les tribunaux. L'année se termine sur une note d'optimisme avec la reprise des négociations à l'automne. Il faudra attendre au moins une autre année pour qu'une solution, politique ou juridique, soit trouvée.

Le coeur du problème réside dans le contrat de soixante-cinq ans que la Churchill Falls Labrador Corporation Limited (CFLCL) signait en 1969 avec l'Hydro-Québec, lui accordant le droit d'acheter la presque totalité de

l'énergie produite par les chutes à des prix fixés en 1969. Il ne prévoit aucune clause concernant la hausse des prix. Le service public québécois peut donc acheter de l'énergie électrique à un prix sensiblement inférieur au prix du marché et la revendre avec un profit substantiel. Le gouvernement de Terre-Neuve estime que l'Hydro-Québec a pu revendre au prix de 600 millions de dollars de l'énergie achetée de la province pour 10 millions.

En 1974, le gouvernement terre-neuvien a acheté les actions détenues par la Brinco, l'un des principaux actionnaires de la CFLCL, et est ainsi devenu propriétaire des deux tiers de la compagnie, l'Hydro-Québec conservant une participation d'un tiers. Les discussions se sont poursuivies concernant le relèvement du prix de l'électricité livrée et un plus grand accès à l'énergie produite, mais le Québec ne se montre pas disposé à rouvrir le contrat de 1969.

En 1983, le gouvernement terre-neuvien se plaint de l'attitude "neutraliste" du gouvernement fédéral, qui est le mieux placé pour intervenir selon le ministre de l'Énergie de Terre-Neuve, William Marshall. (**Atlantic Insight**, septembre 1983, p. 23) Le chef de l'opposition fédérale nouvellement élu, Brian Mulroney, vient prêter main forte au gouvernement de Terre-Neuve en affirmant publiquement lors d'une conférence de presse, le 30 août, que le contrat n'est pas équitable et devrait être renégocié. (Rapporté par **The Gazette**, 31 août, p. B1)

Le 6 août 1976, le gouvernement, par voie de décret, a demandé à la CFLCL de fournir au service public terre-neuvien 800 mégawatts d'électricité. L'Hydro-Québec s'y est opposé et la question a dû être portée devant les tribunaux. La position de Terre-Neuve s'appuie sur une clause du bail intervenu en 1961 entre le gouvernement et la CFLCL selon laquelle la priorité serait accordée aux consommateurs de la province lorsqu'elle en ferait la demande, si cela était faisable et économique.

Le 13 juin 1983, la Cour suprême de Terre-Neuve décide que Terre-Neuve n'a pas le droit de rapatrier 800 mégawatts d'électricité de la station de Churchill Falls. Selon le juge Noel Goodridge, ce droit ne s'applique qu'à l'électricité excédentaire par rapport aux engagements pris, dont la quantité est très faible. Dans une décision semblable rendue le 6 août, la Cour supérieure du Québec décide que Terre-Neuve tente ainsi d'échapper à l'accord conclu avec l'Hydro-Québec.

Le gouvernement terre-neuvien s'est engagé dans une deuxième stratégie en 1980 en adoptant la loi intitulée **Upper Churchill Water Rights Reversion Act** qui donne au gouvernement provincial un droit d'expropriation en ce qui concerne les titres de propriété sur les eaux détenus conjointement par l'entremise de la CFLCL. Sa proclamation entraînerait l'abrogation de la

législation adoptée en 1961 et la réversion à la province de tous les droits loués ou accordés à la CFLCL. Dans une décision unanime rendue en 1982, la Cour d'appel de Terre-Neuve a confirmé la constitutionnalité de cette loi. La Cour suprême du Canada a été saisie de la question à la fin de 1982 et un jugement est attendu en 1983.

Vers la fin du mois d'août, des rumeurs commencent à circuler selon lesquelles les représentants des deux gouvernements provinciaux ont recommencé à négocier. La nouvelle est confirmée le 7 septembre par William Marshall qui annonce que son gouvernement a demandé à la Cour suprême du Canada de reporter sa décision jusqu'à ce qu'un règlement ait pu être négocié. La Cour accepte de retarder son jugement jusqu'au 31 décembre 1983 et, un peu plus tard, jusqu'en 1984.

Pétrole sous-marin

Le différend qui oppose Terre-Neuve et Ottawa au sujet de la propriété des ressources sous-marines couve depuis 1979. Un optimisme inhabituel règne cependant au cours des pourparlers qu'ont le ministre fédéral de l'Énergie, Jean Chrétien, et son homologue de Terre-Neuve, William Marshall, au début de 1983. Le 12 janvier, M. Marshall déclare qu'"un genre d'accord" a été conclu. Selon Jean Chrétien,

> il demeure un obstacle crucial à un accord ferme, celui de la gestion des ressources. Terre-Neuve entend exercer un contrôle réel sur le rythme de développement du champ pétrolifère d'Hibernia, au large des côtes de la province. Ottawa veut toutefois s'assurer que tout mécanisme qui serait mis en place pour gérer les ressources, par exemple un conseil mixte, serait toujours tenu de rendre compte au gouvernement fédéral, parce que les ressources pétrolières appartiennent à tous les Canadiens. (Cité dans le **Globe and Mail**, 13 janvier, p. 1)

Les négociations sont toutefois interrompues le 26 janvier, chacune des deux parties accusant l'autre de négocier sans avoir le mandat de signer un accord.

Selon William Marshall, l'offre fédérale n'est pas meilleure que l'entente signée avec la Nouvelle-Écosse en 1982, en vertu de laquelle la province obtient 75 p. 100 des recettes gouvernementales jusqu'à ce que sa capacité fiscale atteigne un certain niveau. Par ailleurs, l'entente accorde au gouvernement fédéral la majorité au Conseil d'administration des ressources sous-marines qui est prévu.

La décision de la Cour suprême de Terre-Neuve

La rupture des négociations entre Ottawa et Terre-Neuve est suivie le 17 février par la décision de la Cour suprême de cette province concernant

la propriété des ressources sous-marines. Les audiences avaient été tenues en octobre 1982. (Voir le **St. John's Evening Telegram**, 28 février, p. 7) Essentiellement, quatre arguments avaient été mis de l'avant par le gouvernement terre-neuvien:

1. au moment de l'Union (1949), le droit international conférait aux États côtiers le droit souverain d'explorer et d'exploiter leur plateau continental;

2. à cette date, le statut international de Terre-Neuve était suffisant pour lui conférer cette souveraineté;

3. la souveraineté en matière d'exploration et d'exploitation du plateau continental donne lieu à des droits immobiliers en droit municipal;

4. selon l'article 37 des **Conditions de l'Union**, Terre-Neuve conserve des droits immobiliers sur le plateau continental et ces droits confèrent à la province toute compétence législative et exécutive à ce sujet, que la mer territoriale et le plateau continental soient ou non à l'intérieur des frontières de Terre-Neuve.

La position de Terre-Neuve était appuyée par les gouvernements de la Colombie-Britannique et de l'Alberta.

Le gouvernement fédéral avait avancé quatre arguments à l'appui des droits de propriété qu'il revendiquait:

1. le territoire de Terre-Neuve ne s'étendait que jusqu'à la ligne des basses eaux au moment où la province est entrée dans la Confédération, et ce territoire n'a été agrandi par aucune mesure législative;

2. avant 1949, le droit international n'avait pas conféré de droit immobilier ou autre à Terre-Neuve sur le plateau continental parce qu'il n'était alors qu'à l'état embryonnaire; pour que ces droits puissent être acceptés internationalement, il faut au minimum qu'ils aient été affirmés soit par la Grande-Bretagne soit par Terre-Neuve, ce qui n'a pas été fait;

3. même si ces droits avaient existé en droit international, le statut de Terre-Neuve n'était pas suffisant pour lui permettre de s'en prévaloir;

4. même si le statut de Terre-Neuve était suffisant, on constate à la lecture des **Conditions de l'Union** qu'elle n'avait pas plus de droits que les autres provinces.

Dans sa décision, la Cour suprême de Terre-Neuve déclare que la province avait atteint le statut de Dominion à part entière en vertu de la Déclaration Balfour rendue publique en 1926 par le gouvernement britannique. En outre, la Cour rejette l'argument selon lequel Terre-Neuve est entrée dans la Confédération sur le même pied que les autres provinces en ce qui concerne ses ressources naturelles. L'article 37 des **Conditions de l'Union** réserve à Terre-Neuve les droits immobiliers sur les ressources se situant à l'extérieur, aussi bien qu'à l'intérieur, de ses frontières, décrites à l'article 2.

La Cour accepte l'argument mis de l'avant par la province selon lequel les États côtiers, y compris Terre-Neuve, détenaient des droits sur les ressources du plateau continental en 1949. Elle rejette toutefois l'argument que ces droits donnent lieu, en droit municipal, à des droits immobiliers sur celle-ci. La Cour suprême du Canada, dans le **Renvoi relatif à la Colombie-Britannique**, a déterminé que le droit international ne peut seul conférer à un État des droits ou des territoires supplémentaires. L'acquisition de tels droits ressort du droit municipal et doit être accomplie par une loi constitutionnelle.

La Cour conclut qu'en vertu du droit international, Terre-Neuve aurait pu exercer ses droits sur les ressources du plateau continental avant de se joindre au Canada en 1949, mais qu'elle avait négligé de le faire. Les droits relatifs aux ressources du plateau continental n'avaient pas été confirmés par une loi municipale de façon à conférer des droits immobiliers à la Couronne du chef de Terre-Neuve. En conséquence, les ressources en question ne sont pas visées par l'article 37 des **Conditions de l'Union**, qui stipule que les terres, mines, minéraux ou redevances appartenant à Terre-Neuve à la date de l'Union continueront de lui appartenir après son entrée dans la Confédération.

Réaction du gouvernement de Terre-Neuve

La réaction du gouvernement de Terre-Neuve est prévisible. À une conférence de presse tenue le 17 février, William Marshall déclare:

> La conclusion de tout cela, c'est que ... parce que le gouvernement du Royaume-Uni n'a pas adopté de loi ou de décret exerçant le droit de Terre-Neuve de revendiquer la propriété, la population de la province doit pour toujours être privée des droits qui lui reviennent. Il faudrait se rappeler que la Commission de gouvernement n'avait pas été élue par la population de la province et qu'elle ne lui était pas comptable. (p. 1)

Le Premier ministre Peckford se dit surpris qu'un point aussi minime ait déterminé la décision négative de la Cour.

> Nous n'entendons pas battre en retraite malgré cet aléa de l'histoire, ce morceau de papier absent, ce détail technique. Nous n'accepterons que la justice et l'équité, rien de moins. (Cité dans **The Gazette,** 18 février, p. B1)

William Marshall conclut sa conférence de presse du 17 février en disant que la question n'est pas tant une question de propriété que de savoir

> si la population de Terre-Neuve et du Labrador qui est entrée dans la Confédération avec cette ressource sera traitée avec justice et équité par ses concitoyens en ce qui concerne sa gestion et le partage des recettes qui en découlent. (p. 2)

La question de la propriété des ressources sous-marines a déjà été renvoyée à la Cour suprême du Canada, bien que la question posée ait une portée plus étroite que celle dont la Cour suprême de Terre-Neuve a été saisie. Alors que cette dernière a traité des ressources sous-marines en général, la plus haute Cour du Canada a été chargée de déterminer à qui appartient le champ pétrolifère d'Hibernia et qui doit en diriger l'exploitation. Les audiences débutent le 22 février 1983 et une décision est attendue au début de 1984. Dans une entrevue accordée à la fin de l'année, Brian Peckford admet que, étant donné la décision déjà rendue par la Cour suprême de Terre-Neuve, il est probable que le gouvernement fédéral gagnera. Selon lui, la majorité des juges de la Cour suprême ont "une conception canadienne du développement des ressources et n'ont pas une conception globale". (**Macleans,** 28 novembre, p. 13) Si tel doit être le cas, Terre-Neuve n'entend pas abandonner la lutte; elle fera en sorte que l'affaire soit jugée selon le "strict point de vue de l'égalité morale".

L'arène politique

Suite à la décision de la Cour suprême de Terre-Neuve, le différend intergouvernemental se porte dans l'arène politique. Le 23 février, William Marshall, à titre de ministre responsable de la Direction du pétrole, ordonne à la société Mobil Oil de cesser toute activité de forage dans le gisement Hibernia, en alléguant la détérioration du climat et l'apparition des glaces. Jean Chrétien rétorque en disant que le gouvernement provincial tente d'obtenir sous le couvert d'une précaution de sécurité ce qu'elle n'a pu avoir de la Cour d'appel de Terre-Neuve, c'est-à-dire la compétence sur les ressources sous-marines. (**Communiqué** d'Énergie, Mines et Ressources Canada, 25 février, p. 1) Il s'en prend au gouvernement terre-neuvien pour avoir agi de façon unilatérale et après avoir consulté les experts de Mobil Oil et du gouvernement fédéral, ordonne la reprise des travaux de forage.

M. Marshall maintient que sa décision s'explique strictement par des motifs de sécurité et que M. Chrétien ne comprend pas la gravité de la situation. En réponse aux accusations de son homologue fédéral, il laisse entendre que la conduite de M. Chrétien pourrait s'expliquer par le fait qu'il croit être "en position de force". (Télex de Marshall à Chrétien, 1er mars) Après un nouvel échange d'accusations, la question retombe dans l'oubli.

Les hostilités entre les deux gouvernements reprennent cependant le 8 juillet, lorsque Jean Chrétien dévoile un programme d'exploration d'un milliard de dollars pour Terre-Neuve. Le ministre fédéral annonce que grâce à seize accords d'exploration, dont neuf avec la société Mobil Oil, plus de 1 200 emplois seront créés au plus fort des travaux et dix plates-formes seront érigées au large des côtes de Terre-Neuve d'ici la fin de l'année et cinq de plus d'ici 1985. En outre, l'une des compagnies en cause, Petro-Canada, commencera des travaux de forage sans obtenir de permis de la Direction du pétrole de Terre-Neuve. C'est la première fois qu'une compagnie se contentera d'un permis fédéral. M. Marshall qualifie cette initiative de "complètement inacceptable" et accuse M. Chrétien d'être la "personnification du machisme politique". (Cité dans le **Globe and Mail**, 9 juillet, p. 1)

Outre qu'elle récuse la compétence de la Direction du pétrole de Terre-Neuve, la déclaration de M. Chrétien met en lumière l'attitude complètement différente des deux gouvernements face au développement des ressources sous-marines. Tout au long du débat, Terre-Neuve s'est montrée opposée à une exploitation trop rapide en raison de la menace qu'elle pourrait constituer pour le mode de vie traditionnel des Terre-Neuviens et du danger de surchauffe de l'économie locale. Par contre, M. Chrétien affirme le 9 juillet que le gisement Hibernia doit être "exploité aussi rapidement que possible". (**Globe and Mail**, 9 juillet, p. 1)

Les promesses fédérales de l'été 1983 ne se sont pas encore concrétisées à la fin de l'année. (**Atlantic Insight**, décembre 1983, p. 12) L'industrie pétrolière n'est la corne d'abondance que prévoyait Ottawa. On ne constate aucune augmentation du nombre de plates-formes de forage au large des côtes et on n'en prévoit pas pour 1984. Le 8 décembre, le gouvernement fédéral annonce unilatéralement de nouvelles consignes de sécurité pour les plates-formes. Un peu plus tôt, le ministre de l'Énergie de Terre-Neuve, William Marshall, avait exprimé l'espoir d'une collaboration fédérale-provinciale pour éviter que les problèmes de forage survenus l'hiver précédent ne se répètent.

Nouvelle-Écosse

Ottawa et la Nouvelle-Écosse concluent une entente en décembre 1983 qui a pour effet de rendre difficile toute modification par l'un ou l'autre palier des modalités de l'entente relative au pétrole et au gaz sous-marins intervenue en mars 1982. Sa clause principale concerne une disposition fondamentale du Programme énergétique national, celle qui donne à la Couronne la possibilité de racheter une participation de 25 p. 100 dans les Terres du Canada. Lorsque les travaux sur un gisement canadien passent à l'étape de la production et de l'exploitation, la Couronne peut réclamer une participation de 25 p. 100 dans le projet. À partir de ce moment, Petro-Canada ou tout autre organisme fédéral paie sa part des frais d'exploitation.

En vertu de l'Entente Canada-Nouvelle-Écosse sur les ressources sous-marines signée en 1982, le gouvernement provincial a un droit de préemption pour acquérir une partie (50 p. 100 pour un gisement de gaz naturel et 25 p. 100 pour un gisement de pétrole) de la participation de la Couronne. (Voir le **Financial Post,** 17 décembre, p. 1 et le **Halifax Chronicle-Herald,** 20 décembre, p. 1) Le gouvernement de la province est très désireux de faire garantir ce droit, en raison surtout des recettes supplémentaires qu'il représente et du fait que cet élément du PEN est maintenant mis en doute, le chef des Progressistes-conservateurs fédéraux, Brian Mulroney, en ayant publiquement critiqué le principe.

JUSTICE

Dans le secteur de la justice, deux questions retiennent particulièrement l'attention en 1983. Toutes deux donnent lieu à un débat et sont le fruit d'initiatives fédérales mettant en cause la compétence provinciale. La première concerne l'application de la **Loi sur les jeunes contrevenants,** qui a reçu l'assentiment royal en juillet 1982. La seconde, le dépot devant la Chambre des communes du projet de loi C-157 créant un organisme civil de sécurité, suscite une forte opposition, surtout de la part de certains gouvernements provinciaux.

Application de la Loi sur les jeunes contrevenants

La **Loi sur les jeunes contrevenants** de 1982 remplace la **Loi sur les jeunes délinquants** adoptée 75 ans plus tôt. Elle apporte divers changements à l'administration de la justice dans le cas des jeunes contrevenants:

- l'âge minimal auquel un adolescent peut être tenu criminellement responsable est porté de 7 à 12 ans et l'âge maximal à 18 ans;

- les audiences mettant en cause les adolescents sont ouvertes au public;
- les adolescents ont le droit de se faire représenter par un avocat autre que celui des pères et mères;
- les adolescents doivent être détenus dans des installations distinctes de celles des adultes;
- tous les dossiers concernant un adolescent seront détruits après une période de deux ans à compter de l'exécution complète de la sentence dans le cas d'une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité, et après cinq ans dans le cas d'un acte criminel;
- les juges ne sont plus autorisés à prononcer une sentence pour une période indéterminée ou à rappeler devant eux les adolescents après l'exécution de leur sentence.

La loi a d'importantes répercussions pour les gouvernements provinciaux qui sont responsables au premier chef de la mise en oeuvre des nouveaux programmes nécessaires. Ils affirment entre autre qu'il faudra donner une nouvelle formation au personnel, établir de nouvelles procédures, construire de nouvelles installations, engager de nouveaux employés de justice, avocats de la Couronne et préposés à l'aide juridique, et dans certains cas, adopter des lois provinciales s'appliquant aux jeunes de 7 à 12 ans, qui ne relèvent plus de la loi fédérale. (**Ottawa Citizen,** 25 mai, p. 42)

En 1983, le gouvernement fédéral et les provinces sont incapables d'en arriver à un accord sur une formule de partage des frais, ce qui retarde l'application de la Loi. Prévue d'abord pour le 1er avril 1983, son entrée en vigueur est reportée d'abord au 1er octobre et ensuite au 1er avril 1984 à la demande des gouvernements provinciaux qui entendent faire partager au gouvernement fédéral le fardeau financier qu'elle suppose.

Par ailleurs, une certaine opposition se fait jour, au niveau des principes, entre les tenants de la démarche réhabilitative et ceux de l'approche punitive à l'égard des jeunes contrevenants. Les dispositions de la nouvelle Loi se révèlent plus coûteuses pour les provinces partisanes du système pénal, en raison de la nécessité de construire des centres de détention distincts de ceux réservés aux adultes. Le gouvernement fédéral, qui préconise la réhabilitation aux dépens du système carcéral, a pu laisser cette responsabilité aux provinces et leur a en outre imposé certaines limites.

Dans une lettre envoyée aux procureurs généraux des provinces le 30 mars, le Solliciteur général, Robert Kaplan, examine diverses propositions de partage des frais. Le gouvernement fédéral est disposé à discuter d'une subvention globale pour les programmes provinciaux de détention et d'après détention, d'une aide financière pour la formation du personnel, la mise sur pied d'archives et la mise en oeuvre de programmes de recherche, ainsi que d'un accroissement de son aide au titre de l'aide juridique. Il n'offre toutefois rien pour les services de police, les poursuites judiciaires, les frais de cours ou la construction de nouvelles installations. En outre, aucun chiffre n'est mentionné, qu'il s'agisse des fonds prévus ou de la formule de partage.

La position des gouvernements provinciaux est expliquée dans un communiqué de presse émis à l'occasion de la Conférence du conseil provincial des procureurs généraux et des ministres de la Justice, tenue au mois de mai à Charlottetown. Les ministres provinciaux notent que la nouvelle loi impose un lourd fardeau financier aux contribuables des provinces. Ils déplorent le caractère vague et insatisfaisant de la lettre du Solliciteur général. Ils demandent en outre instamment que l'on prévoie une période de transition pour l'application de la limite d'âge de 18 ans et que la Loi ne soit pas proclamée "jusqu'à ce qu'une formule équitable de partage des frais ait été négociée."

Dans l'"Énoncé des principes de négociation des provinces" qui accompagne le communiqué, on peut lire ce qui suit:

> le partage des frais doit respecter le droit constitutionnel de chaque province ... d'administrer la justice touchant les jeunes conformément aux priorités et aux besoins provinciaux. Le partage des frais ne doit pas tenter d'orienter les choix de programmes des provinces mais doit plutôt respecter et appuyer les objectifs provinciaux à cet égard. (p. 1)

Au nombre des autres principes énumérés, citons la nécessité d'un partage des frais qui reconnaisse le coût actuel de l'administration de la justice pour les jeunes et l'augmentation de ceux-ci qu'impose la nouvelle Loi aux provinces, celle de la continuation des ententes déjà conclues avec certaines provinces pour les services fournis en vertu de la Loi et la nécessité pour le gouvernement fédéral de partager les risques financiers qui en découlent.

> Le choix de la formule de partage des frais doit tenir compte de la portée des montants prévus, des structures administratives, des procédures, du moment du recouvrement, des incidences de principe et des répercussions sur d'autres programmes et ententes. (Énoncé des principes de négociation des provinces, 27 mai, p. 2)

En septembre, suite à la Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux, les provinces demandent à nouveau que l'application de la Loi soit retardée. Dans une lettre qu'il envoie au Premier ministre Trudeau le 19 septembre, le président de la Conférence, le premier ministre de l'Ontario, Bill Davis, réitère les préoccupations des provinces en ce qui concerne l'augmentation des coûts et les nouvelles procédures qui seront nécessaires. Il s'inquiète aussi particulièrement de la période de transition prévue pour passer de l'âge maximum actuel de 15 ans au nouveau maximum de 17 ans, période qui doit se terminer en avril 1985. Il se dit enfin d'avis que le gouvernement fédéral doit faire preuve de souplesse en ce qui concerne le partage des frais afin que les risques financiers soient partagés pleinement par tous.

Le service civil du renseignement de sécurité

Le projet de loi créant un service civil du renseignement de sécurité au Canada (projet de loi C-157) est déposé le 18 mai 1983 devant la Chambre des communes par Robert Kaplan. Cette initiative fait suite aux recommandations contenues dans les rapports de deux groupes de travail distincts, le plus récent étant celui de la Commission MacDonald qui avait été chargée de faire enquête sur les activités illégales présumées de la Gendarmerie royale du Canada (GRC).

Le projet de loi C-157 prévoit la création d'une force civile, distincte de la G.R.C., qui sera chargée du renseignement de sécurité au Canada. Il comprend cinq parties. La première concerne la création du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et donne les grandes lignes de son administration et de ses fonctions. La deuxième porte sur le contrôle judiciaire ou les procédures régissant l'obtention des mandats auprès des juges. La troisième concerne la surveillance de l'organisme et les rapports hiérarchiques et prévoit la création d'un Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, composé de trois membres du Conseil privé de la Reine pour le Canada qui ne font partie ni du Sénat ni de la Chambre des communes.

La quatrième partie est en fait un projet de loi distinct et s'intitule Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans des domaines connexes. On y confère au procureur général du Canada certains pouvoirs en ce qui concerne les infractions découlant d'activités constituant une menace envers la sécurité du Canada. La cinquième partie, enfin, est constituée de dispositions transitoires concernant la création du nouvel organisme.

Le projet de loi soulève une opposition considérable. Les critiques sont essentiellement de deux ordres. En premier lieu, comme l'illustre le communiqué spécial publié à l'occasion de la Conférence du conseil

provincial des procureurs généraux et des ministres de la Justice, réunis à Charlottetown les 26 et 27 mai,

> les procureurs généraux des provinces ont déploré l'énorme menace que représente pour les droits et libertés de tous les Canadiens le nouveau service du renseignement fédéral proposé. (p. 1)

Les gouvernements provinciaux sont au premier rang d'un large front d'organisations opposées au projet de loi pour des raisons de droits civils: atteinte aux droits des citoyens, absence de responsabilité et caractère secret excessif. Les opposants comprennent des groupements de protection des droits, l'Association du barreau canadien, le Nouveau Parti démocratique fédéral et, après un long débat interne, le Parti progressiste-conservateur fédéral.

Le deuxième argument, avancé surtout par les gouvernements provinciaux, repose sur une question de partage des compétences. Les provinces s'interrogent sur la constitutionalité du projet de loi.

La création, le 29 juin, d'un Comité spécial du Sénat présidé par le sénateur Michael Pitfield et chargé d'étudier le projet de loi C-157 donne à tous ceux que celui-ci préoccupe l'occasion d'exprimer publiquement leurs vues. Le Comité entend plus de trente témoins au cours de dix-huit réunions tenues du 7 juillet au 13 octobre.

Les divers témoignages font état des deux arguments principaux, qui comprennent chacun plusieurs éléments. Le 24 août, le procureur général de l'Ontario, Roy McMurtry, fait une déposition capitale dans laquelle il reprend la plupart des objections fondamentales au projet de loi. Elles sont résumées ci-après.

Objections fondées sur les droits civils

On soutient tout d'abord que la définition que donne le projet de loi C-157 d'une menace envers la sécurité nationale est vague et trop générale et que l'étendue du mandat de l'agence proposée ne se justifie pas. Selon Roy McMurtry, en chargeant le service "de se tenir au courant ... de la conjoncture politique, économique et sociale du Canada", on l'autorise clairement à "mettre son nez dans les affaires de tout le monde au pays". Le service serait en outre en mesure de "prendre comme cible" n'importe quel groupe ou particulier.

L'Association du barreau canadien s'en prend particulièrement à l'article 16, dont le libellé très vague autorise le nouvel organisme à faire rapport sur les moyens, les intentions ou les activités de tout État étranger qui ont trait à la défense du Canada et à la conduite de ses affaires

internationales. (**The Gazette,** 7 septembre, p. A9) L'exercice de ce pouvoir n'exige pas qu'il y ait menace envers la sécurité nationale. En outre, la définition que donne le projet de loi de la subversion ne fait pas mention de la violence et pourrait donc être appliquée à ceux qui tentent de changer légalement le régime canadien de gouvernement. C'est une des principales objections des représentants du Parti québécois qui témoignent devant le Comité le 29 septembre. (**Globe and Mail,** 30 septembre, p. 1)

En second lieu, le service proposé dispose de pouvoirs extraordinaires sans être assujetti aux contraintes habituelles de la justice pénale. Ainsi, ses agents peuvent, après avoir obtenu un mandat d'un juge de la Cour fédérale, faire de l'écoute téléphonique, entrer par effraction dans les maisons et examiner tous les documents des institutions publiques. En outre, le caractère confidentiel des renseignements fournis que garantissent la **Loi de l'impôt sur le revenu** et la **Loi sur la statistique** serait compromis.

L'absence de responsabilité du service est un troisième argument opposé à sa création. Il appartient à son directeur de déterminer sur quels groupes ou particuliers faire enquête. L'organisme n'est assujetti à aucun contrôle politique car il n'est responsable devant aucun ministre du cabinet. Il doit plutôt faire rapport à un inspecteur général et à un conseil composé de trois membres du Conseil privé qui ne sont ni députés ni sénateurs.

