

REVUE DE L'ANNÉE 1982
LES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES
AU CANADA

Sheilagh M. Dunn

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

Copyright © 1982

ISSN-0226-9341
ISBN-0-88911-038-7

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	v
1 L'ÉVOLUTION DU FÉDÉRALISME CANADIEN	1
Le fédéralisme et l'économie	2
Un nouveau fédéralisme	6
Le Québec	9
Le mécontentement régional	12
2 LES ÉLECTIONS DE L'ANNÉE	15
Terre-Neuve	16
Saskatchewan	19
Île-du-Prince-Édouard	23
Nouveau-Brunswick	26
Alberta	32
3 LA CONSTITUTION	37
Le rapatriement	38
Le Québec et la confédération	47
Une nouvelle ère de réforme constitutionnelle	54
4 LE CONTRÔLE JUDICIAIRE	65
Modifications constitutionnelles	66
Nomination des juges - Affaires mettant en cause l'art. 96	69
Charte des droits et libertés	71
Communications	76
Droit pénal	78
Hydro-électricité	83
Relations du travail	83
Prépondérance	86
Santé publique	88
Taxation	89

5	LE DÉBAT SUR L'ÉCONOMIE	95
	La Conférence des premiers ministres sur l'économie	96
	Le débat se poursuit	104
	Les politiques fiscales des provinces	108
	La politique fiscale fédérale	119
	Le monde des "6 et 5"	127
6	LE FÉDÉRALISME FISCAL ET ÉCONOMIQUE	139
	Accords fiscaux	139
	L'union économique	147
7	LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	155
	Politique fédérale de développement économique	157
	Développement économique et relations intergouvernementales	162
	Politiques provinciales de développement économique	166
	Secteurs de la politique économique	175
8	LA POLITIQUE SOCIO-CULTURELLE	193
	Communications	195
	Enseignement	198
	Justice	200
	Soins médicaux	201
	INDEX	205
	LISTE DES PUBLICATIONS	212

AVANT-PROPOS

Le présent ouvrage constitue la sixième revue annuelle que publie l'Institut sur l'évolution du fédéralisme canadien. Ces annales illustrent une ère turbulente de l'histoire du Canada. Comme le fédéralisme et les relations intergouvernementales touchent à presque tous les aspects de la politique publique et de la vie politique canadiennes, la Revue de l'année regroupe des événements survenus dans de multiples domaines, de l'assurance-santé à la politique commerciale, en passant par les tribunaux, les élections et les conférences de premiers ministres. L'année 1982 a marqué la fin d'une époque dramatique dans le débat constitutionnel. L'attention s'est maintenant reportée sur la façon dont le fédéralisme et la diversité régionale affecte l'expression des graves problèmes économiques et leur résolution, ce qui laisse entrevoir un changement d'orientation pour tous ceux qui s'intéressent de près ou de loin aux relations intergouvernementales, sur le plan théorique ou pratique.

Pour la deuxième année, c'est Sheilagh Dunn, chargée de recherches à l'Institut, qui s'est attelée à la tâche ardue de fondre toutes ces données disparates. Elle a été assistée par Geraldine Ketchum, bibliothécaire, qui a réuni une bonne partie de la documentation, et par Rob MacKinnon et Mary Louise McAllister pour ce qui est du chapitre consacré aux élections provinciales. Nous tenons à remercier John Whyte, professeur de droit à l'université Queen's, d'avoir bien voulu revoir le chapitre qui traite des communications. Lilian Newkirk a préparé le manuscrit avec l'aide de Mary Pearson, qui s'est en outre chargée de sa publication. Je suis reconnaissant à tous de leur collaboration.

La traduction française la Revue du l'année 1982 s'est avérée possible en vertu de l'aide du Gouvernement du Canada, dont l'Institut est vivement reconnaissant.

Richard Simeon

1 L'ÉVOLUTION DU FÉDÉRALISME CANADIEN

L'une des préoccupations les plus constantes de ces dernières années dans le secteur des relations intergouvernementales au Canada, le rapatriement de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et l'adoption d'une formule d'amendement, trouve réponse le 17 avril 1982, lorsque la Reine Elizabeth II proclame la Loi constitutionnelle de 1982. Cette adoption s'accompagne par ailleurs d'une Charte des droits et libertés inscrite dans la Constitution, d'un engagement de déterminer, de définir et, peut-être, de garantir les droits des autochtones, de la reconnaissance du principe de l'égalité des chances en matière de services publics et de développement économique, et de l'élimination des disparités régionales, et, enfin, d'un éclaircissement des compétences fédérales et provinciales à l'égard des ressources naturelles. De nombreuses questions constitutionnelles demeurent en suspens (voir à ce sujet le chapitre 3), mais ce sont d'autres problèmes qui occupent le devant de la scène en 1982.

La gestion de l'économie constitue l'une des principales pierres d'achoppement des relations fédérales-provinciales en 1982. Le niveau record atteint par les taux d'intérêts suscite un débat sans issue; toutes les provinces exigent qu'Ottawa renonce à sa politique anti-inflationniste et s'occupe plutôt de faire reculer les taux d'intérêts. La récession s'aggravant et le chômage et la productivité exigeant une attention accrue, les gouvernements décident de s'accorder une trêve et commencent, prudemment, à collaborer en vue de soutenir l'économie et d'alléger le fardeau financier des Canadiens. Le "fédéralisme nouveau" préconisé par le gouvernement canadien constitue un nouveau défi au régime fédéral, qui se trouve toutefois tempéré par les exigences de la récession.