En quatrième lieu, le projet de loi entoure les activités du service d'un secret excessif. Si la sécurité nationale est jugée menacée, les faits entourant un crime sérieux peuvent être tus sans risquer de poursuites criminelles. On trouve aussi que les dispositions autorisant les agents du service à enfreindre la loi sont confuses et dangereuses. Les tenants des droits civils soutiennent que c'est donner carte blanche aux forces de sécurité. M. Kaplan rétorque que les agents seront punis par le ministre fédéral de la Justice s'il s'avère impossible pour le procureur général de saisir les tribunaux de la question pour des raisons de sécurité nationale. (**The Gazette,** 1er juin, p. B1)

La séparation établie entre le nouvel organisme et la Gendarmerie royale du Canada (GRC) en préoccupe certains. Nombre d'opposants au projet de loi, y compris certains des procureurs généraux des provinces, favorisent le maintien des services de sécurité au sein de la GRC. Le procureur général de la Saskatchewan, Gary Lane, appuie cette solution dans sa présentation au Comité spécial du Sénat. Il soutient notamment ce qui suit: un organisme civil risque d'être noyauté par des agents de puissances hostiles; une force civile ne jouirait pas de la confiance et du respect accordés à la GRC; et le danger est plus grand qu'une telle

force soit manipulée par ses maîtres politiques. Selon M. Lane, un service intégré à la GRC qui bénéficierait d'un solide leadership et qui serait convenablement dirigé serait une meilleure solution. "Ne nous lançons pas à l'aveuglette dans une direction nouvelle alors qu'il serait facile de corriger les problèmes existants par une administration convenable et un leadership au niveau ministériel." **(Saskatchewan News Release,** 31 mai)

Dernier argument avancé contre le projet de loi C-157, il contreviendrait à la **Charte canadienne des droits et libertés.** Il s'agit là strictement d'une opinion, l'interprétation que la Cour suprême entend faire de la Charte n'étant toujours pas connue. Selon Roy McMurtry, il est probable que l'on pourrait contester plusieurs des dispositions de la loi en invoquant la Charte. On pourrait ainsi opposer les pouvoirs extrêmement vastes accordés en matière de perquisition et d'écoute téléphonique et l'article 8 de la Charte, qui protège les citoyens contre toute perquisition ou saisie déraisonnable. Toujours selon M. McMurtry,

> le mandat sans limite que le service possède de désigner, comme étant des personnes à surveiller, des personnes qui se livrent à des activités légitimes peut-il, dans certaines circonstances, porter atteinte aux libertés fondamentales de conscience, de religion, de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris de la liberté de la presse, du droit de réunion pacifique et de la liberté d'association? (art. 2 de la Charte) **(Procès-verbal,** Comité spécial du Sénat, 23 août, p. 25)

Arguments fondés sur la compétence provinciale

M. McMurtry soutient par ailleurs que le projet de loi porte atteinte à la compétence provinciale en matière d'administration de la justice. Selon Brian Smith, procureur général de la Colombie-Britannique, il constitue une "ingérence flagrante du gouvernement fédéral dans l'administration de la justice par les provinces". (Cité dans le **Ottawa Citizen,** 22 septembre, p. 14) Dans leur communiqué du 26 mai, les procureurs généraux des provinces affirment que les propositions

> menacent en outre sérieusement le rôle constitutionnel traditionnel des procureurs généraux des provinces en accordant à la GRC la principale responsabilité en matière de service policier et en donnant, pour la première fois, au procureur général fédéral la responsabilité prépondérante en matière de poursuite pour les questions générales relatives au Code criminel. Or, le devoir des procureurs généraux des provinces d'examiner les infractions présumées, de décider s'il doit y avoir ou non poursuite et, dans l'affirmative, sous quel chef d'accusation, et d'intenter des

> poursuites sérieuses en toute justice lorsque l'intérêt public l'exige est l'un des principaux fondements de l'administration de la justice dans ce pays. Les nouvelles propositions détruisent totalement cette responsabilité essentielle du procureur général provincial en accordant au procureur général fédéral et au solliciteur général des pouvoirs étendus, prépondérants et mal définis permettant de faire obstacle à la mise en application appropriée du droit criminel. (p. 4)

En vertu du projet de loi, seul le procureur général fédéral est habilité à décider s'il convient de poursuivre les agents coupables d'une infraction (article 21). En outre, la Partie IV du projet de loi crée un type particulier d'acte criminel, c'est-à-dire essentiellement un "crime intéressant la sécurité nationale", et accorde au gouvernement fédéral un contrôle total s'il est jugé qu'une poursuite porterait atteinte à la sécurité nationale. Selon le ministre fédéral de la Justice, Mark MacGuigan,

> en vertu de la Partie IV de la Loi, seul le procureur général du Canada sera autorisé à décider du sort qui sera réservé à une infraction commise contre une personne protégée internationalement ou dans le secteur de la sécurité. (Cité dans le **Ottawa Citizen,** 16 juillet, p. 19)

Rapport du Comité spécial du Sénat

Le rapport du Comité spécial du Sénat, intitulé **Équilibre délicat: Un Service du renseignement de sécurité dans une société démocratique,** paraît le 3 novembre 1983. Généralement bien reçu, il entérine l'orientation fondamentale du projet de loi C-157, mais recommande de lui apporter plusieurs amendements afin de corriger certains problèmes. En tout, vingt grands changements sont proposés. La plupart des critiques formulées concernent le libellé trop vague qui se prête à trop d'interprétations et qui risque d'empiéter sur les libertés civiles. Les auteurs du rapport s'opposent également à l'absence de responsabilité ministérielle.

Un autre des éléments du projet de loi qui est fortement critiqué par le Comité concerne la délivrance des mandats judiciaires autorisant le recours aux techniques d'intrusion. À son avis, les normes que doivent alors respecter les juges ne sont pas assez élevées. (p. 25)

Le Comité exprime son désaccord avec ceux qui affirment qu'un projet de loi établissant un organisme du renseignement de sécurité est fondamentalement incompatible avec la Charte. À son avis, un projet de loi qui tiendrait compte des recommandations contenues dans le rapport respecterait ces dispositions. Aux termes de l'article 1 de la **Charte canadienne des droits et libertés,** les droits et libertés qu'elle confère

peuvent être restreints par une règle de droit, dans des limites qui sont raisonnables et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Le Comité rejette l'allégation des gouvernements provinciaux selon laquelle la Partie IV du projet de loi C-157 constitue une intrusion dans leur domaine de compétence. La Cour suprême, dans une décision récente, a déclaré que la compétence provinciale en matière de poursuites criminelles n'est ni exhaustive ni exclusive. La Partie IV ressort donc de la compétence fédérale. Le Comité estime néanmoins qu'elle

> a une trop grande portée et qu'elle ne devrait pas à ce point perturber le système traditionnel de poursuites criminelles par les provinces. Les autorités provinciales ne devraient pas être tenues d'obtenir le consentement du fédéral avant d'exercer des poursuites pour des infractions contre la sécurité. (p. 36)

Malgré ces critiques, le rapport accepte les principes de base du projet de loi. Dans le résumé de son rapport, le Comité spécial indique que le projet de loi devrait au moins comprendre

> une définition du mandat du Service et (un) énoncé de ses fonctions; (un) contrôle judiciaire du recours à des techniques d'enquête par intrusion; et (un) système de surveillance et d'examen des opérations de sécurité par des tierces parties. (p. 37)

Le projet de loi C-157 est toujours au feuilleton lorsque la plus longue session parlementaire de toute l'histoire du Canada se termine le 30 novembre. Le solliciteur général, Robert Kaplan, annonce son intention de déposer un projet de loi modifié créant le SCRS en janvier 1984. Le caucus Libéral en a un avant-goût dans un rapport de deux pages qui lui est soumis le 21 décembre et dont les médias prennent connaissance par la suite grâce à une fuite. (**Toronto Star,** 22 décembre, p. 1) Parmi les changements mis de l'avant, on envisage de restreindre la définition de la "subversion" en incluant une référence à la violence, d'autoriser le solliciteur général à renverser les décisions du directeur du Service concernant les enquêtes à effectuer sur les personnes susceptibles de constituer une menace pour la sécurité, de rendre plus difficile l'obtention par les agents civils de mandats les autorisant à employer des méthodes d'enquête faisant appel à l'intrusion. Selon le rapport, la nouvelle législation exigerait spécifiquement du solliciteur général qu'il approuve les demandes de mandats autorisant les activités clandestines.

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Développement régional

Les Ententes-cadres de développement (ECD) conclues en 1974 par le gouvernement fédéral et les provinces doivent expirer le 31 mars 1984. Le gouvernement fédéral a annoncé qu'il tenterait de conclure avec chacune des provinces une entente de développement économique et régional (EDER) qui succédera aux ententes-cadres.

La création des EDER s'explique par des motifs sensiblement différents de ceux qui ont présidé à la signature des ECD au début des années 1970. On s'écarte graduellement de la politique fédérale de la fin des années 1960, qui privilégeait le développement régional par une décentralisation sensible des pouvoirs vers les bureaux provinciaux d'un ministère distinct, celui de l'Expansion économique régionale (MEER), pour mettre l'accent sur la nécessité de faire en sorte que toutes les politiques gouvernementales soient vues à travers le filtre du développement régional. Cette nouvelle orientation est particulièrement mise en lumière dans le projet de loi C-123 de 1982 concernant la réorganisation gouvernementale, qui a pour but de démanteler le MEER et de le remplacer par un département d'État au développement économique [et régional] ainsi que par un ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR). Le projet de loi n'est jamais adopté, mais un autre semblable (C-152) est déposé à la Chambre le 5 mai 1983 et adopté le 15 octobre. Il contient bon nombre des dispositions de l'ancien projet de loi, surtout en ce qui concerne la création du MEIR.

Le gouvernement fédéral affirme que, grâce à la réorganisation, tous les ministères seront dorénavant intéressés par le développement régional. "Les ententes sont conçues pour stimuler les initiatives régionales et l'élaboration de politiques dans tous les ministères à vocation économique". (Rapport annuel du département d'État au Développement **économique 1982-1983**, p. 8) Les politiques régionales devront être coordonnées avec les politiques de développement économique. Alors que les ECD et leurs ententes auxiliaires ont été négociés et administrés par un ministère fédéral, celui du Développement économique et régional, les ententes auxiliaires conclues dans le cadre des EDER doivent être administrées par le ministère sectoriel le plus directement intéressé.

Au cours des premières années des ECD, le MEER a dépensé des sommes importantes, principalement par l'entremise de ses bureaux provinciaux et surtout pour des projets financés conjointement avec les gouvernements provinciaux. À partir de 1979, le rôle du ministère et les fonds qu'il contrôle connaîssent un déclin.

L'élimination du MEER signifie la disparition de ces grandes régions du pays qui jouissent d'une situation privilégiée sur le plan de l'aide au développement régional. Cette situation préoccupe particulièrement les provinces de l'Atlantique qui, d'après la plupart des indicateurs économiques, sont à la traîne des autres provinces. Dorénavant, l'ensemble du pays pourra recevoir une aide au développement régional, en fonction bien sûr des besoins.

Le gouvernement fédéral estime que sa contribution aux programmes communs n'est pas suffisamment reconnue et les arrangements conclus dans le cadre des ECD ne le satisfont pas. Il met donc l'accent de plus en plus sur les programmes parallèles et l'exécution directe des programmes. Alors que les ECD se traduisaient surtout par des programmes conjoints, les EDER privilégient la planification coordonnée, en collaboration, mais une action indépendante, par une entente

> qui permettrait la planification coopérative, mais la mise en oeuvre séparée, au besoin, de programmes et de projets de développement économique. Cette nouvelle approche respectera le niveau de compétence de chaque palier de gouvernement, tout en précisant dans l'esprit du public le palier responsable d'un programme ou d'une politique. **(Rapport annuel du département d'État au Développement économique 1982-1983,** p. 10)

Dans le discours du Trône du 7 décembre, le gouvernement fédéral laisse entendre qu'une nouvelle ère de planification et de consultation fédérale-provinciale commence. Pour le gouvernement fédéral, cette nouvelle ère sera marquée par une diminution des initiatives conjointes avec les provinces. Dans le **Rapport annuel du département d'État au Développement économique 1982-1983,** on peut lire que les EDER

> sont destinés à faciliter l'avènement d'une nouvelle époque de relations fédérales-provinciales coopératives fondée sur une définition plus précise des responsabilités et priorités de chaque palier de gouvernement. (p. 9)

Le gouvernement fédéral et le gouvernement du Manitoba signent une entente-cadre de développement économique et régional avant la fin de l'année 1983.

Développement rural

La question du développement rural est source de tensions entre Terre-Neuve et le gouvernement fédéral. L'entente intergouvernementale de cinq ans concernant le financement du développement rural qui devait se terminer en mars 1983 est prolongée pour une nouvelle période de six mois. Le gouvernement fédéral s'y engageait à payer 90 p. 100 des frais et la province 10 p. 100.

Terre-Neuve est fortement désireuse de conclure une autre entente conjointe à long terme, mais elle est incapable de convaincre les autorités fédérales. Ottawa choisit unilatéralement de prendre en charge financièrement le programme de développement de la province en affirmant qu'il ne voit pas la nécessité de continuer à travailler par l'entremise de la province. **(St. John's Evening Telegram,** 27 août, p. 3)

Le ministre fédéral de l'Industrie et du Commerce, Ed Lumley, annonce le 2 octobre que le gouvernement accordera son aide financière au développement rural directement au Newfoundland and Labrador Rural Development Council, auquel les associations de développement pourront s'adresser pour obtenir des subventions fédérales. **(St. John's Evening Telegram,** 3 octobre, p. 1) Le Premier ministre Peckford est profondément choqué par l'initiative unilatérale du gouvernement fédéral. Il fait remarquer que bien que l'accord sur les pêches récemment signé ait sonné une note d'optimisme, "la situation dans le domaine du développement rural nous indique que tout ne va pas encore pour le mieux dans le secteur des relations fédérales-provinciales". **(Statement,** 17 octobre)

Selon le gouvernement de Terre-Neuve, le gouvernement fédéral sera le seul à administrer les programmes de développement rural dans le cadre du nouvel arrangement. (Déclaration commune du Premier ministre Peckford et du ministre de l'Agriculture et du Développement du Nord, Joseph Goudie, 21 octobre.) La province pourrait avoir un comité de liaison qui aurait un rôle consultatif mais ne pourrait prendre aucune décision. M. Peckford accuse le gouvernement fédéral de tenter de faire entrer de force le mouvement du développement rural dans un programme national.

Financement des municipalités

Une des principales sources de friction entre Ottawa et le gouvernement du Québec est le financement des projets municipaux. Une entente concernant le programme RELAIS intervenue le 23 décembre 1982 entre les deux gouvernements est abrogée le 24 mars 1983, chaque gouvernement annonçant alors qu'il entend financer des projets distincts.

En vertu de l'accord initial, le gouvernement fédéral devait fournir 170 millions de dollars, et le Québec 50 millions, aux municipalités, aux organismes publics et aux entreprises privées qui contribueraient à créer des emplois destinés à ceux qui ne pouvaient plus retirer de prestations d'assurance-chômage. Aux dires des représentants des deux gouvernements, le nouvel arrangement permettra à chaque palier de dépenser les mêmes sommes au Québec, mais le financement fédéral sera destiné strictement à des projets non municipaux.

La principale pomme de discorde est l'insistance du gouvernement fédéral à vouloir superviser les projets municipaux. Le gouvernement du Québec soutient qu'il s'agit là d'une ingérence dans un secteur de sa compétence exclusive. Il affirme qu'un dédoublement du système administratif ne fera qu'ajouter à la confusion. Pour sa part, le gouvernement fédéral souligne la nécessité de rendre compte des fonds engagés.

Dans une lettre envoyée au Premier ministre Trudeau le 26 mai, le premier ministre du Québec, René Lévesque, insiste pour que le gouvernement fédéral passe par la province lorsqu'il traite avec les municipalités. Selon lui, l'initiative fédérale est contraire à la politique québécoise qui vise à augmenter l'autonomie municipale et à sa décision d'assujettir les propriétés provinciales aux taxes municipales. Il propose enfin qu'on adopte un mécanisme semblable à celui qui est en vigueur pour le financement des soins de santé dans le cadre du financement des programmes établis et que son administration incombe à la province. (**Le Devoir**, 9 septembre, p. 2)

Le 21 juin, le gouvernement québécois dépose à l'Assemblée nationale le projet de loi n° 38 qui a pour but de réaffirmer que les municipalités ne peuvent recevoir de subventions fédérales que dans le seul cadre d'un arrangement conclu entre le gouvernement québécois et le gouvernement fédéral. En conséquence, toute municipalité qui accepterait, sous quelque forme que ce soit, une subvention du gouvernement fédéral renoncerait à son droit de recevoir une somme équivalente du gouvernement provincial.

Dans une lettre au premier ministre Lévesque, le Premier ministre Trudeau déclare le 11 août qu'il est disposé à engager des négociations avec la province. Il affirme que le gouvernement fédéral n'a pas l'intention de se mêler des affaires municipales mais réitère que le Québec doit respecter "l'imputabilité financière du gouvernement fédéral au Parlement et (de) reconnaître la nécessité de bien informer les contribuables municipaux de la provenance des fonds dont ils bénéficient". (Cité dans **Le Devoir**, 9 septembre, p. 2)

Les négociations entre les représentants du ministère fédéral de l'Emploi et de l'Immigration et ceux du ministère des Affaires municipales du Québec commencent au début d'octobre. Au début, l'optimisme règne dans les deux camps, mais les négociations sont au point mort en décembre.

La position fédérale, exprimée par le ministre de l'Emploi, John Roberts, privilégie un contrat tripartite à l'égard de chaque projet municipal financé par le gouvernement fédéral et le droit pour les employés fédéraux de visiter les lieux du projet. Dans une proposition qu'il soumet à Jacques Léonard, ministre des Affaires municipales, M. Roberts concède à la province le droit d'opposer son veto aux projets fédéraux de création

d'emplois. (Lettre rendue publique le 6 décembre, **Le Devoir**, 7 décembre, p. 10.) Cette formule n'est toujours pas acceptable pour le gouvernement du Québec.

L'Assemblée nationale commence à discuter du projet de loi à la mi-décembre. Le Parti libéral du Québec mène l'opposition, appuyé en cela par les municipalités québécoises et diverses organisations dont la Chambre de commerce de Montréal et le Conseil du patronat. Le gouvernement péquiste accepte de confier l'étude du projet de loi à un comité parlementaire permanent, mais il limite toutefois ses débats à trois jours.

Le 15 décembre, Jacques Léonard dépose des amendements au projet de loi controversé. Le pouvoir discrétionnaire accordé au ministre à l'origine est remplacé par un ensemble de règles clairement définies qui précisent quelles subventions fédérales seraient passibles de pénalités provinciales. En outre, les changements apportés donnent aux municipalités le droit de faire appel des sanctions provinciales et de suspendre toute coupure jusqu'à ce que les tribunaux aient pu rendre une décision.

Les amendements proposés ne suffisent pas à faire taire les critiques. À deux reprises, les débats à l'Assemblée nationale se poursuivent jusqu'au petit jour. Le 20 décembre, le Parti libéral du Québec menace de bloquer l'adoption de neuf autres projets de loi toujours en instance si le gouvernement persiste à vouloir faire édicter le projet de loi n° 38. Le gouvernement péquiste décide alors de retirer ce dernier, mais il promet de déposer un projet de loi semblable au début de la nouvelle session en 1984.

Commerce

Les gouvernements provinciaux font preuve en 1983 d'une plus grande volonté de participer à la formulation des politiques commerciales du Canada. Les premiers ministres provinciaux publient au début de l'année un document de 46 pages intitulé **Politique commerciale du Canada pour les années 80: perceptions des provinces.** Le document met fondamentalement l'accent sur le caractère insatisfaisant de la démarche adoptée à l'égard de la politique commerciale et souligne qu'un leadership national efficace suppose une étroite collaboration entre les gouvernements fédéral et provinciaux et la coordination de leurs efforts. Les politiques économiques et commerciales nationales doivent refléter les réalités régionales et mettrent en équilibre les priorités et intérêts divers des provinces. Le relèvement du secteur primaire est vu comme la grande priorité en matière de développement économique. Au niveau international, les provinces soulignent la nécessité d'améliorer les relations économiques du Canada avec les États-Unis. Par ailleurs, elles préconisent l'adoption d'une politique à long terme visant à réduire la dépendance du Canada par rapport aux États-Unis et à diversifier les marchés canadiens.

La route qui mène vers une plus grande collaboration fédérale-provinciale en matière de politique commerciale est rocailleuse. À la première conférence intergouvernementale des ministres du commerce, tenue en juin 1982, le ministre fédéral, Ed Lumley, a promis de consulter les provinces au cours de la rédaction d'un document traitant de la politique commerciale. Quatre mois plus tard, les sous-ministres provinciaux du commerce ont accepté de rédiger un document commun destiné à Gerald Regan, qui venait de remplacer M. Lumley. Au même moment, toutefois, le gouvernement fédéral préparait un document sur la politique commerciale canado-américaine.

Lorsque les sous-ministres du Commerce, réunis à l'occasion d'une conférence fédérale-provinciale, apprennent l'existence du document fédéral le 20 février 1983, l'assemblée devient houleuse. Selon les provinces, ce document, rédigé à leur insu et sans leur collaboration, vise à supplanter la stratégie commerciale arrêtée en commun. Le gouvernement fédéral rétorque en alléguant qu'il s'agit d'un document interne du Cabinet.

Le ton est plus conciliant le 25 avril à l'occasion d'une rencontre à huis clos des ministres fédéral et provinciaux du commerce. Gerald Regan ouvre la séance en s'excusant de ne pas avoir plus consulté les provinces. (Rapporté dans le **Toronto Star**, 26 avril, p. D3) Seul Gordon Walker de l'Ontario se formalise toujours du document fédéral qui a perturbé la conférence de février. Les ministres sont réunis en avril pour mettre la dernière main au document commun. Les vues provinciales sont essentiellement acceptées par Ottawa et intégrées à la politique fédérale. C'est la dernière consultation officielle avant que le cabinet fédéral ne soit saisi du document.

La création d'un comité fédéral-provincial chargé des questions commerciales auxquels participeraient les sous-ministres provinciaux de l'Industrie et du Commerce, qu'annonce Gerald Regan après la réunion d'avril, illustre concrètement que le gouvernement fédéral souhaite une consultation accrue des provinces. (**Toronto Star**, 26 avril, p. D3)

Les ministres provinciaux reconnaissent plus tard qu'ils étaient d'avis que le gouvernement fédéral était plus disposé que par le passé à écouter leurs opinions sur les questions économiques. Dans un discours prononcé à l'occasion de la Conférence annuelle des premiers ministres tenue au mois d'août, le ministre ontarien de l'Industrie et du Commerce, Frank Miller, déclare que "par le passé, les ministres et les responsables du Commerce fédéraux-provinciaux ont fait oeuvre utile en améliorant le processus de consultation". (p. 4) Il note toutefois qu'aucune politique commerciale nationale n'a encore été annoncée par le ministère fédéral.

Le communiqué publié à l'occasion de la Conférence comprend le passage suivant:

> les provinces élaborent pour les années 80 une politique commerciale globale qui nécessiterait que des mesures immédiates et énergiques soient prises afin de soutenir les efforts déployés par le Canada pour occuper une place plus importante et plus concurrentielle dans l'économie mondiale. (p. 4)

Pour ce faire, les premiers ministres des provinces énumèrent divers points qu'il convient d'étudier, notamment:

- l'abolition des entraves inutiles à l'investissement étranger;
- la nécessité d'établir des modalités de financement visant à rendre les exploitations plus concurrentielles sur les marchés mondiaux;
- la collaboration interprovinciale en vue de constituer des consortiums dans le secteur des exploitations;
- la nécessité de déployer des efforts soutenus en vue d'abolir les obstacles non tarifaires posés par les principaux partenaires commerciaux;
- l'aide au secteur privé pour la présentation de soumissions sur les marchés internationaux;
- la collaboration dans les méthodes visant à accroître les exportations de services et de compétences particulières des provinces;
- l'échange de renseignements sur les possibilités du marché.

À l'automne de 1983, le gouvernement fédéral rend publique sa position dans un document de travail intitulé **la Politique commerciale du Canada pour les années 80.** Un document d'information l'accompagne. Selon le document de travail, les provinces ont un rôle important à jouer dans la formulation et l'application de la politique commerciale.

> Grâce à des contacts suivis aux niveaux des ministres et des sous-ministres ... et grâce au comité fédéral-provincial sur les relations commerciales ... nous disposerons d'un cadre plus structuré pour les consultations commerciales internationales. Ces consultations jouent maintenant un rôle utile dans la gestion des intérêts commerciaux du Canada et contribueront à mieux coordonner et harmoniser les activités et programmes fédéraux et provinciaux. (p. 57)

Le document d'information recommande la tenue de consultations permanentes avec les provinces, les milieux d'affaire et d'autres groupes, de façon à être plus conscient des préoccupations et priorités régionales et sectorielles et de leur être plus sensible au moment de l'élaboration des politiques canadiennes, et à permettre aux provinces de tenir compte de l'évolution des échanges internationaux.

Dans sa réponse au document de travail fédéral, le Premier ministre de l'Alberta, Peter Lougheed, reconnaît qu'il contient un certain nombre d'éléments positifs et notamment qu'il convient de la nécessité de parvenir à une consensus national en matière d'échanges commerciaux. (Discours à l'occasion de la Canadian Pacific Rim Opportunities Conference, Calgary, 7 octobre, p. 7) Il note toutefois certaines faiblesses et lacunes et estime que l'on n'accorde pas assez d'importance au risque de perdre des marchés traditionnels.

AGRICULTURE

Plan de stabilisation des revenus des éleveurs

La question qui domine les réunions des ministres fédéral et provinciaux de l'Agriculture tout au long de 1983 est celle de l'élaboration d'un plan de stabilisation des revenus pour les éleveurs. La stabilisation est une forme d'assurance-revenus qui permet d'atténuer les effets du cyclisme des revenus chez les producteurs, qui peut être extrêmement dommageable. Elle consiste en la création d'un fonds d'assurance auquelle les éleveurs contribueraient durant les bonnes années, lorsque les prix sont élevés, et dans lequel ils puiseraient les mauvaises années. Il s'agit d'une solution de rechange au recours aux offices de commercialisation.

Tous les ministres provinciaux de l'Agriculture s'entendent pour dire qu'un programme national de stabilisation est préférable à la pléthore de subventions agricoles qui existent dans tout le pays. C'est toutefois le seul point sur lequel toutes les provinces s'accordent. Bien que le ministre fédéral, Eugene Whelan, dise préférer un système axé sur la gestion de l'offre, au moyen d'offices de commercialisation, par exemple, il est disposé à examiner toute proposition qui fasse l'unanimité des provinces.

Une conférence interprovinciale des ministres de l'Agriculture se tient à Toronto le 1er mars 1983. Toutes les provinces, à l'exception de Terre-Neuve, y sont représentées, de même que cinq groupes nationaux de producteurs: la Fédération canadienne de l'agriculture, le Conseil canadien du porc, le Conseil du marché du mouton du Canada, le Syndicat national des cultivateurs et la Canadian Cattlemen's Association.

La conférence permet de mettre sur pied un groupe de travail tripartite (gouvernement fédéral - provinces - producteurs) qui reçoit le mandat d'élaborer un plan national de stabilisation. Le groupe de travail doit remettre sa proposition à la réunion de juillet des ministres provinciaux. Il est toutefois incapable d'avancer un plan qui recueille l'unanimité.

Les différends sont nombreux mais le principal est celui de la "superposition", terme employé pour décrire les subventions provinciales qui viennent s'ajouter aux subventions nationales. L'Ontario, les provinces des Prairies et les producteurs veulent que les agriculteurs de toutes les provinces reçoivent les mêmes subventions. À leur avis, ce sont les forces du marché, et non les subventions provinciales, qui devraient déterminer où on se livre à l'agriculture. Le Québec et la Colombie-Britannique, toutefois, qui entendent subvenir à leurs propres besoins, sont déterminées à offrir des subventions pour les produits qui ne sont pas économiquement viables. (**Globe and Mail**, 17 juillet, p. B7) La "superposition" est donc pratiquée dans ces deux provinces.

Le 18 juillet, une proposition avancée par le ministre ontarien de l'Agriculture, Dennis Timbrell, reçoit l'appui de quatre provinces: l'Ontario, l'Alberta, la Saskatchewan et le Manitoba. Le plan proposé est à adhésion facultative et établirait un prix plancher pour les producteurs. Aucune superposition ne serait autorisée. Le coût de la stabilisation serait partagé par le gouvernement fédéral, les provinces et les producteurs.

Le 31 octobre, trois des quatre provinces déjà mentionnées et le gouvernement fédéral parviennent à une entente. Bien que le nouveau plan soit très semblable à la proposition du 20 juillet, le Manitoba lui retire son appui. Le programme de stabilisation sera administré par l'Office fédéral de stabilisation des prix agricoles, lequel sera conseillé par un comité composé de représentants du gouvernement fédéral, des provinces et des producteurs.

Le changement le plus important par rapport à la proposition antérieure est une restriction qui limite la contribution gouvernementale combinée à 6 p. 100 des recettes du marché, afin de pouvoir contrôler la surproduction. Au-delà de ce seuil, tous les frais seraient à la charge de l'industrie. (**Western Producer**, 10 novembre, p. 1) Cette formule constitue un compromis entre la position d'Eugene Whelan, qui préconisait de plus vastes mécanismes de contrôle de la production, et celle des provinces, qui s'opposaient à tout programme qui risquait de constituer une ingérence dans les affaires des producteurs. Le plan proposé doit comprendre quatre programmes distincts visant respectivement les entreprises de naissage, les parcs d'engraissement et les porcins et ovins de boucherie.

Le succès de l'accord est, de toute évidence, amoindri par la non-adhésion de sept des provinces. Les trois provinces signataires produisent bien environ 80 p. 100 du boeuf canadien, mais c'est à peine si elles comptent pour la moitié du porc produit: la seule production du Québec représente 37 p. 100 de l'ensemble.

L'impossibilité d'accorder des subventions supplémentaires explique l'absence du Québec et de la Colombie-Britannique. Celle du Manitoba découle du fait que le gouvernement néo-démocrate déplore que le plan soit fondé non sur une formule du coût de production, mais sur le prix du marché.

Bien que signataire de l'accord, le ministre fédéral de l'Agriculture, Eugene Whelan, est assez tiède envers le plan proposé. Il l'avait initialement rejeté en raison de son coût et parce qu'il n'apportait pas de solutions aux problèmes fondamentaux de l'industrie, la surproduction et une commercialisation insuffisante. **(Western Producer,** 24 novembre, p. A1) Il avait menacé de mettre en oeuvre un programme combinant des mesures de stabilisation à des mesures de contrôle de la production, en vertu duquel l'excédent de la production par rapport au niveau fixé ne pourrait bénéficier de la protection offerte.

Un rapport rédigé par Henri Vandermeulen et Sonny Anderson et publié en novembre 1983 propose une solution de rechange qui a la faveur du ministre fédéral. **(Western Producer,** 24 novembre, p. A33) La proposition, qui est axée sur la gestion de l'offre, prévoit la création d'un office qui aurait le pouvoir de fixer les prix, d'établir les contingents, de contrôler les importations, d'enregistrer tous les producteurs de boeuf et de prélever les cotisations qui serviraient à payer les frais de fonctionnement et ceux de l'écoulement de la production excédentaire. Selon le rapport, le gouvernement fédéral pourrait contourner l'obstacle constitutionnel créé par le fait que le contrôle des industries locales appartient aux provinces en déclarant que les entreprises sont "à l'avantage général du Canada" comme on l'avait fait en 1935 à la création de la Commission canadienne du blé. Il existe toutefois une différence critique, c'est qu'en 1935, cette initiative avait été prise à la demande des provinces.

SOCIÉTÉS

Le projet de loi S-31, **Loi sur la limitation de la propriété des actions des sociétés,** déposé devant le Sénat le 2 novembre 1982, interdit aux organismes des gouvernements provinciaux de détenir plus de 10 p. 100 des actions donnant droit de vote d'entreprises désignées relevant du gouvernement fédéral ou d'exercer les droits de vote attachés à toute action acquise après le 2 novembre 1982.

Le projet de loi vise essentiellement le secteur des transports. Le gouvernement fédéral estime qu'en raison du "caractère national unique" du transport interprovincial et international, il doit préserver le contrôle qu'il exerce sur ce secteur. En présentant le projet de loi S-31, le gouvernement fédéral tente de protéger son secteur de compétence contre ce qu'il perçoit comme une ingérence de la part des gouvernements provinciaux ou de leurs organismes. Comme Allan Tupper (1983) devait observer, l'initiative du gouvernement fédéral s'explique principalement par sa "crainte que les gouvernements provinciaux exercent leurs prérogatives de propriétaire pour faire preuve de discrimination à l'égard d'autres provinces ou pour échapper au pouvoir de réglementation fédérale". (p. 10)

En outre, cette mesure législative constitue une tentative de la part d'un gouvernement fédéral agressif pour étendre son influence et rehausser son rôle économique. Malgré la grande importance qu'elle revêt pour les provinces, spécialement le Québec, elle est déposée sans aucune consultation préalable.

Le projet S-31 a pour but de freiner les stratégies des gouvernements provinciaux en matière d'investissement, d'accroître le contrôle fédéral sur ces stratégies et de renforcer la compétence législative fédérale sur les transports. Il crée une alliance entre le gouvernement fédéral et les grandes sociétés, pour qui "le projet de loi constitue un rempart contre l'influence des provinces dans des sociétés rentables et importantes sur le plan national". (Tupper, p. 19)

Il est généralement reconnu que l'objet principal du projet de loi est d'empêcher la Caisse de dépôt et placement du Québec, société d'État qui possède déjà 9,4 p. 100 des actions de la Canadien Pacifique Limitée, d'augmenter sa participation. La Caisse, créée en 1965 pour administrer et investir les fonds de la Régie des pensions du Québec, est l'une de ces nombreuses sociétés créées par le gouvernement provincial pour agir comme véhicule du développement économique de la province et pour promouvoir les intérêts des hommes d'affaires francophones. Le gouvernement du Québec, de même que ceux de plusieurs autres provinces, perçoit le projet de loi comme une tentative d'Ottawa de limiter ses options économiques et de contrôler sa stratégie d'investissement.

En 1983, le Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles est saisi du projet de loi. Au printemps, le Comité entend de nombreux particuliers et groupements. Le 3 novembre, le ministre de la Consommation et des Corporations, Judy Erola, annonce une série d'amendements au projet de loi et déclare:

> des consultations furent également amorcées auprès des gouvernements provinciaux, de parlementaires, de particuliers et de représentants du secteur privé. Ces discussions ont permis d'améliorer plusieurs aspects du projet de loi. (**Le Devoir**, 4 novembre, p. 1)

Les amendements comprennent une clause qui précise que l'objet de la mesure législative est de protéger la compétence fédérale en matière de transport. On entend aussi limiter son application à ce secteur. Les gouvernements et organismes provinciaux pourraient acquérir autant d'actions qu'ils le désirent dans une société visée par la loi pourvu qu'ils ne détiennent pas plus de 10 p. 100 des actions donnant droit de vote.

En vertu d'un autre amendement (et le seul qui, selon la caisse, ait une quelconque signification) les petites entreprises de transport interprovincial, c'est-à-dire celles dont l'actif est inférieur à 20 millions de dollars, sont exemptées de l'application de la loi. Les Caisses provinciales ne seraient plus ainsi empêchées d'acheter plus de 10 p. 100 des actions d'une société de fabrication ou d'un conglomérat qui a une petite entreprise de transport interprovincial comme filiale.

Les amendements reçoivent un accueil mitigé, particulièrement de la part du Québec. Par ailleurs, une clause litigieuse figure toujours dans le projet de loi, celle qui prévoit que les mesures énoncées sont rétroactives à la date de son dépôt (c'est-à-dire le 2 novembre 1982). Selon les critiques, les amendements annoncés en novembre 83 n'ont pas réussi à combler les lacunes les plus sérieuses du projet de loi original.

L'opposition au projet de loi, principalement celle du Québec, grandit à la fin de l'année. Les porte-paroles de la Caisse de dépôt et de placement soutiennent que la Commission canadienne des transports a tous les pouvoirs nécessaires pour assurer la protection de l'intérêt national. Elle peut rejeter tout changement de propriétaire, toute fusion, toute acquisition et toute autre modification au statut d'une entreprise de transport qu'elle juge contraire à l'intérêt public.

Plusieurs des provinces, de même que le Parti progressiste-conservateur fédéral, déplorent l'absence de consultations, critiquent les tendances centralisatrices du gouvernement fédéral et soutiennent que le projet de loi est inutile. Certains des gouvernements provinciaux progressiste-conservateurs diminuent l'importance des répercussions que le projet de loi peut avoir sur les relations entre le secteur public et le secteur privé.

Fait singulier, c'est le Parti progressiste-conservateur fédéral, qui s'est engagé à restreindre le rôle et l'influence des sociétés d'État, qui

se porte à la défense des intérêts du Québec et de la Caisse à la Chambre des communes. Le chef de l'Opposition, Brian Mulroney, fait valoir à son caucus que le projet de loi est perçu par le Québec comme une attaque directe contre la Caisse et qu'il revêt dans cette province une importance culturelle aussi grande que celle du tarif du Nid-de-Corbeau dans l'Ouest. (**The Gazette**, 16 décembre, p. B3)

Le projet de loi S-31 est toujours au feuilleton lorsque la session parlementaire se termine en novembre 1983. Judy Erola indique dans une déclaration à la Chambre qu'un projet de loi semblable serait déposé au cours de la nouvelle session, en 1984. (**Débats de la Chambre des communes**, 23 novembre, p. 29116).

4 L'ASSURANCE-MALADIE ET LE FÉDÉRALISME FISCAL

En 1983, l'assurance-maladie suscite l'un des grands débats d'ordre fédéral-provincial. Le différend se produit à la suite de deux initiatives du gouvernement fédéral. La première est la modification apportée unilatéralement à la loi de 1977 qui donne lieu aux accords sur le financement des programmes établis (FPE) relativement à la santé et à l'enseignement postsecondaire. La deuxième est le dépôt en décembre d'un projet de loi intitulé, **Loi canadienne sur la santé.** Ces deux initiatives sont une tentative de la part du gouvernement fédéral d'obtenir un plus grand contrôle sur les programmes de soins médicaux des provinces tout en limitant ses contributions.

HISTORIQUE

Le régime canadien d'assurance-maladie repose essentiellement sur deux lois fédérales: la **Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques** et la **Loi sur les soins médicaux** adoptées respectivement en 1957 et 1966. L'adoption de ces lois constituait non pas tant un début que l'aboutissement de plusieurs années d'activité tant au niveau fédéral que dans plusieurs provinces et l'amorce d'une nouvelle période d'interaction entre les deux ordres de gouvernement.

L'idée d'un régime national d'assurance-maladie a été lancée en 1945 lors de la Conférence fédérale-provinciale du rétablissement. Dans le cadre des propositions de restructuration du système fédéral contenues dans le "Livre Vert", le gouvernement fédéral propose de payer à chaque province 60 p. 100 des coûts d'un vaste programme national d'assurance-maladie. Cette offre est toutefois intimement liée au transfert au trésor fédéral d'importants champs d'imposition provinciaux. Comme les provinces ne veulent pas céder une partie importante de leur pouvoir d'imposition, la proposition est rejetée. Puisque, constitutionnellement, le domaine des hôpitaux et des soins médicaux relève de la compétence des provinces, les gouvernements provinciaux ont toute liberté d'accepter ou de refuser l'offre fédérale.

L'affaire rebondit en 1947 avec l'établissement par la Saskatchewan d'un régime universel et obligatoire d'assurance-hospitalisation. Par la suite, trois autres provinces mettent sur pied des régimes semblables. La conférence fédérale-provinciale de 1955 constitue aussi un autre pas important vers un régime national d'assurance-hospitalisation. Le Premier ministre de l'Ontario, Leslie Frost, propose alors de débattre la question de l'assurance-maladie en vue d'en arriver à l'établissement d'un plan national entraînant la participation des gouvernements fédéral et provinciaux. La proposition est appuyée par les quatre provinces dotées d'un régime d'assurance-maladie, lequel devient de plus en plus lourd à supporter financièrement.

Le gouvernement fédéral présente donc en 1956 un projet visant à mettre en oeuvre un programme national d'assurance-maladie donnant la priorité à l'assurance-hospitalisation et aux services diagnostiques. L'année suivante, la **Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques** est adoptée et, le 1er juillet 1958, le programme est mis en oeuvre.

Les contributions fédérales sont payées par le biais de subsides versés à chaque province à la condition qu'elle dispose d'un régime universel. La **Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques** spécifie les services qui doivent être assurés et le financement se fait par le partage égal des coûts entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

À la suite de l'offre fédérale de partage des coûts, les six autres provinces lancent des programmes d'assurance-hospitalisation. En 1961, presque toute la population du Canada bénéficie d'un régime d'assurance-maladie.

C'est au cours d'une autre rencontre fédérale-provinciale, la Conférence des premiers ministres de 1965, qu'un régime d'assurance-maladie vraiment universel et national commence à prendre forme, constituant ainsi la deuxième phase du développement du régime canadien. Cette fois, le gouvernement fédéral prend l'initiative, le Premier ministre Lester Pearson affirmant que son administration a la responsabilité de coopérer avec les provinces en vue de rendre l'assurance-maladie financièrement viable pour tous les Canadiens. Le gouvernement fédéral est prêt à verser aux provinces des contributions représentant la moitié du coût des services médicaux assurés au pays. Pour bénéficier des subventions, les provinces doivent respecter quatre principes à l'égard de leur programme d'assurance-maladie:

1. l'assurance doit couvrir tous les services fournis par les médecins.

2. Le régime doit être universel et s'appliquer également à tous les résidents admissibles. (Le terme "universel" sera par la suite défini comme signifiant 95 p. 100 des résidants d'une province.)

3. Le régime doit être administré par un organisme public.

4. Chaque régime provincial doit permettre le transfert complet des avantages qu'il procure aux personnes passant d'une province à l'autre, leur accordant ainsi une couverture continue.

Lors de l'entrée en vigueur de la loi, le 1er juillet 1968, seules la Saskatchewan et la Colombie-Britannique sont en conformité avec ces principes. Dès décembre 1970, toutefois, toutes les provinces se sont dotées de programmes d'assurance-maladie conformes et pouvant recevoir la subvention fédérale assurant 50 p. 100 du financement des coûts.

Malgré les efforts de coopération de M. Pearson avec les provinces en 1965 et malgré les nombreuses consultations intergouvernementales, ces changements ont quelque peu affecté les relations fédérales-provinciales. Plusieurs provinces se sont senties forcées de prendre part au programme. Même si le gouvernement fédéral paie 50 p. 100 des coûts, la plupart des gouvernements provinciaux sont obligés de consacrer une grande partie de leur budget à l'assurance-maladie, ce qui ne manque pas d'influer grandement sur l'établissement de leurs priorités.

L'importance des subventions fédérales offertes et la grande faveur qu'a l'assurance-maladie dans la population font que les provinces n'ont pas vraiment le choix. Comme le fait remarquer Malcolm Taylor (1978): "Tel est le pouvoir du trésor fédéral, même dans des domaines qui ne relèvent pas de sa compétence" (p. 375). Quelques provinces parlent de "chantage politique".

Avec l'accroissement substantiel des frais d'assurance-maladie au cours des années 1970, les accords sur le partage des coûts créent de nombreuses difficultés. Vers le milieu de la décennie, la plupart des gouvernements sont prêts à les laisser tomber en faveur de nouveaux mécanismes de financement. Les gouvernements provinciaux se plaignent de la rigidité du régime et du peu de liberté qu'ils ont pour établir leurs dépenses prioritaires et ils déplorent le trop grand contrôle exercé par Ottawa. De son côté, le gouvernement fédéral s'inquiète de l'absence de limites du régime et souhaite avoir la possibilité de prévoir les augmentations de coûts.

Comme les subventions fédérales ne couvrent que certains services de soins médicaux, une autre difficulté surgit. Les programmes encouragent les médecins à donner les soins les plus chers admissibles aux subventions

fédérales, souvent aux dépens de la prévention et de la rééducation, ce qui nuit à la rentabilité du système, crée certains déséquilibres et a tendance à orienter les priorités provinciales en matière de santé.

La volonté de modifier les accords concernant les subventions mène à une série de rencontres intergouvernementales au milieu des années 1970, lesquelles aboutissent à une formule complexe que l'on retrouve dans la **Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis.**

Selon cette loi, chaque province doit recevoir une subvention globale du gouvernement fédéral sous forme de transfert de points fiscaux et de versement en espèces. Chacun de ces deux mouvements de fonds doit constituer après cinq ans 50 p. 100 du paiement de transfert. Le montant initial est calculé en fonction de la contribution réelle du gouvernement fédéral en 1975 et doit être relevé annuellement en fonction de la population et de l'augmentation par habitant du PNB. Ainsi, les contributions fédérales à l'assurance-santé et à l'enseignement postsecondaire ne seront désormais plus reliées aux coûts réels des programmes.

Cet accord permet au gouvernement fédéral de limiter et de prévoir ses dépenses tout en accordant aux gouvernements provinciaux une plus grande souplesse, étant donné qu'ils peuvent partager la contribution fédérale comme ils l'entendent entre l'assurance-santé et l'enseignement postsecondaire. En effet, puisque les versements se font aux trésors provinciaux et qu'ils ne sont plus liés aux coûts des programmes, il n'existe plus de lien direct entre le transfert de fonds fédéraux et les dépenses des provinces relativement à la santé et à l'enseignement postsecondaire. Les accords de 1977 prévoient également un paiement de rajustement provisoire si l'accroissement des recettes fiscales est inférieur à la hausse du PNB.

Cinq ans après, au terme de l'accord, Ottawa et les provinces sont incapables de s'entendre sur d'autres arrangements fiscaux. En 1981, le gouvernement fédéral annonce son intention de présenter une nouvelle loi sur la santé qui rendra plus clairs les principes de l'assurance-maladie et qui réglera quelques-uns des prétendus abus. La même année, les négociations sont rompues. En avril 1982, le gouvernement fédéral adopte le projet de loi C-97, la première de deux modifications unilatérales apportées à la loi de 1977 qui avait donné lieu aux accords sur le **Financement des programmes établis** (FPE). Bien que les accords de 1977 aient satisfait les provinces, le gouvernement fédéral déplore l'absence de contrôle qu'il avait sur les dépenses et le manque de visibilité de son administration. De plus, en cette période de limitation des dépenses, le gouvernement fédéral est de plus en plus contrarié par l'idée d'avoir à

transférer des sommes énormes aux provinces. Le projet de loi C-97 établit le niveau de sa contribution pour une période d'un an.

INITIATIVES FÉDÉRALES EN 1983

Modifications du FPE

La deuxième modification apportée à la législation concernant le FPE, déposée devant la Chambre des communes le 2 mai, constitue l'une des deux grandes initiatives prises en 1983 par le gouvernement fédéral à l'égard de l'assurance-maladie. En vertu du projet de loi C-150, le gouvernement fédéral partage unilatéralement ses fonds au titre du FPE entre les soins médicaux et l'enseignement postsecondaire et établit le niveau de ses contributions pour chacune de ces composantes. Il plafonne aussi les augmentations de la portion de la subvention globale du FPE consacrée à l'enseignement. L'article 6 du projet de loi C-150 impose une limite de six et de cinq pour cent, dans le cas des années financières 1983-1984 et 1984-1985 respectivement, à l'égard du facteur de progression utilisé dans le calcul du montant par habitant applicable au financement de l'enseignement postsecondaire. Cette disposition correspond au programme "6 et 5" de limitation des dépenses du gouvernement fédéral.

Cette modification a trois conséquences importantes. La première est de réduire les recettes que les provinces perçoivent dans le domaine des programmes sociaux. La deuxième, et probablement la plus importante à long terme, est de laisser supposer que le gouvernement fédéral abandonne le principe de la subvention globale. L'affectation précise des fonds fédéraux a pour but d'amener les provinces à mieux rendre compte de la façon dont elles les dépensent. Enfin, conjugué à la modification apportée en 1982, le changement proposé a pour effet de faire disparaître la prévisibilité rendue possible par l'établissement du FPE en 1977. Les provinces vivent maintenant au jour le jour sans savoir d'une année à l'autre si le gouvernement fédéral ne réduira pas ses dépenses.

Le projet de loi C-150 n'a encore subi que la première lecture lorsque la session se termine en novembre 1983. Il doit toutefois être déposé à nouveau en 1984. La Chambre est également saisie d'un nouveau projet de loi au début de la nouvelle session, qui commence en décembre 1983, la **Loi canadienne sur la santé.**

Loi canadienne sur la santé

L'adoptation d'une nouvelle **Loi canadienne sur la santé** a d'abord été proposée par le gouvernement fédéral le 26 mai 1982, en vue de "consolider la législation actuelle et clarifier les normes nationales des services

médicaux et hospitaliers assurés." (Santé et Bien-être social Canada, **Communiqué)** Le projet de loi C-3 est présenté à la Chambre des communes le 12 décembre 1983.

Le gouvernement fédéral voit d'un mauvais oeil la dégradation des principes fondamentaux de l'assurance-maladie causée par les pratiques de quelques provinces, dont la surfacturation ou facturation directe et l'imposition de frais modérateurs.

Il y a surfacturation lorsqu'un médecin exige pour ses services des frais que le client doit acquitter en sus de ceux qui sont payés par le régime d'assurance-maladie de la province. Les frais modérateurs sont exigés du patient lors de la prestation des services médicaux assurés. Ces pratiques se sont intensifiées de façon significative au cours des dernières années. Selon le ministre fédéral de la Santé et du Bien-être social, Monique Bégin, le coût annuel de ces pratiques a presque doublé pour les patients canadiens entre 1978 et 1983. **(Déclaration,** 12 décembre) De plus, l'usage de la surfacturation est concentré dans certaines communautés et est plus répandu dans certaines spécialités médicales, de sorte qu'il est difficile d'obtenir des services sans payer une partie des frais médicaux.

Selon le gouvernement fédéral, la surfacturation et les frais modérateurs contribuent à la dégradation du principe d'"universalité des soins". Le ministre fédéral de la Santé Monique Bégin, affirme que certaines personnes ne peuvent avoir accès aux services assurés. La position du gouvernement central soutient implicitement que les revenus tirés des frais modérateurs contribuent très peu au financement du régime d'assurance-santé de la province, mais que les frais exigés constituent un sérieux obstacle pour certains Canadiens, notamment les personnes à faible revenu.

Le gouvernement fédéral s'inquiète encore plus de l'accroissement de ces pratiques dans l'avenir. Il en résulterait un double système de soins médicaux si on n'y mettait pas un frein: l'un pour les riches et l'autre pour les pauvres. À ses yeux, cela contreviendrait au principe même de l'assurance-santé, qui est de fournir les mêmes services à tous les Canadiens.

Le point de vue des provinces varie considérablement, tant à l'égard des frais modérateurs et de la surfacturation qu'à celui des primes exigées par les hôpitaux. Seulement trois provinces exigent un supplément pour les soins médicaux: l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique. Le Québec impose une taxe de 3 p. 100 aux employeurs. La surfacturation existe dans huit provinces. Seul le Québec a rendu presque impossible la surfacturation en interdisant aux patients de demander un remboursement en vertu du régime gouvernemental. En Colombie-Britannique, les médecins se

sont volontairement engagés à ne pas avoir recours à cette pratique. Quatre provinces prélèvent des frais modérateurs hospitaliers, autres que les frais de soins prolongés.

L'intensification de ces pratiques fait alors ressortir deux faiblesses de la législation. Il est impossible de déterminer l'ampleur que le phénomène doit prendre et le niveau que la surfacturation et les frais hospitaliers doivent atteindre pour qu'ils constituent un obstacle à l'universalité des soins. D'autre part, la seule sanction à laquelle le gouvernement fédéral peut avoir recours est de retenir les paiements de transfert. Le projet de loi a été conçu pour remédier à ces lacunes.

Dans un exposé de position intitulé **Pour une assurance-santé universelle** et publié en juillet 1983, le gouvernement fédéral exprime son point de vue:

> "Nous pouvons préserver l'assurance-santé seulement si nous garantissons que les principes de base en sont respectés... Il reste que l'érosion du système est assez généralisée pour constituer un problème d'envergure nationale... Les lois actuelles ne suffisent pas pour régler le problème parce qu'elles ne disent pas clairement aux provinces, aux travailleurs de la santé et au public que l'imposition de frais directs pour les services de santé ne sera pas tolérée." (p. 37)

L'ensemble des dispositions proposées doit remplacer la **Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques** et la **Loi sur les soins médicaux.** La nouvelle loi réaffirme les principes fondamentaux de l'assurance-maladie. En outre, le terme "universalité" comprend maintenant cent pour cent des résidants d'une province. Plus important encore, elle précise les pratiques jugées non conformes à ces principes, dont la surfacturation et les frais modérateurs. La nouvelle loi prévoit des sanctions précises imposées par le gouvernement fédéral à l'endroit des provinces fautives, comme la retenue, au moment du versement des paiements de transfert, de montants égaux à ceux de la surfacturation et des frais modérateurs exigés.

Par ces mesures, le gouvernement fédéral tente en apparence de mettre fin à des pratiques qui, selon lui, contribuent à l'érosion des principes de l'assurance-maladie. Toutefois, au-delà de cette apparence, ce geste démontre une tentative de sa part de faire pencher l'équilibre du pouvoir de son côté. Le projet de loi lui permet d'exercer un plus grand contrôle sur les programmes provinciaux d'assurance-maladie, le dotant ainsi d'une plus grande influence sur les mécanismes que pourront choisir les provinces pour percevoir les recettes nécessaires au financement des soins médicaux.

Deux des dispositions de la loi visent à obliger les provinces à rendre compte encore plus des fonds fédéraux dépensés et à rendre plus manifeste la présence du gouvernement fédéral. La première précise que "les provinces doivent fournir au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social des renseignements raisonnables sur le fonctionnement du programme." **(Loi sur la Santé au Canada, Sommaire, p. 2)** L'autre oblige à "faire état convenablement" des contributions fédérales au régime d'assurance-maladie. (Projet de loi C-3, article 13)

RÉACTION DES PROVINCES

La réaction des provinces aux initiatives fédérales se développe selon trois grands axes. Tout d'abord, elles s'opposent à ce que le gouvernement fédéral présente la situation en termes de "crise". À leur avis, il n'y a aucune érosion du régime d'assurance-maladie ni des principes sur lesquels il est fondé, en donnant comme preuve le faible pourcentage des soins que doivent payer les patients. Elles réaffirment leur engagement à l'égard des principes du régime d'assurance-santé.

Le Premier ministre de l'Ontario, Bill Davis, à titre de président de la Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux, écrit à M. Trudeau le 26 août que toutes les provinces, "... ne sont pas moins engagées que le gouvernement fédéral à maintenir les principes fondamentaux de notre régime d'assurance-santé."

Selon M. Davis, l'exposé de position du fédéral ne précise pas les mesures que le gouvernement fédéral entend prendre afin de résoudre les problèmes qu'il voit dans le régime d'assurance-santé et il passe sous silence la question du financement des soins médicaux. M. Davis termine en disant que les provinces sont incapables de déterminer quels effets la législation proposée pourra avoir sur leurs programmes.

Certaines provinces tentent de faire passer l'idée d'une surfacturation limitée. Elles soutiennent que la surfacturation permet aux médecins de maintenir un esprit de libre entreprise et de concurrence, ce qui les pousse à donner un meilleur service.

En deuxième lieu, les provinces se plaignent de l'empiètement du gouvernement fédéral sur leurs compétences. Le ministre de la Santé du Nouveau-Brunswick, Charles Gallagher, exprime un point de vue partagé par ses collègues des autres provinces lors d'un discours prononcé devant la New Brunswick Hospital Association: "(je ne) pense pas que le gouvernement fédéral ait le droit de déterminer les services ou leurs méthodes de prestation dans les provinces". (Cité dans le **St. John Telegraph Journal**, 27 juin, p. 7) Bien qu'il soit douteux que la **Loi canadienne sur la santé** constitue effectivement une ingérence lorsqu'elle précise la

définition des principes de l'assurance-maladie et qu'elle pénalise certaines pratiques visant à augmenter les revenus, cet argument est souvent invoqué par les provinces.

Enfin, les provinces ont l'impression que le gouvernement fédéral, en concentrant son attention sur les frais modérateurs et la surfacturation, passe à côté du noeud du problème du régime d'assurance-santé, c'est-à-dire l'insuffisance des subventions fédérales. Elles font même valoir que c'est là l'une des principales causes de l'existence de la soi-disant érosion du régime et affirment que la surfacturation leur permet de limiter l'augmentation des honoraires des médecins. Certaines provinces ont imposé des frais modérateurs afin d'augmenter leurs revenus et de diminuer les coûts en éliminant certain abus.

SUBVENTIONS FÉDÉRALES

Pour les gouvernements provinciaux, le coeur du problème réside dans le financement fédéral. À leur avis, le manque de fonds est la cause fondamentale des difficultés du régime d'assurance-santé. Le coût des soins médicaux a augmenté plus rapidement que les recettes provenant des subventions fédérales. Leur solution consiste soit à amener le gouvernement fédéral à augmenter les paiements de transfert, soit, à leur corps défendant, à faire porter le fardeau financier par les patients, du moins en partie.

Les provinces reconnaissent que les contributions fédérales consacrées au paiement des soins médicaux ont augmenté immédiatement après la mise en oeuvre du FPE, en raison du facteur de progression du PNB qui tenait compte de l'inflation du milieu des années 1970, et du ralentissement du taux de croissance des dépenses provinciales à l'égard des programmes d'assurance-santé en raison de la plus grande souplesse que permettaient les subventions globales. La participation du fédéral a atteint son sommet en 1979-1980 et a diminué depuis. Malheureusement pour les provinces, cette diminution coïncidait avec un accroissement rapide des coûts.

Selon les gouvernements provinciaux, l'aide d'Ottawa au titre des dépenses totales de santé a atteint un sommet de 47,8 p. 100 en 1979-1980 mais est tombé sous les 40 p. 100 en 1982-1983. ("Proposition fédérale en vue de réduire le financement de la santé et de l'enseignement postsecondaire." **Déclaration des ministres provinciaux des finances et des trésoriers,** avril 1983, figure 3.) Le 7 septembre, à l'occasion de la Conférence des ministres provinciaux de la Santé, le ministre fédéral de la Santé, Monique Bégin, affirme que le gouvernement fédéral a toujours payé et paie toujours environ 50 p. 100 des coûts du régime d'assurance-santé. Cette participation ne descend à 40 p. 100 que lorsque l'on tient compte des soins médicaux supplémentaires offerts par certaines provinces, mais il en a toujours été ainsi.

Ces affirmations différentes peuvent s'expliquer en partie par la distinction sémantique qui est faite entre les termes "régime d'assurance-santé" et "soins médicaux". Même si le gouvernement fédéral continue de payer 50 p. 100 des coûts des services admissibles aux subventions fédérales en vertu de la **Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques** et de la **Loi sur les soins médicaux,** sa contribution est tombée sous les 40 p. 100 du coût total des "soins médicaux".

Le deuxième élément qui peut expliquer le différend au sujet de la part assumée par le gouvernement fédéral est le partage de sa contribution entre les deux composantes des accords du FPE. En 1977, Ottawa avait posé que 32,1 p. 100 des montants transférés iraient à l'enseignement postsecondaire, même si les dépenses réelles des provinces à ce titre ne représentaient que de 27,2 p. 100 des fonds du FPE. Selon le document rendu public par les provinces en avril, ce pourcentage a été réduit depuis sous les 25 p. 100 en moyenne, bien que la situation varie d'une province à l'autre. **(Déclaration des ministres provinciaux des Finances et des Trésoriers,** figure 4.)

Durant les cinq années qui ont suivi les accords de financement global, le partage supposé par Ottawa n'a créé aucun problème aux provinces puisqu'elles pouvaient affecter ces fonds comme elles l'entendaient. Cependant, les modifications contenues dans le projet de loi C-150 de 1983 posent certaines hypothèses au sujet de ce partage. Le projet de loi assujettit les paiements de transfert destinés à l'enseignement postsecondaire au Programme 6 et 5 en limitant les augmentations à 6 et 5 p. 100 au cours des deux années financières suivantes. Bien que, comme le gouvernement fédéral lui-même l'annonçait, "la composante santé de la subvention globale n'a précisément pas été assujettie au programme de restriction" **(Pour une assurance-santé universelle,** juillet 1983, page 33), la contribution à la santé est touchée. Étant donné que la formule fédérale est basée sur l'hypothèse qu'environ un tiers des paiements de transfert du FPE est consacré à l'enseignement postsecondaire, plutôt que la fraction réelle d'un quart, le plafonnement des augmentations de ce secteur a pour effet de réduire les fonds destinés aux soins médicaux.

C'est essentiellement la question des subventions fédérales qui est à l'origine de l'impasse dans laquelle se trouvent les discussions intergouvernementales sur l'assurance-santé. Dans sa déclaration faite au cours de la rencontre fédérale-provinciale de septembre à Halifax, Mme Bégin déclare que la position fédérale "rejette catégoriquement l'idée que nos problèmes sont dus aux restrictions des paiements de transfert imposées par le gouvernement du Canada". (p. 5) Le ministre de la Santé et des Services sociaux de l'Île-du-Prince-Édouard, Albert Fogarty, résume ainsi la position des provinces: "Il n'y aura pas de solution tant que le

gouvernement fédéral ne reconnaîtra pas que sa contribution aux soins médicaux ne suit pas l'augmentation des dépenses provinciales". (Cité dans le **Charlottetown Guardian,** 16 septembre, p. 5)

ÉVOLUTION DU SYSTÈME CANADIEN DE SOINS DE SANTÉ

Le désaccord de 1983 sur le régime d'assurance-maladie comporte un autre élément que ne touche pas directement la **Loi canadienne sur la santé,** mais qui est lui aussi d'ordre fédéral-provincial. À côté des prétendus obstacles à l'universalité sont apparus au cours des dernières années une série de problèmes qui marquent le système canadien de soins de santé. Les coûts sans cesse croissants sont généralement doublés d'un déclin de la qualité des services. Les délais plus longs pour les interventions chirurgicales facultatives, les restrictions budgétaires, la suppression de lits d'hôpitaux et l'utilisation de matériel désuet dans certains hôpitaux sèment l'inquiétude parmi les Canadiens qui se demandent ce que l'avenir leurs réserve. Étant donné l'évolution démographique de la société, le système actuel sera-t-il à même de répondre aux demandes sans cesse croissantes d'une population vieillissante?

La position des gouvernements provinciaux laisse sous-entendre que tous les problèmes survenus dans le système de soins de santé ont été causés par des subventions inadéquates, et, par le fait même, peuvent être résolus en apportant les changements opportuns aux accords fiscaux. Le gouvernement fédéral rejette cette notion. Monique Bégin déclare que pour la plupart des problèmes, "des ressources supplémentaires n'apporteraient que de légères améliorations aux programmes de santé". (Discours prononcé à la 5th Biennial Northeast Canadian/American Health Conference tenue le 15 septembre à Halifax, p. 8.)

L'affectation des subventions moindres destinées aux soins médicaux prend maintenant une importance grandissante. Toute l'orientation du régime est remise en question. Certains groupes préconisent de mettre l'accent sur la prévention et la rééducation plutôt que sur les soins médicaux, plus onéreux.

L'affectation des ressources à l'intérieur du régime actuel donne également lieu à certaines critiques. Selon certains, on pourrait obtenir de meilleurs services sans augmentation substantielle des coûts. Le système de soins de santé est conçu de telle sorte qu'on a recours à du personnel et à des installations qui coûtent cher pour la prestation de services qui pourraient être obtenus à moindre coût de personnes autres que des médecins et ailleurs que dans les hôpitaux.

INTERACTION FÉDÉRALE-PROVINCIALE

L'adoption d'une nouvelle loi sur la santé mettant en application les principes du régime d'assurance-maladie était prévue depuis 1981. Au cours des négociations sur le FPE cette année-là, le gouvernement fédéral avait

annoncé qu'il projetait d'adopter une telle loi afin de reprendre un certain contrôle sur les programmes d'assurance-santé. Sa position se durcit en 1983 à la suite de certaines initiatives provinciales.

C'est la question des frais modérateurs qui occupe le devant de la scène au cours des rencontres fédérales-provinciales. Au début de l'année, seule la Colombie-Britannique a un système généralisé de frais modérateurs. Le 29 mars, le gouvernement de l'Alberta annonce un plan visant à instaurer de tels frais à partir du 1er octobre 1983. Mme Bégin laisse alors entendre que le gouvernement fédéral pourrait retenir ses paiements de transfert (totalisant 244 millions de dollars) à l'Alberta en ce qui concerne les programmes de santé. **(Globe and Mail,** 30 mars, p. 1)

La situation s'aggrave lorsque, le 6 mai, le gouvernement du Nouveau-Brunswick annonce qu'il projette d'imposer des frais modérateurs à compter du 1er juillet. Voyant que cette pratique commence à s'étendre, Mme Bégin s'en prend au régime de frais modérateurs de la Colombie-Britannique. C'est la première fois qu'elle dénonce publiquement les programmes des provinces de l'Ouest, bien qu'ils soient en vigueur depuis plusieurs années. **(Toronto Star,** 25 juin, p. A13)

L'exaspération du gouvernement central devient encore plus grande lorsque le gouvernement de l'Alberta décide de s'attaquer à ceux qui accusent un retard de trois mois et plus dans le paiement de leur primes d'assurance-maladie au 1er octobre. Ce geste suscite la colère de Mme Bégin qui affirme que, selon la nouvelle loi, le retrait de la couverture médicale contrevient au principe de l'accessibilité.

Le point de vue des provinces au sujet des soins de santé diverge carrément de celui du gouvernement fédéral. En 1983, il n'existe pratiquement aucun dialogue constructif entre les deux parties, qui sont incapables de s'entendre sur la nature ou la source du problème.

À la suite d'une initiative provinciale, les ministres de la Santé provinciaux et fédéral se rencontrent à Halifax le 7 septembre. C'est la première rencontre officielle tenue afin de discuter du régime d'assurance-maladie depuis mai 1982, bien que dans l'intervalle il y ait déjà eu des rencontres bilatérales des ministres responsables et deux conférences fédérales-provinciales de fonctionnaires.

La rencontre est infructueuse et, selon Mme Bégin, la réunion "a été une perte de temps" parce que les provinces n'avaient aucune proposition à présenter. **(Débats de la Chambre des communes,** 12 septembre, p. 26993) Les porte-parole provinciaux reprochent à la ministre de soutenir que ces questions relèvent du ministre des Finances, alors qu'elle a été invitée expressément pour discuter des problèmes financiers liés à l'assurance-maladie. **(The Gazette,** 13 septembre, p. B1) Des deux côtés, les positions se durcissent et on est encore loin d'un rapprochement.

Le 21 octobre, le Premier ministre Bill Davis, à titre de président de la Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux, écrit à M. Trudeau pour demander d'organiser une rencontre réunissant les ministres fédéraux et provinciaux de la Santé et des Finances "afin de discuter du financement de notre système de soins médicaux". Dans sa réponse datée du 16 novembre, le Premier ministre Trudeau met en doute l'opportunité d'une telle rencontre. Il endosse la position de sa ministre de la Santé, à savoir que "la question porte entièrement sur l'universalité du système d'assurance-maladie et non pas sur son financement". À son avis, le régime est financé de façon satisfaisante et les contributions fédérales sont conformes aux accords du FPE intervenus en 1977. Il reproche en outre aux provinces de ne pas s'attaquer aux problèmes fondamentaux de l'assurance-maladie. De son côté, M. Davis se dit déçu "que le gouvernement fédéral n'ait pas consulté les provinces de façon satisfaisante au sujet de la **Loi canadienne sur la santé** avant de la présenter à la Chambre des communes". (**Réponse**, 29 novembre)

La façon d'agir des gouvernements en regard de la question de l'assurance-maladie illustre certains des éléments "classiques" du Nouveau fédéralisme: mesures unilatérales, absence de consultation, souci de "visibilité" et volonté "d'obtenir tout le crédit" et recherche d'une plus grande responsabilité. Elle s'explique aussi par l'impact de la récession, le gouvernement fédéral voulant pratiquer des coupures dans les subventions aux programmes provinciaux et tentant de faire porter l'odieux du "problème" par les provinces.

Il n'y a eu aucune consultation avant l'annonce par le gouvernement fédéral des modifications aux accords fiscaux fédéraux-provinciaux. Alors que, dans les années 1960, il s'était servi de son pouvoir de dépenser pour amener les gouvernements provinciaux à participer à des programmes sociaux universels comme le régime d'assurance-maladie, le gouvernement fédéral décide maintenant de changer les règles, de façon à laisser le problème du contrôle des coûts entre les mains des provinces, tout en diminuant les paiements de transfert aux gouvernements provinciaux au titre des programmes sociaux universels à frais partagés.

Les initiatives prises par les provinces en prévision de l'adoption de la législation fédérale laissent entendre que le Nouveau fédéralisme n'est pas entièrement unidirectionnel. Ces mesures, comme l'imposition de frais modérateurs, ont été prises unilatéralement, sans consultation et probablement pour contrecarrer les propositions fédérales. On peut y voir une affirmation de l'autorité provinciale qui fait suite aux initiatives fédérales perçues par les provinces comme un empiètement sur leur compétence.

5 RESTRUCTURATION DES PÊCHERIES DE L'ATLANTIQUE

1983 est une année importante pour l'industrie de la pêche sur les côtes de l'Atlantique. Sérieusement touchées par la crise économique, les pêcheries doivent être sérieusement restructurées. C'est en effet le seul moyen d'obtenir une stabilité à long terme. Le gouvernement fédéral et trois des gouvernements provinciaux de l'Est du Canada déploient des efforts considérables en 1983 pour résoudre le problème des pêcheries. Les relations fédérales-provinciales, en ce secteur, oscillent entre les extrêmes, allant d'une amère acrimonie et de l'unilatéralisme d'une part, au compromis et à la signature de deux très importants accords de l'autre.

Dans la bataille pour la restructuration des pêcheries de l'Atlantique, un certain nombre de tensions concurrentes se manifestent. Elles ont généralement pour origine la situation conflictuelle fédérale-provinciale. Le gouvernement fédéral et Terre-Neuve ne s'entendent pas sur le principal objectif de la restructuration, la recherche du maximum d'emplois ou la rationalisation économique. Ce débat philosophique se situe en grande partie dans le contexte du destin de deux ou trois petites usines de conditionnement du poisson de Terre-Neuve. Les gouvernements diffèrent d'opinion quant au montant de l'investissement public qui est acceptable. Cette tension entre le capital public et privé est au centre des négociations Ottawa - Nouvelle-Écosse. La question des domaines de compétence oppose également les gouvernements; traditionnellement, c'est un secteur politique où les frontières sont mal définies. L'avenir des pêcheries et, peut-être, celui de la région atlantique elle-même, se trouve pris au milieu de ces diverses bagarres.

HISTOIRE

Un coup d'oeil sur l'économie des provinces atlantiques révèle l'importance primordiale de la pêche pour cette région. Plus d'un quart de la population vit dans de petites agglomérations de pêcheurs. Au moins la moitié de celles-ci ne vivent essentiellement que des ressources d'un seul secteur économique, la pêche et le conditionnement du poisson qui occupent trente pour cent ou plus de la main-d'oeuvre. (Rapport du groupe d'étude Kirby, 1982, pp. 24-25)

Constitutionnellement, les gouvernements fédéraux et provinciaux ont des droits sur certains aspects de l'industrie de la pêche. Bien que le gouvernement fédéral ait la principale responsabilité du secteur de la pêche, du fait que l'article 91 de la **Loi constitutionnelle de 1867** lui accorde l'exclusive juridiction sur "les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur", les gouvernements provinciaux ont aussi des droits résultant de leur autorité sur "la propriété et les droits civils dans la province" (article 92). Les responsabilités du gouvernement fédéral portent sur le contingentement, par espèce, du volume total de pêche autorisé, l'attribution des contingents (qui peut pêcher, combien de chaque espèce, et où), l'inspection, les permis des pêcheurs et des bâteaux, enfin la construction et l'entretien des ports. Les provinces ont le contrôle des activités de conditionnement des produits de la pêche (Weeks et Summerville, 1982, p. 16).

En 1921, le gouvernement fédéral a délégué au gouvernement du Québec l'administration des pêches de cette province dans les eaux de marées et dans les eaux navigables à partir de la mer. Cependant le gouvernement fédéral a conservé le pouvoir exclusif d'attribuer les contingents.

Problèmes des pêcheurs de l'Atlantique

Depuis plusieurs années, l'industrie de la pêche sur la côte de l'Atlantique connaît une crise économique. La plupart des problèmes sont complexes et fortement enracinés, influencés à la fois par la structure interne de l'industrie et les phénomènes économiques externes.

La surcapacité à la fois dans le secteur de la pêche proprement dite et dans celui du traitement du poisson constitue un problème majeur. C'est un problème inhérent à toute industrie basée sur des ressources qui appartiennent à tous, où chacun s'efforce d'en retirer le maximum (Weeks et Mazany, 1983, p. 25). Bien que l'industrie de la pêche soit extrêmement réglementée par le gouvernement, il est impossible de la contrôler complètement.

Les origines de la crise de 1983 remontent à 1977, lorsque les limites juridictionnelles ont été étendues à 200 milles au large. Le nombre de permis de pêche délivrés a alors fortement augmenté. L'optimisme de l'industrie canadienne et les grands espoirs qu'elle entretenait ont mené à une surextension financière générale qui a par la suite aggravé les effets de la crise.

On a aussi laissé entendre que les politiques du gouvernement fédéral destinées à réduire le chômage dans la région atlantique et à subventionner les pêcheurs et l'industrie, ont eu pour double conséquence d'encourager des nouveaux venus à entrer dans la profession (donnant l'apparence d'une industrie prospère) et d'empêcher d'autres personnes de l'abandonner. (Weeks et Mazany, 1983, pp. 28-29)

La surcapacité de l'industrie du conditionnement du poisson, tant sur le plan du nombre d'usines que sur celui de la capacité de protection, s'explique par le fait que malgré son caractère saisonnier, il existe des périodes de pointe durant l'année où toutes les possibilités de production doivent être utilisées. Le problème de la surcapacité se complique de facteurs sociaux. Les usines de conditionnement du poisson, comme on l'a observé précédemment, représentent le principal employeur dans de nombreuses petites villes de la côte atlantique. La fermeture de certaines d'entre elles pour rentabiliser l'industrie pourrait avoir de sérieuses répercussions sociales.

La qualité du produit et la commercialisation sont aussi des problèmes. Un grand nombre des procédés utilisés couramment par les pêcheurs canadiens donnent des produits de qualité inférieure qui se traduisent par des prix également inférieurs sur le marché mondial. En outre, l'industrie souffre de l'absence d'un effort de commercialisation concerté.

Ces difficultés du secteur des pêches de l'Atlantique ont, ces dernières années, coïncidé avec un certain nombre de tendances de l'économie mondiale qui ont mené à d'autres problèmes pour l'industrie canadienne. Après 1973, la demande mondiale de poisson a diminué. En même temps, il y avait augmentation de l'approvisionnement sur le marché mondial, ce qui a entraîné une baisse des prix. Elle coïncidait avec l'accroissement des coûts de production, dû à l'augmentation des coûts de l'énergie et à celle des taux d'intérêt, à la suite de la crise de pétrole et de l'inflation grandissante vers le milieu des années 1970.

Tous ces facteurs ont eu pour résultat que la plupart des entreprises de conditionnement du poisson ont connu de sérieuses difficultés financières. Au cours de l'été 1983, onze usines de la région de l'Atlantique ont dû fermer leurs portes. (**Charlottetown Guardian,** 18 août, p. 1). On peut résumer ainsi les origines de la crise actuelle:

1. L'optimisme qui a suivi l'agrandissement des territoires de pêche a mené à une surextension financière qu'est venue aggraver la récession subséquente.

2. Cette industrie, très attachée à la tradition, a opposé une certaine résistance aux changements et à l'adaptation. La démarche traditionnelle des pêcheurs, des usiniers et des gouvernements, axée sur le volume, n'a évolué que lentement vers une production fondée sur les besoins du marché.

3. La "politique" qui entoure le secteur des pêches a aussi créé des obstacles aux changements en protégeant les moins productifs et en créant une atmosphère de lutte ou de conflit entre les divers participants.

(D'après Michael Kirby, "Déclaration à l'occasion de la publication du rapport du groupe d'étude sur les pêches de l'Atlantique", 17 février, p. 2.)

En novembre 1981, deux des quatre principales compagnies de conditionnement du poisson sur la côte Est ont demandé une aide financière au gouvernement fédéral. Il s'agissait du Lake Group Limited, de Saint-Jean (Terre-Neuve) et de H.B. Nickerson and Sons Limited, de North Sydney (Nouvelle-Écosse). Comme le problème ressurgissait périodiquement, le gouvernement s'est senti obligé de rechercher une solution à long terme. En janvier 1982, il créait donc un groupe d'étude présidé par Michael Kirby à qui il donnait un double mandat: d'abord, conseiller le gouvernement sur les politiques à long terme à instaurer pour promouvoir une industrie des pêches saine, et ensuite, traiter les demandes d'aide financière faites en 1981. Ses deux volets étaient étroitement liés; la décision prise à l'égard de l'assistance financière devait s'accorder avec la politique à long terme proposée.

Le rapport de Kirby, présenté au cabinet fédéral en décembre 1982, satisfaisait au premier de ces mandats. La saga de 1983 des pêcheries de l'Atlantique commence avec la publication de ce rapport le 17 février.

RAPPORT DU GROUPE D'ÉTUDE

Intitulé **Naviguer dans la tourmente - Une nouvelle politique pour les pêches de l'Atlantique,** le rapport du groupe d'étude contient 21 chapitres. Dans les huit premiers, on trouve un profil du secteur des pêches et de l'environnement industriel de la région de l'Atlantique en général. Y sont inclus trois objectifs politiques qui motivent les raisons des 57 recommandations incorporées aux 13 derniers chapitres. Ces objectifs sont par la suite approuvés par le gouvernement fédéral. Les voici, par ordre de priorité:

1. L'industrie de la pêche dans l'Atlantique doit être économiquement viable en permanence, le fait d'être viable impliquant la capacité de survivre aux périodes critiques, avec seulement un taux normal de faillites, sans recours à l'aide du gouvernement.

2. Les pêcheries de l'Atlantique doivent fournir le plus d'emplois possibles, sous réserve toutefois que les travailleurs puissent retirer un revenu décent des activités relatives à la pêche, y compris des paiements de transfert connexes.

3. Le poisson à l'intérieur de la zone canadienne de deux cents milles doit être pêché et traité par des Canadiens dans des entreprises canadiennes dans la mesure où ce principe s'accorde avec les deux premiers objectifs et avec les obligations du Canada en vertu des traités internationaux.

Chacun des chapitres 9 à 21 porte sur une question ou un problème spécifique repéré par le groupe d'étude et chacun est accompagné de recommandations. L'éventail des sujets traités est très étendu, depuis des domaines d'ordre très général, comme les "questions internationales" et la "commercialisation", jusqu'à certaines questions spécifiques comme "les pêches du Nord" (traitant d'une zone gravement sous-développée) et "le secteur de la récolte".

Dans une déclaration distincte, Michael Kirby explique la pléthore de recommandations contenues dans le rapport (17 février, pp. 4-11). Pour assurer la viabilité économique de l'industrie, il faut tout à la fois, selon lui, multiplier les efforts de commercialisation, accroître la qualité du poisson et rendre la production plus rentable. Ce n'est qu'à ces conditions que l'industrie pourra vendre ses produits à des prix avantageux. Il est aussi nécessaire de perfectionner les méthodes d'attribution des ressources de façon que l'ensemble de l'industrie en retire le plus grand profit; en même temps, il faut reconsidérer la situation des pêcheurs, en insistant sur la stabilisation et l'augmentation de leurs revenus. Chacune des recommandations est destinée à renforcer ces buts. M. Kirby conclut en soulignant que l'industrie doit être vue comme un système complet incluant la récolte, le traitement et la commercialisation.

Propositions fédérales

Avec la publication du rapport du groupe d'étude le 17 février, Pierre De Bané, ministre fédéral des Pêches et Océans, annonce que le gouvernement fédéral accepte les objectifs politiques et la plupart des recommandations énoncés dans le rapport. (Pêches et Océans, **Communiqué).** Dans les mois suivants, toutes les recommandations sauf une sont approuvées par le gouvernement fédéral. **(Globe and Mail,** 5 juillet, p. 1)

M. De Bané estime le coût d'application des recommandations du rapport Kirby à 198 millions de dollars au cours des cinq prochaines années. La totalité des dépenses de fonctionnement annuel s'élèverait à 120 millions de dollars, et le reste engloberait les subventions et contributions en capital. Ces dernières incluraient 28 millions de dollars pour la promotion de diverses espèces de poisson et 20 millions pour un programme d'expansion des marchés d'exportation.

Dans son annonce du 17 février, le ministre fédéral se réfère au second volet du mandat du groupe d'étude. Il déclare qu'une restructuration importante du secteur de conditionnement du poisson sera nécessaire pour résoudre la crise financière immédiate des deux compagnies qui ont demandé de l'aide en 1981. La situation s'était compliquée en novembre 1982 par une demande d'aide financière émanant d'une troisième compagnie, Fishery Products Limited, de Saint-Jean (Terre-Neuve). Les négociations pour la restructuration se poursuivent durant plusieurs mois, le groupe d'étude

Kirby intervenant comme représentant du gouvernement fédéral. Les conversations sont menées sur une base bilatérale avec les gouvernements de Terre-Neuve, de la Nouvelle-Écosse et du Québec. La situation de chaque province est particulière et la solution adoptée par la suite également. La Banque de Nouvelle-Écosse prend part aux négociations avec la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve du fait qu'elle a consenti de gros prêts aux compagnies en difficulté financière de ces deux provinces.

TERRE-NEUVE

Position du gouvernement provincial

Le 23 mars 1983, un exposé sur la restructuration des pêcheries est présenté au Comité du Cabinet fédéral du même nom par le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador. Le principal objectif de la restructuration, y lit-on, doit être de faire profiter au maximum les habitants de la province du développement de l'industrie de la pêche, par opposition à un objectif de maximisation du profit. Le gouvernement de Terre-Neuve ne croit pas que la restructuration des compagnies constitue une solution en elle-même; elle doit se combiner avec des changements structurels fondamentaux dans l'industrie.

La position de Terre-Neuve est résumée en douze points à la fin du document. Nous en citerons les suivants:

- le maintien de la structure existante des compagnies à l'intérieur du secteur du traitement;
- un plan de participation au capital, négocié conjointement par les deux gouvernements;
- un contrat social entre les syndicats et les compagnies, incluant un programme de restrictions et un programme d'amélioration de la productivité;
- un programme permettant aux membres du Syndicat des pêcheurs d'acquérir des parts dans les usines à structure financière modifiée;
- le rejet des fermetures proposées (avec une révision prévue au bout de trois ans); et
- la modernisation de plusieurs usines, y compris celles de Burin, Fermeuse, Grand Bank et Gaultois.

La différence essentielle entre les propositions du gouvernement de Terre-Neuve et la position du groupe d'étude Kirby porte sur la fonction de la compagnie restructurée; doit-on privilégier le rôle social ou commercial de l'entreprise? Le premier ministre de Terre-Neuve, Brian Peckford, met l'accent sur l'aspect social et soutient que l'industrie doit avant tout maintenir autant d'emplois que possible et offrir à toutes les usines une chance de continuer à fonctionner. M. Kirby est d'avis que l'objectif prioritaire pour l'industrie est de devenir économiquement viable. Comme on peut lire dans son rapport:

> Si la sauvegarde des emplois dans les collectivités rurales est une question vitale, mais que l'on ne dispose pas de fonds publics illimités pour préserver tous les emplois dépendant actuellement des pêches dans toutes ces communautés, il faut alors que l'objectif prioritaire soit d'assurer l'existence d'une industrie économiquement viable dans les secteurs de la récolte et de la transformation; autrement, on ne pourra jamais stabiliser et garantir l'emploi dans cette industrie (p.205).

Au cours d'une conférence de presse le 8 avril, M. Peckford critique les cinq députés libéraux de Terre-Neuve au Parlement fédéral parce qu'ils n'ont pas appuyé la position de son gouvernement. Il les accuse de rester silencieux ou de refuser de prendre une position ferme. Selon certaines rumeurs, les propositions terre-neuviennes ont créé des divisions parmi les membres du Comité du Cabinet fédéral chargé de la restructuration des compagnies, son président, Pierre De Bané, tenant apparemment pour certaines des idées du premier ministre provincial. **(Globe and Mail,** 8 avril, p. B1.)

Négociations

Les négociations entre les représentants des deux gouvernements se poursuivent tout au long de l'hiver 1983. Elles portent sur la restructuration des trois plus importantes entreprises de conditionnement du poisson de Terre-Neuve, y compris les deux qui ont demandé l'aide fédérale. Les discussions, aux dernières étapes, sont axées sur la création d'une seule grande compagnie réunissant les avoirs des trois.

La question la plus controversée au cours des discussions illustre la démarche différente des deux gouvernements. Il s'agit du sort des compagnies qui ne sont pas rentables et en particulier de celles de Burin, Grand Bank et St. Lawrence. La position du gouvernement fédéral est ferme: la nouvelle compagnie doit avoir le droit de fermer les usines non viables économiquement. Le Cabinet fédéral a reçu un rapport qui montre que la nouvelle compagnie perdra 50 millions de dollars en cinq ans si elle doit continuer à maintenir les usines de Burin et de Grand Bank. **(Globe and Mail,** 5 novembre, p.10.) En outre, on pense que si les employés touchés acceptent de travailler dans les villages voisins, leurs communautés pourront survivre.

Un accord semble imminent en mai; en effet, Pierre De Bané et son homologue de Terre-Neuve, James Morgan, parviennent a deux reprises à signer une entente provisoire. Selon le ministre fédéral, la proposition signée le 17 mai par les deux hommes prévoit la fusion des usines de Burin et Grand Bank avec les usines du voisinage et la fermeture de l'usine de St. Lawrence. (Déclaration de M. De Bané, 4 juillet.) Même si cet arrangement doit être financé entièrement par le gouvernement fédéral, il est rejeté par le premier ministre de Terre-Neuve, Brian Peckford. Le second accord, conclu le jour suivant par MM. Morgan et De Bané, prévoit

que le sort de ces usines sera déterminé par la direction de la nouvelle compagnie. M. Peckford juge cette proposition également inacceptable. Il insiste pour qu'un moratoire de trois ans soit institué à l'égard de la fermeture des usines de Burin et de Grand Bank. Le rejet de ces deux propositions aigrit les relations entre les deux parties.

Les négociations sur la restructuration des pêcheries de Terre-Neuve se poursuivent jusqu'au 30 juin, date à laquelle le premier ministre Brian Peckford annonce que les conversations sont dans une impasse, ce qui paraît surprendre le gouvernement fédéral. Le premier ministre terre-neuvien précise que l'accord sur la fermeture des usines de Grand Bank et Burin est irréalisable. Les porte-parole de la province déclarent que le gouvernement fédéral a refusé de négocier s'il n'est pas admis qu'à court terme ces usines resteront fermées et qu'à long terme, leur avenir sera déterminé par la direction de la compagnie restructurée. **(St. John's Evening Telegram,** 2 juillet, p. 1).

Action fédérale

Le gouvernement fédéral considère que d'autres négociations avec le gouvernement de Terre-Neuve n'aboutiront à rien. C'est pourquoi, le 4 juillet, le ministre fédéral des Pêches et Océans annonce à St. John's (Terre-Neuve) que le gouvernement du Canada n'a d'autre choix que de procéder de son propre chef à la restructuration de l'industrie et d'en payer la totalité des coûts. Selon M. De Bané, le conditionnement du poisson relève de la province et le gouvernement fédéral pourrait très bien s'en laver les mains. Par la suite, dans une annonce parue dans la presse, le ministère des Pêches et Océans affirme qu'Ottawa n'a pas l'intention de passer outre aux droits nettement établis de la province en matière de conditionnement du poisson et espère que les parts qu'il détient dans la nouvelle compagnie pourront bientôt être revendues au secteur privé. **(St. John's Evening Telegram,** 8 août, p.15). Les principaux points de l'initiative fédérale sont les suivants:

- la création d'une nouvelle compagnie de pêche hauturière dont le siège social sera à Terre-Neuve. Elle résultera de la fusion des compagnies Fishery Products, The Lake Group et John Penny and Sons, qui se fera avec l'aide de la Banque de Nouvelle-Écosse, avec laquelle le gouvernement fédéral a signé un accord;

- la nouvelle compagnie recevra plus de 75 millions de dollars du gouvernement fédéral et la Banque de Nouvelle-Écosse convertira une part substantielle de sa dette en actions (le gouvernement fédéral sera le principal actionnaire de la nouvelle compagnie);

- la nouvelle direction décidera de l'avenir des usines de Grand Bank, Burin et St. Lawrence;

- la réouverture de trois autres usines est garantie. (Dans son annonce du 8 août dans la presse, le ministère fédéral des Pêches et Océans explique que la survie des villes de Ramea, Gaultois et Harbour Breton dépend de cette garantie et que c'est la seule raison pour laquelle les décisions relatives à ces usines ne sont pas laissées à la nouvelle équipe de gestion.)

À Terre-Neuve, l'opposition au plan fédéral est général. Dans un télex plutôt conciliateur au Premier ministre Trudeau, le Premier ministre de Terre-Neuve, Brian Peckford, déclare que l'initiative fédérale s'inscrit dans un secteur de stricte compétence provinciale, "où il eût été extrêmement désirable d'obtenir une action conjointe fédérale-provinciale étant donné l'importance de la question en cause" (9 août). Il demande l'établissement d'un groupe d'étude conjoint fédéral-provincial sur l'utilisation des ressources. Il renouvelle également sa demande d'établissement d'un contrat social pour au moins deux ans et reprend son plaidoyer pour que les usines de Grand Bank et Burin restent ouvertes pour une période d'évaluation de trois ans, les deux gouvernements partageant les frais de fonctionnement. Le 8 août, M. Peckford se plaint d'avoir à plusieurs reprises demandé au gouvernement fédéral de rouvrir les négociations mais que ses ouvertures ont été rejetées, soit laissées sans réponse.

La province a deux armes à sa disposition. D'abord, elle peut refuser de délivrer des permis de conditionnement du poisson à la nouvelle compagnie fédérale. Ensuite, elle peut choisir de ne pas convertir en actions de la nouvelle entreprise les prêts de plus de 30 millions de dollars qu'elle a consentis à l'une des compagnies fusionnées, la Fishery Products Limited. Un autre problème pour le gouvernement fédéral concerne le principal actionnaire de Fishery Products Limited, la Corporation de développement du Canada (CDC). Cette société de la Couronne et les négociateurs du gouvernement fédéral sont incapables de se mettre d'accord sur la valeur de l'actif.

Le 24 août, la John Penney and Sons Limited, de Terre-Neuve, dépose une cession de ses biens chez le séquestre officiel. Les deux jours suivants, la Banque de Nouvelle-Écosse met également en faillite les deux autres grandes compagnies de conditionnement du poisson de la province. La Fishery Products Limited se trouve mise dans cette position suite à une tentative infructueuse du gouvernement fédéral d'en arriver à une entente avec la CDC. Par la suite, le gouvernement fédéral, de concert avec la Banque de Nouvelle-Écosse, réussit à acquérir toutes les actions des deux autres compagnies terre-neuviennes.

Le premier ministre Peckford déclare le 26 août qu'il serait constitutionnellement impossible pour le gouvernement fédéral de s'emparer de l'industrie toute entière. Son ministre des Finances, J.F. Collins, lui fait écho dans une lettre au **Globe and Mail**, le 9 septembre.

> L'initiative de De Bané constituait une intrusion pure et simple dans un domaine de compétence provinciale garanti par la constitution, ce qui est intolérable pour une province, quelle qu'elle soit. (p. 7)

À la fin de l'été 1983, l'industrie de la pêche est dans un état chaotique. Il semble que les liquidateurs des trois compagnies en difficulté écoulent à bas prix leurs produits sur le marché américain afin de réduire les stocks et d'augmenter les réserves de capital. Le premier ministre Peckford laisse entendre que le sort de ces compagnies est la conséquence directe de l'action fédérale unilatérale. **(St. John's Evening Telegram,** 14 septembre, p.1). Le Premier ministre Trudeau affirme à la Chambre de communes que le Premier ministre de Terre-Neuve doit partager le blâme pour le désastre que connaît l'industrie des pêches. **(Débats,** 12 septembre, p. 26991)

Dans la région atlantique, le sentiment prévaut que ce qui arrive a été en quelque sorte voulu par le gouvernement fédéral. James Morgan accuse Ottawa d'essayer de s'emparer "à vil prix" des ressources de la province. **(St. John's Evening Telegram,** 7 septembre, p. 3). Certains observateurs soulignent que si le chaos prend assez d'ampleur, une solution à court terme, comme une mainmise fédérale, pourrait être politiquement acceptable. **(Halifax Chronicle-Herald,** 3 septembre, p. 1)

Le 7 septembre, le gouvernement de Terre-Neuve exige le remboursement de ses prêts à la Fishery Products Limited, soit 31,8 millions de dollars. L'actif de la compagnie ne peut donc être vendu sans consultation préalable du gouvernement provincial, qui consent des extensions de crédit au jour le jour aux liquidateurs.

Accord fédéral-provincial

Au début de septembre, il est devenu évident, au Cabinet fédéral, qu'Ottawa ne pourra restructurer seul les pêcheries de Terre-Neuve. On crée un nouveau comité du Cabinet et des négociations secrètes s'amorcent entre Michael Kirby et ses homologues de Terre-Neuve. Après deux semaines de discussions couronnées par une réunion entre Brian Peckford et Pierre De Bané, un accord est signé le 26 septembre. Le ministre fédéral l'a décrit ainsi:

> [N]ous croyons que cette entente annonce l'aube d'une nouvelle ère dans les rapports entre les deux gouvernements... L'accord que nous avons ratifié aujourd'hui est sans conteste l'entente bilatérale la plus importante que les gouvernements du Canada et de Terre-Neuve aient signée depuis l'entrée de cette province dans la confédération, en 1949. **(Déclaration conjointe,** p. 1)

Dans un même esprit de conciliation, le premier ministre de Terre-Neuve affirme que "les deux gouvernements (se sont) engagés à collaborer étroitement pour forger de nouveaux rapports de travail". (p. 5)

L'accord engage les deux gouvernements et la Banque de Nouvelle-Écosse à dépenser ensemble 150,9 millions de dollars pour combiner les actifs de sept firmes en difficulté en une seule grosse compagnie. Celle-ci doit assurer le fonctionnement de 33 usines de conditionnement du poisson dont les ventes annuelles représentent plus de 300 millions de dollars. Elle sera gérée par un conseil d'administration de onze membres, dont cinq sont nommés par le gouvernement fédéral, trois par le gouvernement de Terre-Neuve, un par le syndicat et un par la banque. Les deux gouvernements doivent choisir conjointement un président indépendant. Le syndicat de 27 000 membres doit être appelé à participer à un "contrat social" en vertu duquel il acquerra des parts et un certain pouvoir décisionnaire dans la compagnie en échange de concessions salariales et de certaines garanties concernant la paix ouvrière.

De bien des manières, l'accord représente un compromis entre la proposition de Terre-Neuve et le plan fédéral annoncé en juillet. Il est clair qu'on a concédé à M. Peckford la réouverture au moins des trois usines à l'avenir incertain. Grand Bank doit fonctionner pour une période d'essai de dix-huit mois; l'usine St. Lawrence doit réouvrir comme usine côtière d'approvisionnement, et Burin comme une conserverie de poisson. Pour le gouvernement fédéral, le plan demeure semblable à celui qu'il a exposé en juillet. D'après les dispositions de l'accord conjoint, le gouvernement fédéral a la plus nombreuse représentation au conseil d'administration de la nouvelle compagnie.

Selon le négociateur en chef du gouvernement fédéral, Michael Kirby, "dans une négociation dynamique comme celle que nous venons de terminer, qui, en fait, était beaucoup plus difficile que la discussion sur les droits constitutionnels, il faut tenir compte des réalités. Je pense que nous l'avons fait". (Cité dans le **Globe and Mail**, 7 novembre, p. 7.)

Des réunions ont lieu à Ottawa, en octobre, entre James Morgan et Pierre De Bané, pour discuter certains aspects de l'industrie de la pêche, y compris l'accord visant à restructurer la pêche hauturière. Il est convenu que les représentants des deux gouvernements travailleront ensemble à l'application des détails de l'accord. D'une façon générale, les réunions se déroulent bien et M. Morgan affirme qu'elles ouvrent une "nouvelle ère de coopération entre les deux niveaux de gouvernement" (gouvernement de Terre-Neuve, **Déclaration**, 14 octobre).

Un accord est conclu avec la Corporation de développement du Canada, le 26 octobre, qui permet à la nouvelle compagnie d'acquérir tous les fonds propres de la CDC investis dans la Fishery Products Limited (FPL), soit 49

pour cent des actions. Aucun des anciens actionnaires de FPL ne conserverait de participation dans la nouvelle entreprise. Même si un certain nombre d'étapes complexes financières et juridiques restent à franchir avant que la nouvelle compagnie voit officiellement le jour, les principaux obstacles ont été surmontés.

NOUVELLE-ÉCOSSE

Après l'accord historique entre Terre-Neuve et le gouvernement fédéral, l'attention se porte sur les pêcheries de Nouvelle-Écosse, où les négociations traînent en longueur. Elles aboutissent enfin à un accord de principe entre Pierre De Bané et le premier ministre de Nouvelle-Écosse, John Buchanan, le 30 septembre. Selon le plan proposé, la H.B. Nickerson Company doit être démantelée et deux de ses usines, ainsi que seize bateaux, passent à la compagnie soeur, la National Sea Products Limited. Celle-ci devient ainsi la plus importante entreprise de conditionnement du poisson du monde. Selon une déclaration conjointe à la presse,

> les deux gouvernements ont convenu de coopérer afin de faciliter la restructuration des companies en vue d'établir une pêche hauturière commercialement rentable (p. 1).

La compagnie restructurée doit être financée par une conversion en capital-actions des prêts consentis par le gouvernement provincial et la Banque de Nouvelle-Écosse, plus une injection de nouveaux fonds par le gouvernement du Canada. On annonce plus tard que le gouvernement fédéral accepte de payer 70 pour cent et le gouvernement de la Nouvelle-Écosse 30 pour cent des coûts de remise en exploitation estimés à 50 millions de dollars (**Halifax Chronicle-Herald**, 3 octobre, p. 1). Le gouvernement provincial décide de convertir en capital-actions dans la compagnie restructurée 50 pour cent des 51 millions de dollars que la National Sea Products lui doit. Les fonds nouveaux injectés doivent être utilisés principalement pour moderniser les installations et l'équipement, et améliorer ainsi la qualité du poisson.

Une proposition, présentée au conseil d'administration de la National Sea Products le 17 octobre, prévoit une participation d'environ 90 millions de dollars en actions ordinaires pour restructurer le bilan de la société. Le consortium regroupant les gouvernements du Canada et de la Nouvelle-Écosse et la Banque de Nouvelle-Écosse détiendrait donc plus de 75 pour cent des actions ordinaires de la NSP restructurée.

En novembre et décembre, fonctionnaires et ministres d'Ottawa et de la Nouvelle-Écosse tentent d'arriver à un accord concernant la restructuration des pêches. Il restait un certain nombre de questions à régler, dont celle des douze bateaux pêcheurs de pétoncles que possède la H.B. Nickerson et Sons Limited de Nouvelle-Écosse. Dans son entente avec Terre-Neuve, le

gouvernement fédéral avait accepté que ces bateaux soient vendus à la nouvelle société de Terre-Neuve, même s'ils devaient continuer à pêcher à partir de la Nouvelle-Écosse. Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse s'y oppose.

La province s'inquiète aussi de la structure de la nouvelle compagnie de conditionnement. La Nouvelle-Écosse insiste pour que le gouvernement fédéral ne détienne pas une participation majoritaire et veut obtenir l'assurance que, dans les cinq ans, les actions retourneront au secteur privé. Le gouvernement fédéral accepte en principe mais ne prend pas d'engagement quant aux délais.

Les deux gouvernements parviennent à s'entendre concernant l'accès de la flotte hauturière de Nouvelle-Écosse au sébaste du golfe du Saint-Laurent. Le gouvernement fédéral annonce une augmentation de 300 pour cent du contingent de sébaste du golfe attribué aux flottes de pêche hauturière; la part de la de la flotte appartenant au gouvernement passe à 20 pour cent. Selon l'accord, le gouvernement fédéral garantit aux compagnies de Nouvelle-Écosse des attributions individuelles de morues du Nord au large de Terre-Neuve (après entente avec Terre-Neuve) et de sébastes du golfe du Saint-Laurent.

Au début de décembre, le gouvernement fédéral et la Banque de Nouvelle-Écosse ont obtenu le contrôle des deux plus grandes entreprises de conditionnement du poisson de la province. Ensemble, ils contrôlent 56,5 pour cent des actions de la National Sea Products. (**Halifax Chronicle-Herald,** 17 décembre, p. 1) Il restait un fonds public de 12 pour cent tandis que les actionnaires minoritaires se partagent 30 pour cent des actions.

L'approbation de 75 pour cent des actionnaires de la National Sea Products est nécessaire pour qu'une proposition de restructuration soit acceptée. À la fin de décembre 1983, on apprend qu'un groupe d'actionnaires minoritaires entend proposer un plan. Sa viabilité doit être examinée en 1984.

QUÉBEC

La neuvième recommandation du rapport du groupe d'étude Kirby se lit comme suit:

> Redonner au gouvernement fédéral son rôle plénier dans l'administration des pêches du golfe du Saint-Laurent en lui faisant assumer toutes ses responsabilités en ce qui a trait à la délivrance des permis et aux autres aspects de la gestion des pêches maritimes du Québec.

Quand le rapport est publié en février, le gouvernement fédéral annonce qu'il réserve son jugement sur cette recommandation jusqu'à ce qu'il ait pu en discuter avec le gouvernement et les pêcheurs du Québec.

Historique

Des relations spéciales se sont établies dès 1898 entre le Québec et les divers gouvernements fédéraux concernant le secteur des pêches. À cette époque, les deux gouvernements étaient d'accord pour que la province gère les pêches. Vingt-quatre ans plus tard, en 1922, "il fut convenu que l'administration des pêches dans les eaux à marée serait déléguée à la province afin d'éviter un double régime de permis et de chevauchements administratifs" (lettre de Pierre De Bané à son homologue du Québec, Jean Garon, 11 juillet, p. 2). Selon le ministre fédéral des Pêches et Océans, Pierre De Bané, le gouvernement provincial pouvait assumer cette responsabilité du fait que presque tous les pêcheurs utilisaient de l'équipement fixé au sol. "Ceci signifiait que le gouvernement de la province pouvait émettre des permis régissant le droit d'accès aux pêcheries. Le gouvernement fédéral était pour sa part responsable, de par la constitution, de toute réglementation touchant l'exploitation et la conservation des stocks" (p. 2). Il était par conséquent possible de déléguer l'administration des règlements fédéraux aux autorités provinciales.

Au cours des années 1960, les pêcheurs du Québec ont commencé à acquérir de plus en plus de bateaux hauturiers, ce qui leur a permis de pêcher dans des zones accessibles également aux pêcheurs d'autres provinces. Telle était la situation en 1983 lorsque le groupe d'étude Kirby a recommandé que le gouvernement fédéral réassume les fonctions administratives déléguées à la province du Québec en 1922.

C'est en avril que se produit la première escarmouche de la bataille de 1983 entre le Québec et le gouvernement fédéral au sujet de la juridiction dans le secteur des pêches. Le 27 avril, le gouvernement du Québec saisit six chalutiers de Madelipêche Incorporée pour défaut de paiement. La Coopérative des Pêcheurs Unis du Québec (PUQ), qui possède 51 pour cent de la compagnie, doit 2,7 millions de dollars en paiement hypothécaires. Le gouvernement provincial, par l'intermédiaire de la Société de développement industriel, détient 49 pour cent des actions de Madelipêche Incorporée.

Le 3 mai, les sept usines de conditionnement du poisson de la compagnie sont saisies par le ministère du Revenu du Québec. Quatre de ces usines peuvent reprendre leurs activités le 17 mai, une fois la dette de la compagnie acquittée. La companie reçoit du gouvernement fédéral une garantie de prêt de 3 millions de dollars. Cela doit permettre l'ouverture des usines en attendant les résultats de l'étude à long terme de Kirby. Ottawa offre un arrangement provisoire en vertu duquel les usines

fonctionneront pendant deux mois; il devrait d'ici là avoir arrêté des plans définitifs de restructuration et de refinancement. Le ministre fédéral Pierre De Bané exprime aussi l'espoir que la province relouera les six chalutiers à la compagnie pour une somme nominale.

Le 19 mai, le gouvernement du Québec dépose à l'Assemblée nationale le projet de loi 23 qui placerait Madelipêche Incorporée en tutelle. Les pouvoirs du conseil d'administration seraient transférés à un conseil de trois membres nommé par le ministre provincial des Pêches. La compagnie pourrait alors prétendre aux prêts du gouvernement provincial, jusqu'à concurrence de 2 millions de dollars. Le projet de loi 23 est adopté le 25 mai. D'après certains observateurs, les mesures prises par le gouvernement provincial avaient pour but d'empêcher le gouvernement fédéral de prendre le contrôle de l'industrie.

Le ministère fédéral des Pêches et Océans refuse tout d'abord de délivrer des permis pour les six bateaux inemployés, actuellement aux mains de la SOQUIA, société de la Couronne provinciale. Le 2 juin, MM. De Bané et Garon parviennent à un compromis. Le ministre fédéral pourra nommer un des trois membres du nouveau conseil d'administration de Madelipêche Incorporée, et, en retour, le gouvernement fédéral accordera des permis aux nouveaux propriétaires, ce qui permettra à la compagnie de reprendre ses activités.

Plan fédéral

Le 11 juillet, le gouvernement fédéral fait connaître son propre plan de développement pour les pêches du Québec. Son élément fondamental est la reprise des responsabilités en matière de gestion de toutes les pêches maritimes du Québec (sauf pour deux espèces de poisson). Le processus doit être terminé le 1er avril 1984. Quant au Québec, il devient, à l'intérieur du ministère fédéral, une "Région" à part entière, avec son propre directeur général dépendant d'un sous-ministre adjoint à Ottawa.

Pierre De Bané déclare que les pêcheurs québécois utilisent de plus en plus de bateaux hauturiers, ce qui leur permet de pêcher dans des zones accessibles aux pêcheurs des autres provinces; de là, la nécessité d'une administration cohérente des pêches de l'Atlantique.

> La reprise d'une telle responsabilité par le gouvernement du Canada souligne bien l'engagement du gouvernement au concept de gestion des pêches du golfe comme un tout cohérent. (Pêches et Océans, **Communiqué**, p. 2)

M. De Bané écrit à son homologue du Québec pour l'informer de la décision prise par le gouvernement fédéral et pour proposer que "les deux gouvernements se concertent pour en assurer l'exécution dans les conditions les plus favorables". (p. 1) Le gouvernement fédéral fait également savoir

que 160 millions de dollars seront dépensés au cours des cinq années à venir pour d'importantes initiatives de développement visant à élargir et renforcer les assises de l'industrie de la pêche et des connaissances maritimes au Québec.

Le plan fédéral pour les pêcheries du Québec est de créer une grande société, avec ou sans la participation du gouvernement québécois. À la Chambre des communes, le 14 novembre, le ministre fédéral annonce que son gouvernement a conclu un marché avec la Coopérative des Pêcheurs Unis du Québec, la plus grande entreprise de conditionnement du poisson de la province, qui compte environ 50 pour cent des travailleurs des usines de poisson du Québec. Il affirme que le gouvernement provincial, qui a passé une loi pour reprendre l'actif des PUQ, a même menacé les pêcheurs et ouvriers d'usine de représailles s'ils acceptent l'offre du gouvernement fédéral.

La réaction provinciale

Le gouvernement du Québec réagit avec colère à l'initiative fédérale. Jean Garon affirme que le Québec exercera ses droits au maximum et refuse de négocier avec Ottawa. (Cité dans le **Globe and Mail,** 12 juillet, p. 1.) Le gouvernement provincial s'oppose au concept d'une seule grosse compagnie dans la province. Il préfère un plan de restructuration adapté aux besoins des régions. Jean Garon dit espérer réorganiser les pêcheries en trois coopératives régionales (**La Gazette,** 20 mai, p. A-5).

La réponse "officielle" aux initiatives fédérales vient avec le dépôt des projets de loi 48 et 49 à l'Assemblée nationale, le 16 novembre. Ces projets de loi visent à réaffirmer les droits du Québec dans le secteur des pêches. Si le gouvernement fédéral a le contrôle de la pêche, les eaux et le rivage relèvent de la province. Le Québec est donc habilité à exiger un permis provincial des pêcheurs qui exploitent les eaux provinciales.

Le projet de loi 48 donne au Québec le pouvoir d'accorder un droit de pêche commerciale dans les eaux hors des zones de marée, ainsi que le droit d'utiliser le rivage ou le lit des eaux à marée pour fixer ou installer des engins de pêches et faire des aménagements à des fins commerciales. Essentiellement, cela donne à la province l'autorité sur la pêche au crabe et au homard. En pratique, on rétablit un système de double permis pour tous les pêcheurs qui travaillent avec des engins fixés au rivage ou qui travaillent dans les industries du crabe ou du homard. Le projet de loi 48 suscite l'opposition de pêcheurs d'autres provinces parce qu'il donne au Québec le droit de définir les eaux territoriales, forçant ainsi certains pêcheurs à obtenir un permis ou une "concession" pour pêcher dans ces eaux (**St. John's Telegraph Journal,** 17 décembre, p. 1). Le gouvernement ne réussit pas à faire adopter le projet de loi par l'Assemblée avant la fin de la session, en décembre.

Jean Garon annonce aussi que le gouvernement du Québec a l'intention de remplacer les inspecteurs fédéraux du poisson, dans la province, par les siens. (**The Gazette,** 17 novembre, p. A-4) Le projet de loi 49, qui modifie la **Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments,** étend les pouvoirs de la province en matière d'inspection. Il permet au gouvernement d'exiger que certains opérations de conditionnement soient soumises à un contrôle de la qualité, conformément aux conditions établies par le ministre provincial de l'Agriculture, des Pêches et de l'Alimentation. Le projet de loi 49 est sanctionné le 22 décembre.

LOI SUR LA RESTRUCTURATION DU SECTEUR DES PÊCHES DE L'ATLANTIQUE

Le projet de loi C-170 autorisant la participation financière du gouvernement fédéral à la restructuration de l'industrie des pêches de l'Atlantique est déposé devant la Chambre des communes le 31 octobre. Après la seconde lecture le 18 novembre, il est soumis au Comité permanent des Pêches et des Forêts. Avant tout, le gouvernement recherche l'approbation du Parlement pour les plans de restructuration négociés avec les trois provinces. Il prévoit une affectation immédiate de 138 millions de dollars pour financer la contribution fédérale. Il donne aussi au ministre fédéral le droit d'acquérir des actions dans toute entreprise de pêche de l'Atlantique.

En vertu du projet de loi le ministre des Pêches et Océans est tenu de rendre certains comptes et de présenter un rapport annuel sur les nouvelles compagnies à la Chambre des communes. Le gouvernement s'engage aussi à rendre par la suite les compagnies au secteur privé, mais sans préciser la date ni la méthode. Le projet de loi C-170 reçoit l'assentiment royal le 30 novembre.

L'opposition conservatrice, qui voyait dans le plan de restructuration une manoeuvre de sauvetage des incompétents, finit par le soutenir. Comme M. De Bané le dira plus tard, le plan de restructuration était loin d'être idéal, mais c'était la seule option pour le gouvernement (Discours devant la New Brunswick Fish Packers Association, 1er décembre, p. 1). Même certains qui se sont montrés très critiques à l'égard de ces mesures finissent par voter pour elles. Au moment de la troisième lecture, on ne tient pas de vote par appel nominatif; plusieurs députés libéraux, pense-t-on, n'accepteront pas de voter pour le projet de loi. Le Nouveau Parti démocratique s'y oppose parce que le gouvernement a convenu de payer à la Banque de Nouvelle-Écosse 26 millions de dollars sur les 276 millions qui lui sont dûs. Il y voit une mesure de sauvetage de la banque (**Halifax Chronicle-Herald,** 30 novembre, p. 1).

À la fin de 1983, l'incertitude règne encore et tout n'est pas encore réglé. En Nouvelle-Écosse, on n'a pas encore signé d'accord ferme créant une société restructurée, et il est toujours possible qu'une solution soit

avancée par le secteur privé. Au Québec, l'acrimonie entre les gouvernements fédéral et provincial est à son comble; on trace les lignes de bataille et l'avenir de l'industrie de la pêche est loin d'être clair. Même à Terre-Neuve, où l'on est parvenu à un accord fédéral-provincial, il reste encore à prendre de nombreuses mesures juridiques et administratives avant que la nouvelle compagnie de conditionnement soit opérationnelle.

6 LE SYSTÈME DE TRANSPORT DES GRAINS DANS L'OUEST

Dans la mémoire de bien des gens, l'année 1983 demeurera associée à la disparition du tarif historique du Nid-de-Corbeau. Les mois qui ont abouti à l'édiction de la loi abolissant, après 86 ans d'existence, le tarif réglementaire du transport des céréales d'exportation dans l'Ouest ont été marqués par des débats tumultueux et acrimonieux auxquels prirent part tous les habitants des Prairies et plusieurs groupes de l'Est et qui ont marqué pour toujours l'Ouest du pays.

Le tarif du Nid-de-Corbeau remonte à 1897, année où la Canadian Pacific Railway Company (Canadien Pacifique), en échange d'une subvention pour la construction d'une voie ferrée dans le col du Nid-de-Corbeau (Montagnes Rocheuses), accepte de réduire, à partir de 1899, ses tarifs pour le transport de marchandises diverses - dénommées généralement "effets des colons" - vers l'Ouest. Majorés en 1918 par suite de l'accroissement des coûts en temps de guerre, ces tarifs sont repris partiellement, quatre ans plus tard, avant d'être réglementés, en 1925, par une loi du Parlement.

Le tarif du Nid-de-Corbeau est un élément majeur de la culture politique des Prairies et revêt d'une importance énorme, tant sur le plan historique que sur le plan affectif, pour l'Ouest du Canada. Comme le signale M. Lloyd Axworthy, ministre des Transports: "Il touche à de nombreux aspects des rapports qui existent depuis toujours entre les producteurs de grain des Prairies, les chemins de fer et le gouvernement du Canada." (**Déclaration**, 23 novembre, p. 2) Dans l'Ouest, il symbolise l'avantage que retire la région de la Confédération, qui lui a essentiellement été consenti en échange des tarifs protecteurs dont bénéficient les entreprises industrielles de l'Est.

Ce même tarif est depuis longtemps au centre d'une controverse touchant la solution d'un certain nombre de problèmes que connaît le système de transport des grains dans l'Ouest et qui, d'année en année, ébranlent sérieusement l'économie de cette région. L'existence de ces problèmes est incontestée, mais la recherche d'une solution a suscité la controverse et les débats. En 1983, le gouvernement fédéral met en branle un plan d'action destiné à rectifier certaines anomalies. La première étape de ce plan est l'abolition du fameux tarif.

Le débat est long et ardu. Rares sont les questions qui reflètent aussi clairement la nature "provinciale" de l'économie canadienne. Bien que ne constituant pas à proprement parler un différend fédéral-provincial, il déclenche l'intervention de plusieurs gouvernements provinciaux. Il ne s'agit pas non plus essentiellement d'un conflit idéologique, car il finit par opposer des gouvernements portant la même étiquette politique. Les solutions proposées n'ont pas une influence uniforme sur toutes les économies provinciales, et ce sont ces différences qui provoquent le débat sur les mesures qu'il convient de prendre et qui sont à la base des alliances qui se forment.

LES PROBLÈMES

Les problèmes posés par le système de transport des grains dans l'Ouest sont complexes et profondément enracinés; il est néanmoins possible d'en cerner trois. Le premier concerne la capacité du chemin de fer. Sous l'influence simultanée de l'accroissement des expéditions en vrac et de la pénurie d'investissements dans le chemin de fer, le réseau ferroviaire de l'Ouest est devenu moins apte à satisfaire les demandes du marché. L'inefficacité et les retards entravent l'exportation des produits canadiens. En 1971, par exemple, le réseau était dans l'impossibilité de satisfaire la demande des marchés étrangers, ce qui a occasionné des pertes estimées à plusieurs millions de dollars.

Le second problème réside dans le fait que le coût réel du transport des céréales est substantiellement plus élevé que le tarif réglementaire (le tarif du Nid-de-Corbeau). Selon les estimations, les recettes des sociétés ferroviaires représentaient, en 1974, 38 pour cent des coûts variables et cette proportion devait atteindre 18 pour cent en 1987. (**Rapport de la Commission Snavely sur les coûts du transport des grains par chemin de fer,** octobre 1976) Les sociétés ferroviaires perdent de l'argent sur chaque tonne de grain transporté, ce qui ne les incite pas à renouveler leur matériel ni même à conserver les anciennes installations utilisées principalement pour le transport des céréales; on assiste donc à la détérioration des voies de service et du matériel et, en conséquence, à une régression des ventes. Au début des années soixante-dix, l'ensemble du réseau de manutention et de distribution des grains est en mauvais état. Le gouvernement réagit en prenant diverses mesures ponctuelles destinées à compenser les pertes des compagnies ferroviaires et à améliorer le réseau, en procédant notamment à l'achat de wagons-trémies et à la remise en état des voies. Mais toutes ces mesures constituent un remède à court terme et n'apportent guère de solution décisive au problème.

Le troisième problème est celui de la distorsion économique. Cette dernière s'observe dans le choix des moyens de transport des grains entre les fermes et les points de ramassage. Le chemin de fer étant subventionné, il est plus favorisé que le camionnage, ce qui lui permet de

conserver un grand nombre de ses points de ramassage (Norrie, p. 436). D'une manière générale, ces points se situent dans les petites communautés des Prairies.

Une distorsion semblable découle du fait qu'avec des tarifs de transport inférieurs au prix coûtant, les producteurs sont payés plus qu'ils ne le seraient sous un régime de tarifs non subventionnés. Les tarifs étant substantiellement inférieurs au coût réel, les prix touchés par les producteurs se trouvent artificiellement relevés, étant donné que les coûts des céréales sont déterminés à l'extérieur du Canada (c'est-à-dire qu'ils sont imposés au Canada). En fait, ce n'est que grâce à ce gonflement des recettes que l'exploitation de certaines fermes est demeurée rentable. En outre, comme le tarif réglementaire ou du Nid-de-Corbeau est appliqué de façon sélective, on a tendance à favoriser la production des grains susceptibles d'en bénéficier, ce qui veut dire que le système n'encourage ni la diversification des récoltes ni le traitement des produits céréaliers et d'origine animale.

Une distorsion s'observe également entre les activités primaires et les activités de traitement. Pour les parcs d'engraissement de l'Ouest et l'industrie de la salaison et de la conserverie de la viande, le fait d'avoir des céréales fourragères sur place ne constitue plus un avantage. Tandis que le tarif du transport des grains est artificiellement bas, les tarifs de transport des produits finis échappent à toute réglementation.

> Le résultat est un emplacement moins qu'optimal pour les parcs d'engraissement et pour l'industrie de la salaison et de la conserverie de la viande et, dans l'Ouest, moins d'emplois industriels que les calculs économiques ne donnent à entendre. (Norrie, p. 437)

LES PROPOSITIONS

La politique des transports dans l'Ouest du Canada a fait l'objet, durant les deux dernières décennies, d'un grand nombre d'études et de rapports de commission. La politique de 1983, qui prévoit entre autres l'abolition du tarif historique du Nid-de-Corbeau, a son origine dans le rapport d'un groupe de travail sur le transport des grains dans l'Ouest créé en février 1982 et présidé par J.C. Gilson.

Les propositions de Gilson sont publiées en juin 1982 dans **Le transport des grains dans l'Ouest. Rapport sur les consultations et les recommandations.** L'auteur conclut que le problème du transport des grains dans l'Ouest est extrêmement grave et que malgré le grand nombre de programmes et plans spéciaux qui ont été mis en oeuvre, des changements structurels majeurs doivent être apportés.

> Le système n'était plus capable de répondre aux besoins de l'industrie céréalière et, d'une manière générale, ne stimulait pas l'amélioration. Il était devenu excessivement bureaucratisé et se révélait incapable de s'adapter, de s'améliorer et de se moderniser. (p.11-10)

L'idée centre des recommandations de Gilson est l'élimination du tarif du Nid-de-Corbeau:

> Cette protection de leurs revenus est une chose acceptée. Mais aujourd'hui certains suggèrent que ce même tarif a entravé le développement et la diversification économique de l'Ouest du Canada. (Avant-propos)

On estime que l'élimination du tarif du Nid-de-Corbeau aidera directement à:

1. éponger les pertes des sociétés ferroviaires;
2. augmenter la capacité ferroviaire;
3. favoriser un meilleur système de transport;
4. réduire les distorsions dans le secteur agricole de l'Ouest.

(Gouvernement du Canada, **Pour un transport amélioré dans l'Ouest**, "Documentation: Raisons du changement du taux du Pas du Nid-de-Corbeau", 1er février)

Les recommandations du groupe de travail s'articulent autour de cinq éléments fondamentaux. Le premier prévoit l'engagement du gouvernement fédéral à verser annuellement et à perpétuité l'équivalent du déficit des recettes ferroviaires de 1981-1982 (ce versement est désigné ci-après par "subvention du Nid-de-Corbeau"). Gilson recommande que le gros du montant soit versé aux producteurs, afin de réduire les distorsions que connait l'économie de l'Ouest. Pour dédommager les producteurs qui ne bénéficieraient pas de cette allocation, on recommande la création, à titre temporaire, d'un fonds d'indemnisation agricole. En deuxième lieu, pour réduire davantage les distorsions, Gilson recommande d'élargir la gamme des récoltes admissibles au tarif subventionné.

Le troisième élément concerne les majorations futures du coût d'expédition des grains. Le groupe de travail est d'avis que les producteurs doivent acquitter une part de la hausse et que cette contribution doit augmenter avec le temps. Gilson propose une formule, fondée à la fois sur la majoration des coûts et sur le principe d'un volume plafond, qui limite la quantité des grains admissibles aux tarifs primés.

En quatrième lieu, le groupe de travail recommande le maintien de l'engagement financier du gouvernement fédéral à l'égard de la remise en état des embranchements, en échange de garanties, de la part des compagnies

ferroviaires, concernant l'augmentation des investissements et l'amélioration du rendement et du service. Le cinquième élément important des recommandations de Gilson concerne les procédés d'administration et de contrôle.

Deux autres éléments prennent des dimensions importantes dans le débat sur la modification des tarifs de transport des marchandises. L'un concerne le principe d'un "filet de sécurité", ou la garantie que les coûts du transport n'excéderont pas une proportion déterminée du prix d'exportation des grains, l'autre, les tarifs variables. Tandis que certains groupes de l'Ouest appuient le principe des tarifs variables en fonction de la quantité, d'autres plaident pour le maintien des tarifs strictement basés sur la distance.

Le rapport du groupe de travail Gilson forme la base du plan fédéral, **Initiatives en matière de transport dans l'Ouest et initiatives complémentaires**, annoncé le 1er février 1983 par le ministre des Transports, Jean-Luc Pépin. Parmi les propositions recommandées dans le rapport Gilson, puis reprises par le gouvernement fédéral, plusieurs font l'objet d'un débat intense au cours des mois subséquents. Durant cette même période, sous la pression de secteurs clés de l'Ouest canadien et du Québec, des modifications sont apportées au plan fédéral et incorporées dans le projet de loi C-155 sur le transport du grain de l'Ouest qui est dévoilé le 10 mai à la Chambre des communes.

Après sa deuxième lecture, le projet de loi est soumis à l'examen du Comité permanent des Transports de la Chambre des communes. Du 26 juillet jusqu'à la fin du mois d'août, à l'occasion d'audiences publiques tenues dans diverses régions du pays, ce Comité est saisi d'un total de 240 mémoires. En septembre, après avoir examiné la législation proposée article par article, le Comité présente un projet de loi amendé à la Chambre des communes.

LES POINTS DE CONTROVERSES

Ci-après, un aperçu des principaux arguments et amendements ayant trait à chacun des points de controverse du "débat sur le tarif du Nid-de-Corbeau".

La subvention du Nid-de-Corbeau

Le plus important point du débat est la méthode de paiement du déficit ferroviaire ou de la subvention du Nid-de-Corbeau (la différence entre le coût réel du transport des grains d'exportation durant la campagne agricole de 1981-1982 et le montant payé par les producteurs en vertu du tarif du Nid-de-Corbeau). La subvention est estimée à 651 millions de dollars pour un total de 31,1 millions de tonnes, sur la base d'un coût

d'immobilisations de 20,5 pour cent et d'une contribution aux frais généraux des compagnies ferroviaires représentant 20 pour cent des coûts variables afférents au volume.

La subvention du Nid-de-Corbeau est essentiellement une prime au transport accordée aux fermiers des Prairies. Le gouvernement fédéral présume dès le départ que cette allocation sera payée à perpétuité. Peut-être il estime qu'une telle prime fait partie intégrante du pacte historique passé avec l'Ouest. Le seul point à régler concerne le mode de paiement de la subvention, sujet qui provoque d'importants débats.

Il s'agit de savoir si cette somme doit être payée directement aux compagnies ferroviaires ou s'il convient d'en verser une partie aux producteurs. Gilson a recommandé que le montant total soit payé initialement aux compagnies, quitte à être partagé par la suite jusqu'en 1989-1990. A cette date-là, les sociétés recevraient uniquement 19 pour cent de la subvention et le solde irait directement aux producteurs. Parallèlement à cela, les tarifs seraient indexés à la hausse jusqu'à ce qu'ils atteignent le niveau compensatoire, niveau auquel tous les coûts variables sont recouvrés.

Le rapport Gilson recommande que 81 pour cent de la subvention du Nid-de-Corbeau revienne en fin de compte aux producteurs; cela permettrait d'éliminer une partie des distorsions créées dans l'économie de l'Ouest par les tarifs réglementaires réduits et donnerait aux fermiers l'occasion de décider, sur la base de motifs strictement économiques, quelle récolte produire et où la vendre. En outre, le prix payé par les entreprises d'élevage et de transformation de l'Ouest ne sera plus fonction du prix des grains d'exportation, et les compagnies de chemin de fer pourront, avec le temps, tarifer tous leurs services selon des normes qui reflètent réellement les conditions du marché.

Le plan "Initiatives en matière de transport dans l'Ouest" proposé par le gouvernement en février 1983 adopte une méthode de paiement comparable à la méthode recommandée par Gilson jusqu'à ce que la subvention soit répartie à parts égales entre les compagnies ferroviaires et les producteurs en 1985-1986. Le question serait alors réexaminée en profondeur. Il s'agit, considère-t-on, d'une solution de compromis répondant à la fois à la proposition du groupe de travail et aux demandes voulant que le montant intégral soit versé aux sociétés ferroviaires.

La proposition comporte un éventuel "effet de dilution" résultant de l'admissibilité des grains à la subvention, ce qui réduit la part destinée aux producteurs expédiant le grain en vertu du tarif réglementaire. Pour dédommager ces derniers de la perte de cette portion de la subvention en faveur des autres producteurs de grain, un "Fonds d'indemnisation agricole" doit être créé à titre temporaire. Un montant de 204 millions de dollars doit être engagé à cette fin de 1983-1984 à 1985-1986.

Bon nombre de groupes du Québec et de l'Ouest n'acceptent pas la proposition fédérale de partager la subvention du Nid-de-Corbeau en parts égales, pourtant solution de compromis par rapport à la recommandation de Gilson. En conséquence, le projet de loi C-155 déposé en mai prévoit que le montant sera payé intégralement aux compagnies ferroviaires. Le Fonds d'indemnisation n'est donc plus mentionné.

Le fait de verser directement la subvention du Nid-de-Corbeau aux sociétés ferroviaires signifie que les taux exigés continueront d'être inférieurs au coût réel du transport. Tant que la subvention sera versée intégralement aux compagnies de chemin de fer, l'ancien tarif demeurera en vigueur et ne sera majoré que si le coût d'expédition des grains augmente. Un tarif fortement subventionné et déterminé par le gouvernement continuera donc d'avoir cours. Cela veut dire qu'on subventionnera toujours les céréales d'exportation, au détriment des autres produits agricoles, de l'industrie canadienne des céréales fourragères et de l'industrie de transformation des produits agricoles de l'Ouest.

Gamme des récoltes admissibles

Le rapport Gilson et les propositions du gouvernement fédéral préconisent l'augmentation du nombre de récoltes admissibles au tarif réglementaire. Le groupe de travail recommande que

> les anomalies des directives relatives à l'exclusion de certains produits du canola et de la graine de lin bénéficiant du tarif réglementaire soient supprimées en incorporant ces produits au nouveau barème du tarif réglementaire. (p. VI-8)

Cette proposition, qui est généralement acceptée par les groupes d'intérêt de l'Ouest, est rejetée par les groupes du Québec qui veulent que le barème des taux traduise plus fidèlement la "réalité économique"; autrement dit, que les taux soient déterminés en fin de compte par le marché.

Majorations futures des coûts

L'un des principaux points du débat concerne les répercussions des futures augmentations des coûts du transport: doivent-elles être absorbées par les producteurs (en termes de majorations tarifaires) ou par le gouvernement? Partant des recommandations de Gilson, le gouvernement fédéral propose que les producteurs assument, durant la période de 1983-1984 à 1985-1986, les trois premiers tantièmes du taux d'augmentation. Par la suite les six premiers tantièmes seront à leur charge.

Pour limiter les dimensions de son engagement financier, le gouvernement fédéral fixe un plafond à la quantité de grains admissible au tarif réglementaire. Le rapport Gilson recommande que "le coût de transport des augmentations de volume à l'avenir, qui dépasseront le volume de base 1981-1982... soit assumé par les producteurs des produits concernés." (p. VI-7) Le gouvernement fédéral approuve ce principe en fixant un volume plafond de 31,1 millions de tonnes (soit la production record de la campagne agricole de 1981-1982, y compris les produits du canola et de la graine de lin). Les groupes de l'Ouest, pour la plupart, rejètent le principe du volume plafond, sous le prétexte qu'il constitue une entrave à l'accroissement de la production.

Compensation et garanties pour les sociétés ferroviaires

Les propositions du gouvernement fédéral prévoient un mécanisme selon lequel les coûts variables et durables supportés par les compagnies ferroviaires seront intégralement compensés par le biais d'une contribution de 20 pour cent aux frais généraux (contribution échelonnée sur une période de quatre ans, à raison de 5 pour cent par an). Par ailleurs, le gouvernement fédéral accepte d'entamer le dédommagement des compagnies ferroviaires des pertes attribuées au transport des grains et encourues à partir d'août 1982, et cela, moyennant des paiements provisoires pour la campagne agricole de 1982-1983. Certains groupes, notamment le Nouveau Parti démocratique et le Parti progressiste-conservateur, s'inquiètent des grosses sommes d'argent garanties aux compagnies ferroviaires.

De leur côté, les compagnies de chemin de fer s'engagent à prendre un certain nombre d'initiatives en matière d'investissement, prévoyant entre autres: l'augmentation en 1983 des dépenses en immobilisations de manière à les faire passer d'un total de 530 millions de dollars à plus de 800 millions de dollars; la mise en oeuvre de plans de dépense à long terme d'une valeur totale de 16,5 milliards de dollars; et la satisfaction de certaines obligations relatives au rendement du réseau de transport des céréales et à l'entretien des embranchements. (Gouvernement du Canada, **Initiatives en matière de transport dans l'Ouest,** "Les décisions en matière de politique", p. 13) Certains mettent en doute l'aptitude du gouvernement à obliger les sociétés ferroviaires à se conformer à leurs obligations légales.

Administration et contrôle

Dans ses initiatives annoncées en février, Jean-Luc Pépin propose le remplacement du Bureau du coordonnateur du transport des grains par un Office du transport du grain. Le projet de loi C-155 prévoit la création d'un Comité supérieur du transport du grain, qui sera composé de 21 membres et se chargera de surveiller les aspects techniques du système et d'examiner les politiques globales régissant le transport des céréales.

C'est la composition du Comité qui provoque le plus de controverse. Les groupes de l'Ouest s'opposent à ce que trois places soient réservées aux utilisateurs de céréales fourragères de l'Est du Canada. On remarque particulièrement l'absence d'un représentant des éleveurs de l'Ouest au comité proposé.

Divers mécanismes de révision et de contrôle font partie intégrante de la nouvelle législation. En effet, cette dernière prévoit la révision intégrale du système en 1985-1986. En outre, par suite d'un amendement ultérieur, le projet de loi C-155 prévoit la création d'un comité qui sera chargé de l'examen de la méthode de paiement.

Filet de sécurité

Les recommandations de Gilson et les propositions de M. Pépin omettent de prévoir "un filet de sécurité"-- une clause garantissant que les coûts du transport n'excéderont pas un certain pourcentage du prix d'exportation des grains. Si certains groupes exigent une telle garantie, c'est qu'ils doutent de l'aptitude de la législation à protéger efficacement les fermiers contre l'accroissement inflationniste des coûts du transport. Par ailleurs, le filet de sécurité garantirait que toute réduction du prix des céréales s'accompagnerait d'une diminution parallèle des frais de transport.

Par suite d'un amendement final, un article relatif au filet de sécurité est incorporé dans le projet de loi après son retour, en septembre, à la Chambre des communes: les coûts du transport sont limités à 4 pour cent du prix des grains, quitte à atteindre 10 pour cent en 1988.

Tarifs variables

Un autre débat, relativement secondaire, porte sur la possibilité de tolérer la variation, en fonction du produit, des tarifs de transport des grains expédiés en vrac à partir de certains secteurs géographiques. De l'avis des partisans de cette formule, les tarifs variables accentueraient l'efficacité du système de transport. Les pools de producteurs de blé des Prairies estiment toutefois que la variation des tarifs risque d'ébranler le système actuel de transport et de porter un coup fatal à un grand nombre de petits centres agricoles.

Le rapport Gilson et les propositions fédérales du mois de février soutiennent le principe selon lequel les tarifs du transport des grains continueront d'être "généralement proportionnels à la distance". Ce principe est conservé dans la législation définitive.

RÉACTION DÉCLENCHÉE PAR LES PROPOSITIONS FÉDÉRALES

L'initiative fédérale en matière de transport dans l'Ouest constitue une tentative osée et ambitieuse qui vise à corriger certains problèmes graves créés par le système de transport des grains dans l'Ouest. Elle exemplifie le Nouveau fédéralisme, en ce sens qu'elle est prise unilatéralement et sans consultation avec les gouvernements provinciaux. Contrairement aux autres batailles provoquées par le Nouveau fédéralisme, la question des compétences respectives n'est pas en jeu. Le gouvernement fédéral agit dans les limites de sa compétence, mais l'on sait clairement que les retombées importantes de son initiative sur l'économie des provinces des Prairies se répercuteront nécessairement sur les gouvernements provinciaux. Dans son mémoire au Comité permanent des transports de la Chambre des communes, le gouvernement de la Saskatchewan déclare ce qui suit:

> En tant que gouvernement provincial, nous prenons particulièrement intérêt à toute modification aux tarifs réglementaires du transport des grains, étant donné que la situation de notre économie est déterminée dans une large mesure par la situation de notre secteur agricole. (10 août)

Les gouvernements provinciaux n'ont pas participé aux consultations que le groupe de travail Gilson a entreprises avant la rédaction de son rapport. Cette exclusion illustre une notion implicite du Nouveau fédéralisme, notion selon laquelle les gouvernements provinciaux ne sont pas les meilleurs représentants de l'opinion régionale. Le groupe de travail a consulté directement les diverses parties concernées dans l'Ouest (organisations et particuliers), suite à quoi, le gouvernement fédéral a élaboré son plan d'action et décidé d'agir unilatéralement.

Le groupe de travail Gilson a tenté en vain de trouver un terrain d'entente entre les groupes d'intérêt de l'Ouest. Les divergences d'opinions constatées alors se reflètent clairement dans les réactions des différents groupes et des gouvernements provinciaux à l'égard des propositions fédérales. Celles-ci provoquent des discussions orageuses et une intense activité de la part des groupes de pression. Le grand nombre de solutions de rechange avancées et la multitude de groupes, tant de l'Est que de l'Ouest, qui interviennent témoignent de la très grande diversité des points de vue.

En stipulant qu'une partie des majorations futures des coûts de transport des marchandises sera assumée par les producteurs (dès janvier 1984), le projet de loi décréte en quelque sorte l'abolition du tarif réglementaire du Nid-de-Corbeau. Cette perspective déclenche une réaction affective intense, notamment chez les communautés rurales des Prairies où ce tarif a pris des dimensions sociales et culturelles particulièrement énormes. Les

fermes familiales, les petites collectivités rurales, le réseau de silos à céréales et le style de vie des Prairies sont tous tributaires du tarif du Nid-de-Corbeau, à ce point que son abolition menace de saper ces traditions et valeurs qui constituent les fondements de la société de l'Ouest canadien.

L'opposition de l'Ouest à l'abolition du tarif du Nid-de-Corbeau est fondée sur la conviction que ce tarif, bien que constituant peut-être une subvention aux fermiers des Prairies, est entièrement justifié: il compense l'éloignement de l'Ouest canadien par rapport à la mer, aide les producteurs de céréales canadiens à soutenir la concurrence sur les marchés internationaux, fait partie intégrante d'un pacte non écrit conclu au moment de la Confédération et constitue un des éléments de base de la société de l'Ouest canadien. Ainsi son abolition passe pour une trahison.

D'une maniere générale, chaque gouvernement provincial touché par le projet de loi adopte la position des principaux groupements économiques de la province. Les réactions provinciales sont intéressantes pour deux raisons majeures: la première est que les gouvernements provinciaux des Prairies sont en désaccord sur cette question; la seconde est que les principaux groupes de l'Ouest et du Québec, y compris certains gouvernements, deviennent des alliés temporaires.

Certaines propositions fédérales, notamment le principe du volume plafond, l'absence d'un filet de sécurité et le caractère aléatoire des garanties offertes par les compagnies ferroviaires en matière d'investissement, sont critiquées par la plupart des groupes de l'Ouest et par les deux partis d'opposition fédéraux. Toutefois, les réactions et les débats sont en grande partie axés sur les modalités de paiement; les points de vue sont très variés et une large gamme de propositions est présentée. Voici, en résumé, les positions prises par un certain nombre de gouvernements provinciaux et de partis politiques.

Saskatchewan et Manitoba

Les gouvernements de la Saskatchewan et du Manitoba contestent rapidement et énergiquement les propositions fédérales. Le 23 février 1983, le Parlement de la Saskatchewan adopte à l'unanimité une motion condamnant le plan fédéral, suite à quoi le ministre des Transports de la Saskatchewan, Eric Berntson, entreprend une tournée dans l'ensemble du pays pour obtenir l'appui de ses homologues provinciaux. La motion adoptée par le Parlement de la Saskatchewan soutient que la législation proposée:

- ne reconnaît pas le principe de l'établissement législatif du tarif du transport des grains;
- n'accorde aucune protection aux fermiers contre les coûts;

- ne tient pas compte du fait que les grains doivent être vendus à des prix compétitifs sur le marché mondial;
- n'élimine pas les distorsions tarifaires existantes, en incluant toutes les récoltes des Prairies et les sous-produits de ces récoltes;
- ne s'attaque pas aux taxes élevées que doivent payer les fermiers sur des produits tels que le combustible;
- prescrit une limite beaucoup trop basse de 31,1 millions de tonnes par an aux expéditions subventionnées;
- permet au gouvernement central de consentir d'autres primes pour l'industrie du traitement et de l'élevage; et
- ne fait pas l'unanimité chez les Canadiens de l'Ouest.

La position du gouvernement de la Saskatchewan à l'égard du taux réglementaire et du paiement de la subvention du Nid-de-Corbeau est assez ambivalente. Tout d'abord, la province s'oppose à l'abolition du tarif du Nid-de-Corbeau. Lors de sa comparution, le 10 août, devant le Comité permanent des transports, M. Berntson déclare que son gouvernement "a toujours soutenu que le tarif statutaire ne devrait pas être modifié". (p. 100) Cependant, le gouvernement de la Saskatchewan admet que c'est une position intenable et que l'abolition du tarif du Nid-de-Corbeau est inévitable. Il s'ensuit que le gouvernement examine certains éléments particuliers du projet de loi fédéral, plaidant pour ce qui lui semble servir le mieux les intérêts de la province.

En ce qui concerne le paiement de la subvention du Nid-de-Corbeau, la position du gouvernement provincial, à la surprise des observateurs, reprend celle adoptée par le gouvernement fédéral dans ses initiatives annoncées en février. Comme on peut le lire dans le mémoire qu'il adresse au Comité permanent de la Chambre des communes:

> Devant l'absence d'un vrai consensus au sujet de la méthode de paiement, le gouvernement de la Saskatchewan est d'avis qu'il serait raisonnable, comme solution de compromis, de répartir la subvention du Nid-de-Corbeau selon deux proportions égales, entre les producteurs et les compagnies ferroviaires, en attendant la révision de 1985-1986. (10 août, p. 115A-109)

Le gouvernement de la Saskatchewan est pourtant l'un des chefs de file dans l'attaque menée contre les initiatives fédérales annoncées en février par Jean-Luc Pépin, et la législature de cette province est la première à adopter une motion condamnant le plan fédéral. Par ailleurs, lorsque le gouvernement fédéral retire de son projet de loi C-155 la proposition visant à payer la subvention du Nid-de-Corbeau selon deux proportions égales, le gouvernement de la Saskatchewan conteste le versement intégral de cette subvention aux compagnies ferroviaires.

Sur cette question, la position du gouvernement de la Saskatchewan est très différente de celle des syndicats du blé de la Saskatchewan et du Manitoba. Ces organisations des Prairies refusent qu'une portion quelconque de la subvention soit versée directement aux producteurs, et elles contribuent largement, en collaboration avec les groupes d'intérêt du Québec, à persuader le gouvernement fédéral de renoncer au partage de la subvention.

L'un des principaux arguments invoqués par les syndicats du blé contre les paiements directs aux producteurs est que de nombreux petits silos à céréales feront faillite lorsque les fermiers découvriront que l'expédition de leurs grains à partir des grands centres leur coûtera moins cher, ce qui portera un coup fatal aux petites collectivités des Prairies.

L'Assemblée législative manitobaine adopte à l'unanimité, à l'instar de la législature de la Saskatchewan, une motion condamnant les plans fédéraux. Les deux gouvernements s'entendent sur la nécessité de maintenir le tarif réglementaire, mais ont des opinions différentes sur la méthode de paiement, advenant que la loi fédérale soit votée. Par ailleurs, le gouvernement du Manitoba adopte la position des syndicats du blé en appuyant le paiement intégral de la subvention du Nid-de-Corbeau aux compagnies ferroviaires.

Malgré tout, certains groupes d'exploitants agricoles de l'Ouest, les groupes Palliser Wheat Growers, Prairie Farm Commodity Coalition et United Grain Growers, ont accepté l'argument avancé par Gilson et regrettent de voir tomber la proposition initiale du gouvernement visant à partager également la subvention, car cette formule, estiment-ils, aurait contribué à l'élimination des dispositions qui marquent l'économie de l'Ouest. À noter enfin que ces mêmes groupes approuvent le principe des tarifs variables, exprimant l'avis qu'il aiderait à réduire les distorsions économiques.

Alberta

La position du gouvernement de l'Alberta est sensiblement différente de celle de ses voisins des Prairies. Dans une déclaration faite le 14 mars, le ministre de l'Agriculture, Leroy Fjordbotten, fait ressortir quelques questions essentielles ayant besoin d'être résolues. Il conteste le projet visant à faire assumer par les producteurs les premiers 6 pour cent de l'augmentation des coûts dans les années futures et met en doute la rationalité de la limitation du volume des expéditions de grains admissibles à la subvention du Nid-de-Corbeau, alors que l'augmentation des exportations est un des objectifs déclarés du gouvernement fédéral. Par ailleurs, il insiste sur la nécessité de s'assurer que les compagnies ferroviaires honoreront leurs obligations relatives à l'accroissement de la capacité de leurs installations.

Toutefois, le gouvernement de l'Alberta s'intéresse principalement à ce que les intentions originales des recommandations de Gilson soient réalisées. En ce qui concerne le paiement de la subvention du Nid-de-Corbeau, il appuie fortement les éleveurs de l'Ouest canadien, notamment ceux de l'Alberta, qui contestent son versement intégral aux compagnies de chemin de fer. Si cette formule est adoptée, prétend-il, il sera plus économique d'expédier du grain vers l'Est pour engraisser du bétail au Québec que d'élever et d'abattre le bétail en Alberta. Si les fermiers reçoivent une part de la subvention, les compagnies ferroviaires seront obligées de conformer leurs tarifs de transport des grains aux coûts du transport des produits de la viande. Contrairement au Manitoba et à la Saskatchewan, l'Alberta ne demande pas que le plan soit abandonné; il tient plutôt à s'assurer que toute modification aux politiques réussira à réduire les distorsions économiques dans l'Ouest.

Le gouvernement de l'Alberta conteste le revirement fédéral à l'égard de la méthode de paiement et rejette donc le projet de loi C-155 qui prévoit le paiement intégral de la subvention aux sociétés ferroviaires. À son avis:

> le gouvernement fédéral a renoncé à ses objectifs visant à réduire les distorsions économiques existantes et à stimuler le développement et le rendement du système de transport des grains. (Mémoire au Comité permanent des transports, 2 août, p. 108 A-7)

Une proposition est présentée conjointement, en tant que solution de rechange, par une coalition de groupes de l'Alberta et du gouvernement provincial. Dans un communiqué de presse daté du 4 juillet, M. Fjordbotten annonce qu'un accord a été réalisé avec les représentants de l'Alberta Wheat Pool, d'Unifarm, de l'Alberta Cattle Commission, du Pork Producers Marketing Board et de la United Grain Growers. Ces groupes ont souscrit à un plan visant à réduire la distorsion des prix des grains domestiques et la dilution de la subvention. Dénommée l'option "deux quatre-vingt", cette proposition est une des nombreuses qui préconisent la "liberté du choix".

La proposition "deux quatre-vingt" donne au gouvernement fédéral la liberté de choisir entre le paiement direct aux sociétés ferroviaires et le paiement direct aux producteurs. Elle prévoit également, à l'instar du plan initial du gouvernement fédéral, la création, à titre temporaire, d'un Fonds d'indemnisation agricole.

Selon l'option "deux quatre-vingt", 20 pour cent de la subvention du Nid-de-Corbeau seront versés directement aux compagnies ferroviaires, et le solde, majoré de la contribution fédérale aux augmentations des coûts, constituerait un fonds que les producteurs pourront décider d'assigner directement, soit aux sociétés ferroviaires, soit à eux-mêmes. Le

producteur qui voudra recevoir directement le paiement sera obligé de payer le silo selon le tarif plus élevé. Son allocation sera déterminée par la plus avantageuse de deux formules suivantes: 80 pour cent de sa production ou 80 pour cent de la superficie ensemencée, indexée sur un facteur de production. (Mémoire du gouvernement de l'Alberta au Comité permanent des transports, 10 août, p. 108A:10)

Les syndicats du blé de la Saskatchewan et du Manitoba restent opposés à toute proposition visant à payer aux producteurs une partie de la subvention du Nid-de-Corbeau. À leur avis, la proposition de l'Alberta aurait les mêmes effets que les recommandations de Gilson, en ce sens qu'elle mettrait en danger le réseau des silos à céréales des Prairies. "L'idée centre de l'argument du libre choix est qu'il existe probablement des moyens plus efficaces d'expédier les céréales vers les principales têtes de ligne que le réseau déficitaire d'embranchements ferroviaires". **(Globe and Mail,** 29 juillet, p. B1)

Colombie-Britannique

Le gouvernement de la Colombie-Britannique est généralement favorable à la modification du tarif du Nid-de-Corbeau. Sans négliger de souligner les nombreux problèmes associés à la législation proposée, il estime que l'adoption rapide de cette dernière servira ses intérêts, étant donné que l'amélioration du système ferroviaire facilitera le mouvement des marchandises en vrac -- bois, charbon et autres ressources naturelles -- produites par la province. Le 11 août, la législature provinciale adopte une motion stipulant notamment ce qui suit:

> Cette Assemblée législative estime que les modifications au tarif historique du transport des grains, le tarif du Nid-de-Corbeau, profiteront considérablement au développement économique et au marché de l'emploi du Canada et de la Colombie-Britannique. Elle se déclare en faveur des efforts du Parlement du Canada visant à résoudre promptement la question du tarif réglementaire du transport des grains d'exportation et à voter la loi requise.

Québec

Les syndicats du blé de la Saskatchewan et du Manitoba et un groupe d'éleveurs et d'exploitants agricoles du Québec forment une étrange coalition, représentant des intérêts régionaux et économiques extrêmement différents. Malgré tout, ils conjuguent leurs efforts pour défendre le tarif du Nid-de-Corbeau et, advenant qu'ils seraient incapables de différer définitivement la réalisation du projet fédéral, ils s'opposent à toute proposition prévoyant le paiement aux producteurs d'une partie de la subvention du Nid-de-Corbeau.

Les groupes d'intérêt du Québec, dont fait initialement partie le gouvernement provincial, soutiennent que toute somme d'argent payée aux agriculteurs des Prairies constitue une prime à la production dont sont

privés les fermiers de l'Est. Les éleveurs du Québec prétendent également qu'ils perdront un atout concurrentiel étant donné que la majoration des tarifs de transport dans les Prairies entraînera la réduction du coût des céréales fourragères dans cette région et permettra aux éleveurs des Prairies de vendre leur bétail sur les marchés intérieurs et étrangers à des prix moindres que les éleveurs du Québec. Cette perspective est évoquée avec force par les députés du Québec au caucus libéral fédéral. Le 16 août, le Comité permanent des transports de la Chambre des communes est saisi d'un mémoire approuvé par le gouvernement du Québec et présenté par une coalition de fermiers et de groupes agrotechniques et politiques formée en 1982 (la Coalition pour la survie de l'agro-alimentaire), selon lequel le gouvernement fédéral, en décidant de verser intégralement la subvention du Nid-de-Corbeau aux compagnies ferroviaires, a trouvé une solution aux principaux sujets de plainte.

Le gouvernement du Québec semble adopter plus tard une position différente de celle de la coalition. Dans un mémoire qui n'est pas présenté officiellement au comité permanent, le gouvernement du Québec demande que le projet de loi soit définitivement retiré et que le tarif du Nid-de-Corbeau demeure en vigueur (selon le **Western Producer**, 25 août, p. 23). Il affirme que le projet de loi C-155 procurera des avantages injustes aux agriculteurs des Prairies en leur offrant des céréales fourragères moins chères et un réseau ferroviaire amélioré, aux dépens du reste du pays. Selon ce même mémoire, la tonne de céréales fourragères coûtera en 1990 bien plus cher au Québec qu'en Saskatchewan (autrement dit, le prix de la tonne reflètera les coûts réels du transport).

Le gouvernement québécois ne peut admettre que la décision fédérale de verser aux sociétés ferroviaires la totalité de la subvention suffira à préserver les intérêts du Québec. Le 13 septembre, lors d'une conférence de l'Association canadienne des produits chimiques agricoles, le ministre de l'Agriculture du Québec, Jean Garon, déclare que le gouvernement fédéral ne devrait préconiser aucune politique susceptible d'encourager les fermiers de l'Ouest à s'écarter de leur voie traditionnelle sur le plan de la production céréalière, car l'augmentation du nombre des centres d'élevage dans les Prairies entraînera la surproduction du bétail au Canada. (**Western Producer**, 6 octobre, p. 34.)

Le Nouveau Parti démocratique

La position du Nouveau Parti démocratique (NPD) est restée pratiquement constante durant tout le débat. Dans une conférence de presse tenue à Winnipeg le 4 mars, le chef fédéral, Ed Broadbent, et ses homologues des trois provinces des Prairies, présentent un projet en remplacement des propositions du gouvernement fédéral. (**Globe and Mail**, 5 mars, p. 14.) Le NPD s'oppose à l'abolition du tarif du Nid-de-Corbeau et propose que les 930 milions de dollars offerts par Ottawa soient répartis de la façon suivante: 380 millions de dollars aux compagnies ferroviaires pour couvrir le coût du transport des grains, et 550 millions de dollars en

investissements publics directs, pour la réfection des embranchements, l'achat de wagons-trémies et l'augmentation générale de la capacité ferroviaire. Le NPD propose également que le gouvernement fédéral devienne propriétaire, à partir de 1986, de 15 à 20 pour cent du Canadien Pacifique (soit une participation donnant le contrôle).

Le Parti progressiste-conservateur

Le Partie progressiste-conservateur annonce sa position dès la présentation du projet de loi C-155 à la Chambre des communes. Selon le critique des Transports, Dan Mazankowski:

> le tarif du Pas du Nid-de-Corbeau devrait continuer à être prescrit par la loi pour les céréaliers canadiens, mais les chemins de fer devraient être dédommagés en fonction du coût du transport des céréales. **(Débats de la Chambre des communes,** 12 mai, p. 25384.)

M. Mazankowski soutient que la plupart des producteurs de l'Ouest admettent qu'ils devraient payer des tarifs supérieurs au tarif réglementaire. Le tarif qui leur serait imposé devrait toutefois être calculé en fonction de leurs moyens. Les Conservateurs estiment que la situation actuelle ne permet pas de majorer les coûts imposés aux producteurs, étant donné que les frais d'exploitation ont augmenté en flèche et que le prix du blé est tombé jusqu'au niveau de 1973.

Le Parti conservateur affirme que les compagines ferroviaires et le gouvernment canadien sont tenus de préserver un tarif spécial réduit pour le transport des grains. M. Mazankowski critique plusieurs autres aspects du projet de loi, insistant notamment sur le volume plafond de 31,1 millions de tonnes, sur les charges financières imposées aux fermiers par suite de la majoration des coûts du transport et sur l'absence d'un "filet de sécurité".

Durant les mois qui suivent, la position du Parti progressiste-conservateur est assez confuse. Selon les médias et le Parti libéral (parti au pouvoir), les Conservateurs appuient l'idée générale de l'abolition du tarif du Nid-de-Corbeau, malgré les critiques formulées à l'égard de plusieurs aspects du projet de loi. Le 13 septembre, Dan Mazankowski, élucidant l'attitude du parti, déclare devant le Comité permanent des transports que le tarif réglementaire du Nid-de-Corbeau doit être garanti aux producteurs jusqu'en 1985-1986. Il prétend que les répercussions éventuelles des majorations tarifaires sur les fermiers sont trop peu connues (p.12). En outre, il propose qu'aucune contribution aux coûts constants des sociétés ferroviaires ne soit faite avant que la situation ne soit intégralement examinée.

Les porte-parole de certains governements provinciaux désapprouvent la position des Conservateurs, craignant qu'elle fasse avorter le plan décennal d'amélioration du réseau ferroviaire, projet d'une valeur de

16 milliards de dollars. Les Conservateurs répondent que leur proposition visant à différer la majoration du tarif de transport des marchandises n'aura pas des répercussions graves sur les recettes des compagnies de chemin de fer, mais qu'elle pourra procurer des avantages substantiels aux fermiers.

Le plan du Parti progressiste-conservateur priverait les sociétés ferroviaires d'une proportion d'environ 216 millions de dollars, sur les 3,1 milliards de dollars prévus par la législation proposée. Ils représentent la contribution fédérale aux coûts constants des compagines ferroviaires, répartie sur les trois années suivantes. Par un effet de coïncidence, ce chiffre est approximativement égal au montant supplémentaire que les producteurs devraient payer durant la même période par suite des majorations tarifaires prévues par le projet de loi. En laissant tomber la participation aux frais généraux mais en payant la note correspondant aux frais supplémentaires imposés aux producteurs, le gouvernement fédéral finirait par accorder une contribution équivalente. Selon M. Mazankowski, les sociétés ferroviaires récupéreront intégralement leurs coûts d'exploitation, y compris le rendement des investissements et les provisions pour dépréciation. (CTV, "Question Period", transcription, 7 octobre, p. 7)

La Loi sur le transport du grain de l'Ouest

Les débats de la Chambre des communes sur la législation proposée commencent le 29 septembre. Les tactiques d'obstruction employées par les deux partis de l'Opposition retardent l'adoption du projet de loi a plusieurs reprises. Plus de 170 amendements, dont la moitié à peu près sont déclarés irrecevables, sont proposés par l'Opposition, souvent dans le seul but de retarder le vote. Il faut que le Parti libéral, par une manoeuvre rapide, trompe la surveillance des autres partis et emploie la clôture pour faire adopter le projet.

Les principales dispositions de la nouvelle loi prévoient un engagement de la part du gouvernement fédéral à dépenser 659 millions de dollars par an, plus une contribution au titre de l'augmentation de coûts pour éponger les pertes des sociétés ferroviaires (la subvention du Nid-de-Corbeau). Étant donné que ces fonds seront payés directement aux compagnies ferroviaires, les tarifs payés par les producteurs continueront d'être substantiellement inférieurs au coût réel du transport. La liste des récoltes et de leurs sous-produits immédiats qui sont admissibles au tarif réglementaire du transport est allongée. Les majorations futures du tarif de transport des marchandises seront supportées par les producteurs et le gouvernement fédéral, la part maximale des producteurs dans le taux de variation des coûts étant de 3 pour cent jusqu'en 1986 et de 6 pour cent par la suite.

Selon le ministre fédéral des Transports, Lloyd Axworthy, qui a remplacé Jean-Luc Pépin, la loi oblige clairement les chemins de fer à développer et à moderniser leurs installations (Ministre des Transports, **Information**, 23 novembre). La loi prévoit la retenue des fonds si les investissements

des sociétés ferroviaires se révèlent insuffisants. On estime que ces dernières engageront un total de 16,5 millairds de dollars dans un programme décennal d'expansion ferroviaire.

La loi prévoit "un filet de sécurité", en ce sens que les tarifs de transport des marchandises n'excèderont pas une proportion déterminée du prix des grains. Cette proportion est fixée initialement à 4 pour cent, quitte à atteindre 10 pour cent en 1988. Par ailleurs, ces tarifs continueront d'être déterminés, d'une manière générale, en fonction de la distance, et leur barème sera établi chaque année par la Commission canadienne des transports.

La loi prévoit une révision intégrale du système en 1985-1986 afin de déterminer s'il a besoin de certaines mises au point. Elle prévoit également la création, avant avril 1984, d'un comité qui sera chargé d'étudier la méthode de paiement et de présenter un rapport au Parlement en 1985, et stipule qu'une journée au moins sera consacrée par la Chambre des communes à l'étude de ce rapport.

Enfin, la loi prévoit la création d'un comité supérieur du transport du grain formé de représentants des producteurs de céréales, des utilisateurs de céréales fourragères, des compagnies exploitant les silos à céréales, de la Commission canadienne du blé, de la Commission canadienne des grains, des syndicats et des transporteurs. Ce comité aura pour mission de "conseiller le ministre ou l'administrateur et leur faire des recommandations sur les questions afférentes au transport, à l'expédition ou à la manutention du grain" (article 12 de la Loi).

Après son adoption par la Chambre des communes, le projet de loi est transmis le 17 novembre au Sénat, où il est approuvé par 27 voix contre 12. Les premières retombées de la Loi doivent être ressenties par les fermiers le 1er janvier 1984, date à laquelle les tarifs du transport des céréales subiront une augmentation moyenne de 2,5 cents par boisseau, la première majoration depuis 1924.

Fait évident, l'abolition du tarif réglementaire du Nid-de-Corbeau n'est qu'un premier pas, au demeurant très important, vers l'amélioration du système de transport des grains dans l'Ouest. L'examen des répercussions de cette décision fait ressortir deux groupes de gagnants et de perdants. Le premier comprend ceux qui étaient destinés à gagner ou à perdre par suite de la décision intitiale d'abolir le tarif réglementaire. On y trouve, dans le camp des gagnants, les compagnies de chemin de fer qui s'attendent à augmenter substantiellement leurs recettes et, dans le camp des perdants, les producteurs qui doivent payer un tarif plus élevé pour le transport de leur grain.

Le second groupe de gagnants et de perdants a son origine dans la décision du gouvernement fédéral de modifier ses propositions initiales et d'abandonner une bonne partie des recommandations du rapport Gilson. Par

exemple, la décision de verser intégralement la subvention du Nid-de-Corbeau aux sociétés ferroviaires se traduit par la persistance des distorsions observées dans l'économie agricole de l'Ouest.

Les principaux gagnants de ce groupe sont les exploitants agricoles et les éleveurs du Québec, les syndicats du blé des Prairies et les petites collectivités rurales des Prairies qui sont desservies par les embranchements. En effet, les syndicats du blé et les groupes d'intérêt du Québec se sont opposés vigoureusement à toutes les propositions visant à payer une partie de la subvention aux producteurs. Les perdants dans ce groupe sont les industries qui auraient bénéficié des propositions initiales du gouvernement fédéral, notamment les éleveurs de l'Ouest.

Le gouvernement fédéral a estimé qu'en apportant d'un seul coup deux changements majeurs, il risquait de trop précipiter les choses. En conséquence, il décida de faire seulement le premier pas sur la voie de la réorganisation de l'économie de l'Ouest: l'abolition du tarif du Nid-de-Corbeau. Cette initiative, peut-on dire, était aussi symbolique qu'économique, car les principales distorsions résultant de la subvention accordée aux tarifs du transport de certains produits n'ont pas été éliminées. Les modalités de paiement des subventions fédérales n'ont pas encore été déterminées. Ce sera le centre des prochains débats auxquels prendront part les éleveurs de l'Ouest et de l'Est et les syndicats du blé des Prairies. Dans la réforme du système de transport des grains dans l'Ouest, l'abolition du tarif du Nid-de-Corbeau en 1983 ne représente que le premier round d'un long combat.

ANNEXES

ANNEXE A
TAUX DE PRÊT DE LA BANQUE DU CANADA

ANNÉE	MINIMUM	MAXIMUM
1983	9,27	10,06
1982	10,05	16,59
1981	14,66	20,69

Source: **Ottawa Letter**, Ottawa: CCH Canadian Ltd., 1981-1983.

ANNEXE B
TAUX DE CHÔMAGE

	Moyennes annuelles						
	1975	1977	1979	1980	1981	1982	1983
T.-N.	14,0	15,5	15,1	13,3	13,9	16,8	18,8
Î.-P.-É.	8,0	9,8	11,2	10,6	11,2	12,9	12,2
N.-É.	7,7	10,6	10,1	9,7	10,2	13,2	13,2
N.-B.	9,8	13,2	11,1	11,0	11,5	14,0	14,8
Québec	8,1	10,3	9,6	9,8	10,3	13,8	13,9
Ontario	6,3	7,0	6,5	6,8	6,6	9,8	10,4
Man.	4,5	5,9	5,3	5,5	5,9	8,5	9,4
Sask.	2,9	4,5	4,2	4,4	4,7	6,2	7,4
Alb.	4,1	4,5	3,9	3,7	3,8	7,7	10,8
C.-B.	8,5	8,5	7,6	6,8	6,7	12,1	13,8
Canada	6,9	8,1	7,4	7,5	7,5	11,0	11,9

Source: Statistique Canada, **Moyennes annuelles de la population active, 1975-1983**, Ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa, 1984.

ANNEXE C
TAUX D'INFLATION

Taux de changement annuel dessaisonalisé (Indice des prix à la consommation)

	1980	1981	1982	1983
Janvier	10,6	15,2	9,6	3,2
Février	9,4	13,1	11,6	2,1
Mars	8,3	13,4	11,1	2,8
Avril	9,3	12,3	11,8	5,3
Mai	9,7	10,4	11,3	3,5
Juin	11,1	12,5	10,8	4,2
Juillet	11,0	11,5	9,9	5,3
Août	11,9	13,7	8,2	8,5
Septembre	12,3	11,3	8,2	5,6
Octobre	12,7	12,1	8,1	5,9
Novembre	14,0	11,1	8,1	2,7
Décembre	12,9	11,4	7,3	5,5

Source: Statistique Canada, **Prix à la consommation et indices des prix, octobre-décembre 1983,** Ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa, 1984.

ANNEXE D
PRODUIT INTÉRIEUR BRUT DES PROVINCES

	(aux prix du marché) (en milliards de dollars)			
Terre-Neuve	3,74	4,26	4,70	4,7
Î.-P.-É.	0,79	0,88	0,99	1,0
Nouvelle-Écosse	6,52	7,33	8,30	8,3
Nouveau-Brunswick	5,24	6,07	6,63	6,7
Québec	70,25	79,99	83,24	76,5
Ontario	114,06	131,63	137,18	129,5
Manitoba	11,36	13,10	13,93	13,6
Saskatchewan	13,25	15,41	15,70	15,8
Alberta	42,13	48,81	53,06	49,4
Colombie-Britannique	37,32	43,15	44,71	42,8

Source: 1980 à 1982: Statistique Canada, **Système de comptabilité nationale, Comptes économiques provinciaux: Données au stade expérimental, 1967-1982,** Ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa, 1983.

1983: **The Financial Post,** "Report on the Nation. Canada: The New Realities" Hiver 1983-1984.

ANNEXE E
DÉFICITS GOUVERNEMENTAUX

	1982-83 (révisé)	1983-84 Budget
	(en millions de dollars)	
Terre-Neuve	219,5	203,7
Î-P.-É	25,2	18,2
Nouvelle-Écosse	487,6	449,4
Nouveau-Brunswick	511,5	391,8
Québec	3 135,0	3 185,0
Ontario	3 236,0	3 398,0
Manitoba	495,5	578,9
Saskatchewan	312,1	341,9
Sask. (Fonds du patrimoine)	(+92,6)	(+25,0)
Alberta	2 395,0	845,5
Alberta (Fonds du patrimoine)	(+1 406,0)	(+262,5)
Colombie-Britannique	1 038,0	1 603,01
Canada	25,300,02	31 300,02

Source: Conference Board du Canada, **Situation fiscale des provinces - Les budgets de 1983,** Ottawa, 1983, sauf pour les renvois:

1. "Provincial Budget Roundup - 1983", **Canadian Tax Journal,** Vol. 31:4 (juillet-août 1983)

2. Gouvernement du Canada, ministère des Finances, **Discours du budget,** 19 avril 1983.

ANNEXE F
DÉPENSES GOUVERNEMENTALES DE CHAQUE PROVINCE

	Par habitant (en milliers de dollars)*
Colombie-Britannique	2,7
Alberta	4,1
Saskatchewan	3,0
Manitoba	2,8
Ontario	2,6
Québec	3,5
Nouveau-Brunswick	3,5
Nouvelle-Écosse	3,1
Î.-P.-É.	3,4
Terre-Neuve	3,4

* Calculs basés sur une estimation des dépenses de 1982-1983 effectuée au milieu de l'année.

Source: **Budget 1983 du Manitoba,** p. A-6

ANNEXE G
NOMBRE D'EMPLOYÉS PROVINCIAUX[1] PAR MILLE HABITANTS AU 31 DÉCEMBRE

	1975	1982
Colombie-Britannique	N. disp.	16
Alberta	25	25
Saskatchewan	19	16
Manitoba	15	14
Ontario[2]	13	12
Québec	14	14
Nouveau-Brunswick[3]	19	19
Nouvelle-Écosse	24	25
Île-du-Prince-Édouard	36	34
Terre-Neuve	22	25

1. Comprend généralement tous les employés du gouvernement et des organismes de la province, sauf le personnel des universités et des hôpitaux privés.

2. Comprend les employés de la Fondation de recherche sur les toxicomanies, de la Commission des parcs de Niagara, de la Toronto Area Transit Operating Authority, de la Ontario Place, de la Ontario Northland Transportation Commission et de ses organismes, de la Société de développement du transport urbain et de ses organismes, de la Commission des accidents du travail et des collèges d'arts appliqués et de technologie.

3. Pour fins de comparaison, il n'a pas été tenu compte des données de Statistique Canada sur les professeurs des écoles primaires et secondaires du Nouveau-Brunswick.

Source: **Budget 1983 de l'Ontario**, p. 48

ANNEXE H
RÉSULTATS DES ÉLECTIONS GÉNÉRALES EN COLOMBIE-BRITANNIQUE
Le 5 mai 1983

	Sièges		Suffrages	
	1979	1983	1979	1983
Crédit social	31	34	48 %	49,7 %
Nouveau Parti démocratique	26	23	46 %	44,9 %

ANNEXE I
COMPOSITION DES LÉGISLATURES PROVINCIALES ET DE LA CHAMBRE DES COMMUNES
(au 31 décembre 1983)

	Libéraux	Progressistes-conservateurs	Nouveau Parti démocratique	Autres	Indépendants
Chambre des communes	147	103	31	--	--
Colombie-Britannique	--	--	23	34[1]	--
Alberta	--	75	2	--	2
Saskatchewan	--	56	8	--	1
Manitoba	--	23	33	--	1
Ontario	33	70	22	--	--
Québec	47	--	--	72[2]	2
Nouveau-Brunswick	18	39	1	--	--
Nouvelle-Écosse	12	38	1	1[3]	--
Île-du-Prince-Édouard	11	21	--	--	--
Terre-Neuve	7	45	--	--	--
Yukon	--	9	6	--	1
Territoires du Nord-Ouest	--	--	--	--	24

1. Crédit social

2. Parti Québécois

3. Cape Breton Labour Party

ANNEXE J
DATE DE PRÉSENTATION DES BUDGETS DE 1983

Fédéral	19 avril
Colombie-Britannique	7 juillet
Alberta	24 mars
Saskatchewan	29 mars
Manitoba	24 février
Ontario	10 mai
Québec	10 mai
Nouveau-Brunswick	6 mai
Nouvelle-Écosse	18 avril
Île-du-Prince-Édouard	14 avril
Terre-Neuve	17 mars

ANNEXE K
VUE D'ENSEMBLE DES BUDGETS PROVINCIAUX

En 1983, sauf pour le Manitoba et l'Ontario, la plupart des budgets provinciaux proposent des stimulants ou des allègements fiscaux aux sociétés commerciales. Le Manitoba fait passer de 15 à 16 p. 100 le taux d'imposition sur le revenu des sociétés. L'Ontario augmente aussi ce taux d'imposition de 1 p. 100 (le faisant passer à 14 ou à 15 p. 100, selon le genre d'industrie).

Pratiquement toutes les provinces font augmenter les taxes sur l'alcool, le tabac et les soins médicaux. La Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard augmentent leurs taxes sur le tabac. L'Alberta et l'Ontario haussent le coût des primes d'assurance-santé et la Colombie-Britannique fait de même pour les frais d'hospitalisation. Le Nouveau-Brunswick impose des frais modérateurs aux patients externes. Le prix des spiritueux est augmenté au Manitoba, au Nouveau-Brunswick et à Terre-Neuve et l'Ontario hausse ses taxes sur l'alcool.

Le Manitoba, la Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick procèdent à une augmentation des taxes sur la vente au détail. L'Ontario lève temporairement, pour une période de 18 mois, un impôt supplémentaire de 5 p. 100 sur le revenu imposable. Le Québec impose une taxe sur les cassettes vidéo, Terre-Neuve augmente de nombreux frais gouvernementaux et le Nouveau-Brunswick accroît plusieurs types d'impôt, y compris le taux d'imposition sur le revenu des particuliers, l'impôt foncier rural et sur le transfert des biens fonciers. La Nouvelle-Écosse assujettit la télédistribution à une taxe sur les loisirs; elle était la seule province à ne pas l'avoir déjà fait.

Tableau comparatif des taux d'imposition provinciaux au 7 juillet 1983

Taxes et impôts	Colombie-Britannique	Alberta	Saskatchewan	Manitoba	Ontario	Québec	Nouveau-Brunswick	Île-du Nouvelle-Écosse	Prince-Édouard	Terre-Neuve
Revenu personnel (pourcentage de l'impôt fédéral de base)	44[1]	38.5	51[1]	54[1]	48[1]	([2])	58.0	56.5	52.5	60
Revenu des sociétés (pourcentage du revenu imposable)										
Taux général	16	11	14	16	15[3]	5.5	14	15	10	16
Taux des petites entreprises	8	5	10	10 Néant	Néant[3]	3	9	10	10	12
Capital des corporations (pourcentage du capital versé imposable)	0.2	Néant	0.3[4]	0.2	0.3	0.45	Néant	Néant	Néant	Néant
Sociétés autres que financières	0.6	Néant	0.8	0.6	0.6	0.9	Néant	Néant	Néant	1.5
Compagnies de fiducie	2.0	Néant	0.8	2.0	0.8	0.9	Néant	Néant	Néant	1.5
Banques										
Primes d'assurance (pourcentage)[5]	2	2	3	3	3	3	3	3	2	3
Essence[6]										
Pourcentage du prix de détail	20	Néant	Néant	18.8	20	40	20	20	22	22
Cents par litre	6.48	Néant	Néant	7.5	7.3	15.8	8.1	8.8	9.7	9.6
Carburant diesel										
Pourcentage du prix de détail	— [7]	Néant	Néant	— [7]	27	40	23	21	29	26
Cents par litre	6.92	Néant	Néant	8.6	9.3	14.4	9.1	8.6	12.3	11.4

ANNEXE L (suite)

Taxes et impôts	Colombie-Britannique	Alberta	Saskatchewan	Manitoba	Ontario	Québec	Nouveau-Brunswick	Île-du Nouvelle-Écosse	Prince-Édouard	Terre-Neuve
Ventes au détail										
Taux général (pourcentage)	7	Néant	5	6	7	9[8]	10	10	10	12
Alcool (pourcentage)	7	Néant	10	12	12	9[8]	10	10	37.5[9]	12
Repas (pourcentage)	7[10]	Néant	Néant	6	7	10	10	10	10	12
Hébergement (pourcentage)	6[11]	Néant	Néant	6	5	Néant	10	10	10	12
Tabac (cents par paquet de 25 cigarettes)	50	37	52	52.5	57.5	51	67	35	37.5	112.7
Loisirs-distractions (pourcentage)	Néant	Néant	Taxe Muni.	Taxe Muni.	10	10	11	10	10	Taxe Muni.
Paris sur les courses de chevaux (pourcentage)	7	5	10	7.5-12.5	7-9	5.5-12.5	11	11	8.5-15.5	11
Assurance-hospitalisation - services médicaux (primes annuelles ou retenues)	180$ Célibataires 336$ Couples 384$ Familles	168$ 336$	Néant	Retenue à la source de 1,5 % sur tous les traitements et salaires	345(c) 680(f)	Retenue à à la source de 3 % sur tous les traitements et salaires	Néant	Néant	Néant	Néant

ANNEXE L (suite)

1. La Colombie-Britannique prélève une surtaxe de 10 p. 100 sur toute taxe provinciale supérieure à 3 500 $. En Saskatchewan, elle est de 12 p. 100 au delà de 4 000 $, au Manitoba de 20 p. 100 au delà de 2 657 $ et en Ontario de 5 p. 100 est au delà de 110,80 $.

2. Le Québec lève son propre impôt sur le revenu des particuliers (de 50 à 60 p. 100 de l'impôt fédéral).

3. L'Ontario perçoit un impôt de 14 p. 100 sur les revenus des sociétés provenant de leurs opérations de fabrication et de traitement, d'exploitation minière, forestière et agricole ou des pêches. Les petites entreprises bénéficient d'exemptions d'impôt jusqu'au 1er janvier 1985.

4. Toutes les compagnies d'assurance de la Saskatchewan sont exemptées de l'impôt sur le capital.

5. La taxe est payée par l'assureur. La Saskatchewan, l'Ontario, le Québec, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse imposent une taxe de 2 p. 100 sur les primes d'assurance-vie, d'assurance-maladie et d'assurance-accident et de 3 p. 100 sur toutes les autres primes. À Terre-Neuve, les assurés paient une taxe additionnelle de 12 p. 100 sur les primes. La plupart des provinces perçoivent une taxe de 1 p. 100 ou moins sur les primes d'assurance-incendie afin de subventionner les bureaux provinciaux des commissaires aux incendies.

6. Les taxes sur les carburants et le tabac en Ontario et sur le carburant au Nouveau-Brunswick sont en vigueur jusqu'au 30 juin 1983. Les changements qui seront alors apportés n'étaient pas connus au moment de la publication.

7. En Colombie-Britannique, la taxe sur les carburants diesel est de 0,44 cent plus élevée que celle sur l'essence. Le Manitoba laisse en suspens tous ses rajustements calculés sur la valeur en ce qui concerne les taxes sur les carburants.

8. Le Québec augmente de 1 p. 100 sa taxe sur les ventes au détail, la faisant ainsi passer de 8 à 9 p. 100 au moins jusqu'au budget de 1984.

9. L'Île-du-Prince-Édouard perçoit une taxe de 25 p. 100 sur l'alcool en vertu de la Health Tax Act et une taxe supplémentaire de 10 p. 100 en vertu de la Retail Sales Act, ce qui donne un taux de taxation composé de 37,5 p. 100.

ANNEXE L (suite)

10. Imposée sur les repas individuels (y compris les boissons non alcoolisées) de 7 $ ou plus servis sur place. Aucune taxe sur les repas de moins de 7 $ par personne.

11. La Colombie-Britannique perçoit une taxe de 8 p. 100 sur les nuitées de 50 $ ou plus.

12. En Colombie-Britannique, la taxe sur les cigarettes est indexée au prix de vente au détail. L'Ontario, le Québec, le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve imposent des taxes respectives de 45, 50, 50 et 76,1 p. 100 sur le prix de vente au détail de ce produit. Les autres provinces imposent une taxe qui ne peut être rajustée que par une modification législative. À l'Île-du-Prince-Édouard, à Terre-Neuve et en Ontario, les produits du tabac sont également assujettis à la taxe de vente au détail.

Source: **Budget de 1983 de la Colombie-Britannique,** pages 76 et 77.

ANNEXE M
RÉSUMÉ DES PROGRAMMES PROVINCIAUX DE RESTRICTION DES TRAITEMENTS DANS LE SECTEUR PUBLIC

---

1. Terre-Neuve -- En octobre 1982, la province annonce la mise en oeuvre d'un programme de deux ans prévoyant un plafonnement dégressif des augmentations de salaire dans la fonction publique. Elles sont assujetties à une limite de quatre à sept pour cent. Les négociations collectives ne peuvent porter que sur les clauses normatives.

2. Île-du-Prince-Édouard -- Après avoir tenté sans succès de négocier une clause "0 et 6" avec les syndicats du secteur public, le gouvernement met en oeuvre un programme visant à limiter les augmentations à 5 p. 100 sur une période de deux ans. Les contrats en vigueur sont cependant respectés, le programme de restrictions entrant en jeu au moment de leur expiration. Les négociations collectives se continuent et le Compensation Review Board est mis sur pied afin de surveiller toutes les ententes négociées.

3. Nouvelle-Écosse -- Le gouvernement impose de nouveaux contrats, suspend le droit à la négociation collective et limite les augmentations de salaire à 6 p. 100 pour un an. Cette restriction sera levée au terme des contrats actuellement en vigueur.

4. Nouveau-Brunswick -- Le gouvernement impose un gel des salaires pour une période d'un an à compter de la fin des contrats en vigueur et prenant effet immédiatement pour ceux qui n'ont pas fait l'objet d'une entente collective.

5. Québec -- Déposé en décembre 1982, le projet de loi 105 prévoit l'imposition de contrats de trois ans aux syndicats de la fonction publique. Plus de la moitié des employés subissent une baisse de salaire et les grèves sont interdites.

6. Ontario -- En novembre 1983, le gouvernement annonce qu'il permettra une hausse maximale de 5 p. 100 au cours de la deuxième année de son programme de restriction budgétaire. Il annonce également la réinstauration des négociations collectives, interdites au cours de la première année du programme. Cette décision survient à la suite d'un jugement de la Cour suprême de l'Ontario qui a déterminé que la **Inflation Restraint Act** contrevenait à la **Charte des droits et libertés** en limitant les négociations aux clauses normatives. (24 octobre)

ANNEXE M (Suite)

7. Manitoba -- En février, l'Association des fonctionnaires du Manitoba accepte un moratoire de trois mois sur la mise en vigueur de l'augmentation de 10,3 p. 100 négociée en échange de la promesse du gouvernement de ne pas mettre de travailleurs à pied ni de diminuer les salaires jusqu'au terme du contrat (28 septembre 1984). L'augmentation du traitement des hauts fonctionnaires est limitée à 2 p. 100.

8. Saskatchewan -- Un programme de deux ans, en vigueur à compter du 30 septembre 1982, limite la moyenne des augmentations de salaire du secteur public à 1 p. 100 de moins que la hausse de l'indice des prix à la consommation.

9. Alberta -- Depuis 1977, il est interdit aux fonctionnaires de faire la grève et les contrats sont soumis à l'arbitrage obligatoire. En 1982 et 1983, les arbitres accordent des hausses de salaire de 20 p. 100 en moyenne. Dans le but de réduire la facture des salaires du secteur public, le gouvernement ajoute à la législation régissant les conventions collectives de la fonction publique une disposition forçant les conseils d'arbitrage à suivre ses directives. Il espère pouvoir financer les hausses de salaire avec une augmentation globale de 5 p. 100 des subventions aux hôpitaux, aux écoles et autres organismes gouvernementaux.

10. Colombie-Britannique -- À titre de mesure d'austérité, le gouvernement met en oeuvre en juillet un programme de deux ans de limitation des salaires prévoyant une hausse maximale de 5 p. 100 advenant une augmentation de la productivité.

ANNEXE N
RÉSOLUTION VISANT À MODIFIER LA CONSTITUTION EN CE QUI CONCERNE LES QUESTIONS AUTOCHTONES

---

1. L'alinéa 25b) de la **Loi constitutionnelle de 1982** est abrogé et remplacé par ce qui suit:

"b) aux droits ou libertés existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis."

2. L'article 35 de la **Loi constitutionnelle de 1982** est modifié par adjonction de ce qui suit:

"(3) Il est entendu que sont compris parmi les droits issus de traités, dont il est fait mention au paragraphe (1), les droits existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis.

(4) Indépendamment de toute autre disposition de la présente loi, les droits - ancestraux ou issus de traités - visés au paragraphe (1) sont garantis également aux personnes des deux sexes."

3. La même loi est modifiée par insertion, après l'article 35, de ce qui suit°:

"35.1 Les gouvernements fédéral et provinciaux sont liés par l'engagement de principe selon lequel le premier ministre du Canada, avant toute modification de la catégorie 24 de l'article 91 de la **Loi constitutionnelle de 1867**, de l'article 25 de la présente loi ou de la présente partie:

a) convoquera une conférence constitutionnelle réunissant les premiers ministres provinciaux et lui-même et comportant à son ordre du jour la question du projet de modification;

b) invitera les représentants des peuples autochtones du Canada à participer aux travaux relatifs à cette question."

4. La même loi est modifiée par insertion, après l'article 37, de ce qui suit:

"PARTIE IV.1 CONFÉRENCES CONSTITUTIONNELLES

37.1 (1) En sus de la conférence convoquée en mars 1983, le premier ministre du Canada convoque au moins deux conférences constitutionnelles réunissant les premiers ministres provinciaux et lui-même, la première dans les trois ans et la seconde dans les cinq ans suivant le 17 avril 1982.

ANNEXE N (suite)

(2) Sont placées à l'ordre du jour de chacune des conférences visées au paragraphe (1) les questions constitutionnelles qui intéressent directement les peuples autochtones du Canada. Le premier ministre du Canada invite leurs représentants à participer aux travaux relatifs à ces questions.

(3) Le premier ministre du Canada invite des représentants élus des gouvernements du territoire du Yukon et des territoires du Nord-Ouest à participer aux travaux relatifs à toute question placée à l'ordre du jour des conférences visées au paragraphe (1) et qui, selon lui, intéresse directement le territoire Yukon et les territoires du Nord-Ouest.

(4) Le présent article n'a pas pour effet de déroger au paragraphe 35(1)."

5. La même loi est modifiée par insertion, après l'article 54 de ce qui suit:

"54.1 La partie IV.1 et le présent article sont abrogés le 18 avril 1987."

6. La même loi est modifiée par adjonction de ce qui suit:

"61. Toute mention des **Lois constitutionnelles de 1867 à 1982** est réputée constituer également une mention de la Proclamation de 1983 **modifiant la Constitution.**"

7. Titre de la présente proclamation: **Proclamation de 1983 modifiant la Constitution.**

Source: **Procès-verbaux du Sénat,** 29 juin 1983

ANNEXE N (suite)
DATE D'ADOPTION DE LA RÉSOLUTION

Législatures provinciales	
Nouvelle-Écosse	31 mai
Alberta	3 juin
Île-du-Prince-Édouard	16 juin
Nouveau-Brunswick	25 juin
Manitoba	18 août
Ontario	18 octobre
Colombie-Britannique	21 octobre
Saskatchewan	30 novembre
Terre-Neuve	2 décembre
Parlement fédéral	
Chambre des communes	29 juin
Sénat	3 novembre

ANNEXE O
PROJET DE RÉSOLUTION DE LA CHAMBRE DES COMMUNES VISANT À MODIFIER LA CONSTITUTION POUR Y INCLURE LES DROITS À LA PROPRIÉTÉ

---

1. L'article 7 de la loi constitutionnelle de 1982 est abrogé et remplacé par ce qui suit:

"7. Chacun a droit à la vie, à la liberté, à la sécurité de sa personne et à la jouissance de ses biens; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale."

2. La même loi est modifiée par adjonction de ce qui suit:

"60.1 Toute mention des lois constitutionnelles de 1867 à 1982 est réputée constituer également une mention de la Proclamation de 1983 modifiant la Constitution (droit de propriété)."

3. Titre de la présente proclamation: Proclamation de 1983 modifiant la Constitution (droit de propriété).

Source: **Débats de la Chambre des communes,** 29 avril 1983, p. 24996

ANNEXE P
RÉSOLUTION DE LA CHAMBRE DES COMMUNES CONCERNANT LA LANGUE FRANÇAISE AU MANITOBA

Attendu que l'un des objectifs primordiaux de la Constitution du Canada est de protéger les droits fondamentaux de tous les Canadiens y compris ceux des peuples autochtones, des minorités francophones et anglophones, de même que des minorités religieuses, ethniques ou autres;

Attendu que la Constitution contient des dispositions concernant le statut et l'usage du français et de l'anglais au Canada;

Attendu que la **Loi de 1870 sur le Manitoba** a été adoptée par le Parlement du Canada pour établir cette province et qu'elle est partie intégrante de la Constitution;

Attendu que le Parlement a conféré en 1870 une garantie spéciale à l'usage de la langue française et de la langue anglaise au Manitoba en vertu de l'article 23 de ladite Loi;

Attendu que la Cour suprême du Canada a confirmé, le 13 décembre 1979, cette garantie constitutionnelle conférée par l'article 23 de la Loi de 1870 sur le Manitoba;

Attendu que la Constitution est la loi suprême du Canada et lie le Parlement ainsi que toutes les législatures provinciales;

Attendu qu'il est dans l'intérêt national que les droits linguistiques des minorités francophones et anglophones du Canada soient respectés et protégés dans un esprit de tolérance, de courtoisie, de concorde et de générosité;

Attendu que le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Manitoba, avec la participation de la Société franco-manitobaine, se sont entendus, le 16 mai 1983, sur une modification à apporter à la Loi de 1870 sur le Manitoba de façon à ce que le gouvernement et l'Assemblée législative du Manitoba puissent s'acquitter effectivement de leurs obligations en vertu de l'article 23 de ladite loi;

Attendu qu'il est dans l'intérêt national d'appuyer les efforts du Gouvernement et de l'Assemblée législative du Manitoba pour s'acquitter effectivement de leurs obligations constitutionnelles et protéger les droits de la minorité francophone de leur province:

ANNEXE P (suite)

(1) la Chambre, au nom de tous les Canadiens, appuie dans sa substance l'accord conclu le 16 mai 1983 par le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Manitoba, avec la participation de la Société franco-manitobaine, en vue de modifier la Loi de 1870 sur le Manitoba;

(2) la Chambre invite le gouvernement et l'Assemblée législative du Manitoba à agir dans les meilleurs délais pour satisfaire à leurs obligations constitutionnelles et protéger efficacement les droits de la minorité francophone de cette province.

Source: **Débats de la Chambre des communes,** 6 octobre 1983, p. 27816

ANNEXE Q (suite)

Estimation des transferts fédéraux aux provinces, territoires et municipalités
Année financière 1983-1984
(en millions de dollars)

Programme	T.-N.	I.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qc	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	T.N.-O.	Yukon	Total
Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)	71.4	19.7	93.2	119.2	909.4	848.1	99.3	125.5	343.6	496.8	11.2	2.8	3,140.2
Autres programmes de santé et de bien-être social	1.0	.2	3.0	3.1	-	37.4	4.5	3.4	9.3	6.8	.2	1.2	70.1
Langues officielles	2.0	1.1	3.4	18.8	92.6	44.6	5.2	2.4	5.5	6.3	.1	.2	182.2
Assurance-récolte	-	1.2	.2	5.8	5.8	22.3	14.2	59.3	38.8	2.7	-	-	145.0
Accords fiscaux avec les Territoires	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	346.0	99.6	445.6
Subventions aux municipalités	1.5	.8	1.9	2.3	6.7	15.5	9.5	6.5	19.8	10.1	1.6	1.0	79.0
Enseignement postsecondaire	1.5	.8	1.9	2.3	6.7	15.5	9.5	6.5	19.8	10.1	1.6	1.0	79.0
Soins médicaux prolongés	9.	1.7	30.9	25.4	234.7	315.7	37.5	35.7	85.9	102.2	1.7	20.7	1,146.6
Total des autres paiements en espèces	76.3	22.9	112.0	152.0	1,059.1	1,054.5	134.8	196.1	410.4	532.2	359.1	104.7	4,578.1
Total des paiements de transfert fiscaux en espèces	844.4	190.8	1,022.2	908.9	5,031.2	3,701.8	914.7	503.7	1,094.9	1,325.4	374.0	110.0	16,536.0
Paiements en espèces au titre du financement des programmes établis	178.2	38.1	266.0	218.6	1,343.1	2,586.5	322.4	305.4	564.3	787.4	15.0	5.6	6,630.9
Transfert d'impôt au titre du financement des programmes sociaux	71.4	19.7	93.2	119.2	909.4	848.1	99.3	125.5	343.6	496.8	11.2	2.8	3,140.2
Transfert de l'impôt sur le revenu des services publics	25.7	.5	28.0	8.8	1.7	93.7	.3	50.2	16.6	3.3	.1	.3	217.3
Recouvrement des allocations aux jeunes	-	-	-	-	-234.4	-	-	-	-	-	-	-	-234.4
Rajustements de l'année précédente**													
Total des paiements de transfert fiscaux en espèces	589.9	129.8	644.2	538.3	2,629.0	60.8	457.5	2.2	120.2	5.8	-.1	-.3	5,327.3
Assurance-hospitalisation	79.5	17.0	118.7	97.5	559.6	1,146.6	143.9	136.2	241.5	346.0	6.7	2.4	2,895.6
Assurance-maladie	27.4	5.9	40.9	33.6	192.7	394.7	49.5	46.9	83.2	119.1	2.3	.8	996.7
Enseignement postsecondaire	60.6	10.1	75.5	65.5	356.0	1,102.7	91.5	86.8	153.7	220.2	4.3	1.5	1,842.0
Soins médicaux prolongés	20.7	4.4	30.9	25.4	234.7	315.7	37.5	35.7	85.9	102.2	1.7	.9	868.5
Tous les autres**	364.0												
Total des autres paiements en espèces	104.7	359.1	532.2	410.4	196.1	134.8	1,054.5	1,059.1	152.0	112.0	22.9	76.3	4,578.1
Transfert d'impôt au titre du financement des programmes sociaux	71.4	19.7	93.2	119.2	909.4	848.1	99.3	125.5	343.6	496.8	11.2	2.8	3,140.2
1,0 Points fiscaux des particuliers	-.3	3.1	1.-	.6	50.2	93.7	.3	50.2	16.6	3.3	.1	.3	217.3
13,5 Points fiscaux des programmes établis	-	66.2	121.9	90.1	1,184.6	1,982.4	322.4	305.4	564.3	787.4	15.0	5.6	6,630.9
Transfert d'impôt au titre du financement des programmes sociaux	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
150.0													
5,0 Points fiscaux des particuliers au titre du RPC	-	-	-	-	-	-	-	422.6	-	-	-	-	422.6
3,0 Points fiscaux des particuliers au titre des allocations aux jeunes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	234.4
8,5 Points fiscaux des particuliers au titre du FPE	-	-	-	-	-	-	-	677.7	-	-	-	-	677.7
Subventions statutaires	9.7	.7	2.3	1.8	4.7	6.0	2.2	2.2	3.6	2.5	-	-	
Péréquation	554.0	124.0	618.0	524.0	2,810.0	-	455.0	-	-	-	-	-	
Fiscalité réciproque	10.5	4.1	23.9	12.5	47.0	64.5	-	-	-	-	-	-	
Transfert de l'impôt sur le revenu des services publics	25.7	.5	28.0	8.8	1.7	93.7	.3	50.2	16.6	3.3	.1	.3	217.3
Recouvrement des allocations aux jeunes	-	-	-	-	-234.4	-	-	-	-	-	-	-	
Rajustements de l'année précédente**													
Total des paiements de transfert fiscaux en espèces	589.9	129.8	644.2	538.3	2,629.0	60.8	457.5	2.2	120.2	5.8	-.1	-.3	5,327.3

TOTAL DES TRANSFERTS FISCAUX	69.3	13.9	126.1	93.8	2,569.5	2,075.5	187.0	206.7	715.8	736.3	10.5	7.6	6,812.0
TOTAL DES TRANSFERTS EN ESPÈCES ET DES TRANSFERTS FISCAUX	913.7	204.7	1,148.3	1,002.7	7,600.7	5,777.3	1,101.7	710.4	1,810.7	2,061.7	384.5	117.6	23,348.0
Péréquation (en dollars par habitant)	965	1,007	721	744	432	-	438	-	-	-	-	-	-

* Montant trop faible pour être exprimé
** Ventilation non disponible

BIBLIOGRAPHIE

Affaires extérieures du Canada, Une Étude de la politique commerciale canadienne: document d'information sur la politique commerciale du Canada, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1983.

Affaires extérieures Canada, La Politique commerciale du Canada pour les années 80. Document de travail, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1983.

Canada's Trade Policy for the 1980. The Views of the Provinces. Rédigé par les ministres provinciaux du Commerce, janvier 1983.

Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Une Commission sur l'avenir du Canada, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1983.

Federal Proposal to Reduce Health and Post-Secondary Education Financing. Statement by Provincial Ministers of Finance and Treasurers, April 1983.

Gilson. J.C., Le transport des grains dans l'Ouest. Rapport sur les consultations et les recommandations, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1982.

Gouvernement de l'Alberta. **Alberta in Canada: Strength in Diversity. A Government of Alberta Discussion Paper,** octobre 1983.

Gouvernement de Terre-Neuve, **Restructuring the Fishery. A Detailed Presentation by the Government of Newfoundland and Labrador to the Government of Canada,** 6 mai 1983.

Gouvernement du Canada, La Réforme du Sénat. Document de travail, Ottawa, Publications Canada, 1983.

Gouvernement du Canada, Pour une assurance-santé universelle. La politique du Gouvernement du Canada, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1983.

Hawkes, David C. et Bruce G. Pollard, **The Medicare Debate in Canada: The Politics of the New Federalism,** Publius (à venir, 1984).

Martin, Patrick, Allan Gregg, et George Perlin. **Contenders. The Tory Quest for Power,** Scarborough, Prentice-Hall canada Incorporated, 1983.

Norrie, Kenneth, **Not Much to Crow About: A Primer on the Statutory Grain Freight Rate Issue,** Canadian Public Policy, IX:4, décembre 1983, 434-45.

Rapport du groupe d'étude des pêches de l'Atlantique, Naviguer dans la tourmente. Une nouvelle politique pour les pêches de l'Atlantique, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1982.

Taylor, Malcolm G., **Health Insurance and Canadian Public Policy,** Montreal, McGill-Queen's University Press, 1979.

Tupper, Allan, **Bill S-31 and the Federalism of State capitalism,** Kingston. Institut des relations intergouvernementales, 1983.

Weeks, E.P. et Sommerville, Anne, **The Future of ther Atlantic Fisheries. An interim report,** Montreal. The Institute for Research on Public Policy, 1982.

Weeks, Ernie et Mazany, Leigh, **The Future of the Atlantic Fisheries,** Montreal, The Institute for Research on Public Policy, 1983.

Zlotkin, Norman K. **Unfinished Business: Aboriginal Peoples and the 1983 Constitutional Conference,** Kingston. Institut des relations intergouvernementales, 1983.

INDEX

Accords fiscaux, 90-91, 95-97
Affaires indiennes et du Nord canadien, ministère des, 35
Agriculture, 54, 80-82
Ahenakew, David, 31
Alberta: droit à la propriété, 37; prix du pétrole et du gaz, 55-57; frais modérateurs, 98; primes d'assurance-maladie, 98; tarif du Nid-de-Corbeau, 131-133
Anstett, Andy, 45
Article 1 (de la Charte des droits), 27-28
Article 133 (de la Loi constitutionnelle de 1867), 23, 39-40
Article 33 (de la Charte des droits), 29
Assemblée des premières nations, 31
Association du Barreau canadien, 68-69
Assurance-maladie, primes d', 92
Assurance-santé, 5, 53, 87-99
Axworthy, Lloyd, 119, 136

Banque de Nouvelle-Écosse, 106, 108-109, 111, 112-113, 117
Bégin, Monique, 92, 95-96, 98
Bennett, William, 11-12
Berntson, Eric, 129, 130
Bilatéralisme, 7-8
Bilodeau, Roger, 40,45
Blakeney, Allan, 18
Bourassa, Robert, 25
Broadbent, Ed, 18, 134
Buchanan, John, 112
Budgets. Voir Politiques fiscales

Caisse de dépôt et placement du Québec, 83-85
Canadien Pacifique Limitée, 83, 119, 135

Cattanach, juge Alex, 28
Charte canadienne des droits et libertés, 14, 15, 21-23, 26-29, 35, 38, 46, 47, 70-72
Charte de la langue française, 22-23, 28, 38-39
Chemins de fer, recettes des, 120
Chrétien, Jean, 55-57, 59, 62-63
Churchill Falls Labrador Corporation Limited, 57-59
Chutes Churchill, 53, 57-59
Coalition des premières nations, 31
Colombie-Britannique: élections, 9-10; droit à la propriété, 35; plan de stabilisation du revenu des éleveurs, 81-82; surfacturation, 92; frais modérateurs, 98; tarif du Nid-de-Corbeau, 133
Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, 67
Comité permanent de la Chambre des communes sur la justice et les questions juridiques, 36
Comité permanent de la Chambre des communes sur les affaires indiennes et le développement du Nord, 33
Comité permanent de la Chambre des communes sur les pêches et les forêts, 117
Comité permanent de la Chambre des communes sur les transports, 123, 130, 132-133, 134-135
Comité permanent du Sénat sur les affaires juridiques et constitutionnelles, 83
Comité spécial du Sénat sur le service canadien du renseignement de sécurité, 68, 69, 71-72
Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat, 16, 50-51
Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, 34-36
Commission canadienne des transports, 84, 137
Commission canadienne du blé, 82, 137
Commission Macdonald. Voir Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada
Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 7, 9, 16, 23, 26, 48-50
Commission Snavely sur le coût du transport ferroviaire des céréales, 120
Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux, 8, 10, 16, 78-79, 94, 99
Conférence des ministres provinciaux de la Santé, 95, 99
Conférence du Conseil provincial des procureurs généraux et des ministres de la Justice, 67-68, 70-71
Conférence sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones, 8, 22, 30-34
Conférences des premiers ministres, 7-8, 30-32
Conseil des premiers ministres des Maritimes, 10
Conseil Inuit sur les affaires nationales, 31
Conseil national des autochtones du Canada, 31
"Contrat social", 16, 106, 111

Corporation de développement du Canada, 109, 111
Côté, Gaspard, 29
Cour suprême du Canada, 21, 26, 38, 40, 41, 59, 61, 62, 72

Davis, William, 8, 10, 16, 18, 47, 67, 94, 99
De Bané, Pierre, 105, 107, 108, 110, 111, 114-115, 117
Département d'État au développement économique, 73-74
Deschênes, juge Jules, 28, 29, 40
"Deux quatre-vingt", proposition du, 132-133
Développement économique, politique de, 13
Développement rural, Terre-Neuve, 54, 74-75
Disposition de rachat. Voir Programme énergétique national
Droit à la propriété, 22, 35-37
Droit de veto du Québec, 24, 25
Droits des autochtones, 15, 22, 29-34
Droits linguistiques de la minorité, 22-23, 38-40, 40-45, 46-48
Dutil, juge Jean, 40

Élections: Colombie-Britannique, 11-12
Électricité, 57-59
Élevage, 54, 80-82
Emplois, programmes de création d', 13
Enseignement postsecondaire, 5, 90, 96
Ententes de développement économique et régional (EDER), 7, 53, 73-74
Ententes-cadres de développement (ECD), 7, 53, 73
Epp, Jake, 36
Erola, Judy, 83-85
Evans, juge en chef Gregory, 28
Expansion économique régionale, ministère de l', 73
Expansion industrielle régionale, ministère de l', 73

Fédéralisme de concertation, 14-16
Fédéralisme exécutif, 7
"Filet de sécurité", 123, 127, 135, 137
Filmon, Gary, 45
Financement des programmes établis, 4, 5, 87-91, 95-97
Fishery Products Limited, 105, 108, 109, 110, 111-112
Fjordbotten, Leroy, 131-132
Fogarty, Albert, 96-97
Fonds d'indemnisation agricole, 124-125, 132
Forest, Georges, 40
Formule de modification constitutionnelle, 23-24, 32
Frais modérateurs, 91-94

Gallagher, Charles, 94
Garon, Jean, 114, 115-116, 117, 134
gaz naturel, prix du, 56, 57

Gendarmerie royale du Canada, 67, 69, 70
Gilson, J.C., 121-123, 124, 125, 126, 127, 128, 132, 133, 137
Girouard, juge Gérald, 39
Godin, Gerald, 44
Goudie, Joseph, 75
Gouvernement autonome, 34-35
Groupe d'étude sur les pêches de l'Atlantique, 104-105, 113, 114

H.B. Nickerson Company, 104, 112
Hibernia, 59, 62, 63
Horsman, Jim, 37
How, Harry, 28
Hydro-Québec, 53, 57-59

Île-du-Prince-Édouard, droit à la propriété, 37
Indépendance du Québec, 25-26
Indiens, et clause sur le sexe, 32-33; voir droits des autochtones

John Penny and Sons Limited, 108, 109
Johnston, Donald, 7

Kaplan, Robert, 66, 67, 69, 72
Kirby, Michael, 101, 104, 105, 106, 110-111

Lake Group Limited, 104, 108
Lalonde, Marc, 12
Landry, Bernard, 26
Lane, Gary, 37, 69-70
Langues officielles: Ontario, 46-48; Manitoba, 40-45; Nouveau-Brunswick, 47
Lee, Jim, 37
Léonard, Jacques, 76-77
Lévesque, René, 24, 25, 31, 32, 38, 76
Limitation des salaires dans le secteur public, 13-14
Loi canadienne sur la santé, 4, 5, 54, 87, 91-94, 99
Loi constitutionnelle de 1867 (autrefois Acte de l'Amérique du Nord britannique), 23, 37, 39, 102
Loi constitutionnelle de 1982, 21, 30, 33, 40
Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis, 5, 90-91
Loi sur la limitation de la propriété des actions des sociétés, 54, 82-85
Loi sur la restructuration du secteur des pêches de l'Atlantique, 117-118
Loi sur le transport du grain de l'Ouest, 4, 123, 125, 126, 127, 130, 134, 136-137
Loi sur les jeunes contrevenants, 53, 64-67
Loi sur les jeunes délinquants, 64
Loi 101 (Québec). Voir Charte de la langue française

Lougheed, Peter, 18, 31, 56, 80
Lumley, Ed, 74, 78
Lyon, Sterling, 41, 42, 44

Macdonald, Donald Stovel, 48, 50
MacGuigan, Mark, 41, 48, 51, 71
Madelipêche Incorporé, 114, 115
Manitoba: politique de création d'emplois, 13; droits linguistiques de la minorité, 40-45; EDER, 74; tarif du Nid-de-Corbeau, 129-131
Marshall, William, 58-59, 61-63
Martin, Gregg et Perlin, 24
Mazankowski, Dan, 135-136
McMurtry, Roy, 48, 68-70
Miller, Frank, 11, 78
Mobil Oil, 62
Morgan, James, 107, 110-111
Morin, Jacques-Yvan, 25, 26, 44
Mulroney, Brian, 18, 24, 44, 58, 64, 85
Municipalités: Manitoba, 45; et Québec, 54, 75-77

National Sea Products Limited, 112-113
Neilson, Eric, 36
"Nonobstant", clause. Voir l'article 33 (de la Charte).
Norrie, Kenneth, 121
Notley, Grant, 18
Nouveau fédéralisme, 1-9, 99, 128
Nouveau Parti démocratique, 18-19, 117, 126, 134-135
Nouveau-Brunswick: droit à la propriété, 36; bilinguisme, 47; frais modérateurs, 98
Nouvelle-Écosse: pêches, 112-113, 117; pétrole sous-marin, 64

Offices de commercialisation, 80
Ontario Public School Trustees Association, 46
Ontario: droits à la propriété, 36; droits linguistiques de la minorité, 46-48; plan de stabilisation du revenu des éleveurs, 81-82

Parti libéral du Québec, 25, 77
Parti progressiste conservateur, 17-18, 84-85, 126, 135-136
Parti québécois, 23, 25, 69, 77
Pawley, Howard, 41, 43, 44
Pêches de l'Atlantique, 5, 15, 54, 101-118
Pêcheurs-Unis du Québec, 114, 116
Peckford, Brian, 53, 61-62, 75, 106-108, 109, 110, 111
Penner, Keith, 34
Penner, Roland, 42, 43, 45
Pepin, Jean-Luc, 123, 126
Pétrole, prix du, 53, 55-57

Pitfield, Michael, 68
Politique commerciale, 55, 77-80
Politiques fiscales, 12-13
Programme commun, 6, 7. Voir EDER
Programme énergétique national, 3, 18, 64
Projet de loi C-150. Voir Financement des programmes établis
Projet de loi C-155. Voir Loi sur le transport du grain de l'Ouest
Projet de loi C-157. Voir Service civil du renseignement de sécurité
Projet de loi C-170. Voir Loi sur la restructuration du secteur des pêches de l'Atlantique
Projet de loi n° 38 (Québec), 7, 76-77
Projet de loi n° 57 (Québec), 38-39
Projet de loi n° 62 (Québec), 29
Projet de loi S-31. Voir Loi sur la limitation de la propriété des actions des sociétés
Projets de loi n°s 48 et 49 (Québec), 116-117
Projets de loi n°s 70 et 105 (Québec), 14, 39-40

Québec: droit de veto, 24; indépendance, 25-26; langue, 38-40; accords des chutes Churchill, 57-59; financement des municipalités, 75-77; plan de stabilisation du revenu des éleveurs, 81-82; projet de loi S-31, 83-84; pêches, 54, 113-117, 118; tarif du Nid-de-Corbeau, 133-134

Ralliement national des Métis, 31
Regan, Gerald, 78
RELAIS, Programme, 75
Relance, programme spécial de, 13
Renversement du fardeau de la preuve, 27
Ressources sous-marines, 4, 53, 59-63
Restrictions, 11-14
Retrait, disposition de, 24
Réunions des ministres des Finances, 10-11
Roberts, John, 76
Ruby, Clayton, 27

Saskatchewan: NPD, 18; droit à la propriété, 37; prix du pétrole, 57; tarif du Nid-de-Corbeau, 129-131
Schoenhals, Paul, 57
Sécurité nationale, 68-70
Sénat, réforme du, 19, 48, 50-51
Service civil du renseignement de sécurité, 4, 53, 67-72
"Six et cinq", Programme de restrictions salariales, 13, 14
Smith, Brian, 70
Société Franco-manitobaine, 41, 43
Soins de santé, système des, 97
Souveraineté-association, 47
Stephenson, Bette, 46

Subvention du Nid-de-Corbeau, 123-125, 130-133, 134, 136, 137
Suprématie législative, 28
Surfacturation, 92-94
Syndicats du blé, 131, 132, 133, 138

Tarif du Nid-de-Corbeau, 4, 17-18, 55, 85, 119, 120, 121, 128-129, 130, 133, 134, 135, 136, 137, 138
Tarifs variables de transport, 123, 127, 131
Taylor, Malcolm, 89
Terre-Neuve: électricité, 57-59; pêches, 101, 106-112, 118; développement rural, 74-75; ressources sous-marines, 59-63
Timbrell, Dennis, 81
Transport maritime, tarif du, 4
Trudeau, Pierre: Nouveau fédéralisme, 1-9; droit de veto pour le Québec, 24; droit à la propriété, 37; Commission Macdonald, 50; financement des municipalités, 76; assurance-maladie, 99; pêches de l'Atlantique, 110
Tupper, Allan, 83

Visibilité, 5-6, 99

Walker, Gordon, 78
Weeks et Mazany, 102
Weeks et Summerville, 102
Whelan, Eugene, 80-82

Zaozirny, John, 56
Zlotkin, Norman, 30