Les provinces, régions et collectivités qui tentent d'affirmer leur particularisme et de se faire reconnaître par les gouvernements et le reste du pays posent un défi plus grave au fédéralisme. Le Québec a, d'une façon fondamentale, remis en question sa place dans la Confédération; il soutient que tout au long du processus qui a mené au règlement constitutionnel, on n'a pas tenu compte du fait qu'il constituait une société distincte sur le plan social, culturel et linguistique que le gouvernement provincial, grâce

à ses pouvoirs et à ses ressources, pouvait protéger. En 1982, le mécontentement des régions donne lieu à l'élection d'un candidat du parti Western Canada Concept (WCC) à l'assemblée législative de l'Alberta. Il est défait par la suite aux élections générales qui se déroulent dans la province, mais les sentiments exprimés par le WCC durant la campagne trouvent un large écho dans l'Ouest. À Terre-Neuve, le Premier ministre Brian Peckford continue ses efforts en vue d'affirmer et de protéger le caractère distinctif de la province, à l'occasion particulièrement des négociations fédérales-provinciales au sujet de la propriété et de la gestion des ressources sous-marines; le règlement constitutionnel ne touchait que d'assez loin ces préoccupations régionales. Toutefois, le principe d'une meilleure représentation des régions dans les institutions centrales fait de nouveau surface, en particulier en ce qui concerne le Sénat (voir le chapitre 3).

LE FÉDÉRALISME ET L'ÉCONOMIE

Les discussions fédérales-provinciales consacrées à l'économie en 1982 révèlent non seulement que les opinions divergent sur l'orientation de la politique macro-économique, mais qu'il existe deux conceptions diamétralement opposées de l'établissement de la politique économique dans un État fédéral. Les provinces revendiquent la tenue d'une conférence des premiers ministres sur l'économie; elles y voient le moyen de favoriser la consultation, la collaboration, l'action commune et la participation provinciale à l'élaboration des politiques économiques nationales. Ce principe, selon les provinces, doit également s'appliquer aux accords fiscaux, qui doivent faire l'objet de décisions intergouvernementales et non pas être décidées strictement par le gouvernement fédéral.

Celui-ci ne partage pas cette opinion. Le Premier ministre Trudeau est de plus en plus insatisfait des conférences de premiers ministres et du "fédéralisme de concertation", surtout lorsque les politiques et décisions fédérales sont ouvertement critiquées:

Le fédéralisme de concertation est caractérisé par l'idée que le rôle du Parlement dans la conduite de l'État devrait diminuer alors que les premiers ministres des provinces devraient avoir plus d'influence sur l'élaboration de la politique nationale. Cela signifie en pratique que le gouvernement national du Canada serait un conseil de premiers ministres... Aux dires même du Premier ministre Bennett, le fédéralisme exige que le gouvernement fédéral cède chaque fois que les provinces adoptent une position unanime. (Traduction d'une allocution du Premier ministre du Canada à l'occasion d'un dîner au bénéfice du Parti libéral du Canada, Vancouver, le 24 novembre 1981, p. 12)

Le gouvernement fédéral accepte finalement de rencontrer les provinces en vue de discuter de la gestion de l'économie à court terme, du développement économique à long terme et des accords fiscaux, mais soutient que la conférence de février aura un caractère strictement consultatif.

Selon les porte-parole fédéraux, les politiques sont déjà arrêtées dans les trois secteurs et aucune entente entre le fédéral et les provinces n'est nécessaire. Il n'est pas utile non plus de planifier la conférence au niveau des ministres et des fonctionnaires, ce que bon nombre de provinces considèrent comme essentiel au succès des conférences consacrées à l'élaboration de la politique.

À la conférence même, les premiers ministres provinciaux dénoncent unanimement la politique fiscale et monétaire du gouvernement fédéral, examinent à la loupe les plans d'Ottawa en matière de développement économique et tentent d'obtenir que sa proposition relative aux accords fiscaux fasse l'objet d'un compromis. Ils présentent des contre-propositions dans les trois secteurs. De toute évidence, les désaccords manifestés à l'égard de l'objet de la conférence et les sujets de discussions traduisent un échec. Dans leur discours de clôture, la plupart des premiers ministres font part de leur "déception" et de leur "frustration" à l'égard des résultats de la conférence. Le Premier ministre de la Colombie-Britannique, William Bennett, dit regretter de n'avoir pu "signer aucun accord et communiquer aucun plan bien arrêté qui offre à la population un ensemble de solutions à leurs problèmes quotidiens".

Le sentiment de frustration des premiers ministres découle surtout de l'attitude du gouvernement fédéral vis-à-vis de la conférence. Le Premier ministre Lévesque la qualifie de "dialogue de sourds". De l'avis du Premier ministre Davis, qui n'a pas la réputation d'être un opposant farouche du gouvernement fédéral:

Mon sentiment de frustration découle plutôt de l'attitude que vous avez adoptée, vous, monsieur le Premier ministre, et le gouvernement fédéral. Il me semble que tout a été décidé avant notre arrivée dans la capitale nationale. Lorsque je prends connaissance des communiqués de presse, lorsque j'entends les déclarations bien intentionnées des ministres de la Couronne... j'ai l'impression qu'il ne s'agit pas simplement d'intransigeance ou d'inflexibilité, mais d'une position coulée dans le béton. (Traduction du compte rendu sténographique de la Conférence des premiers ministres sur l'économie, 4 février 1982, p. 74)

De l'avis du Premier ministre de la Saskatchewan, M. Blakeney, Ottawa a délibérément exclu "ce genre de quasi-négociations" où les politiques fédérales sont expliquées et où l'on cherche le moyen de les faire concorder avec les politiques provinciales. (The Globe and Mail, 5 février 1982, p. 9)

Le Premier ministre de Terre-Neuve, Brian Peckford, estime que cette façon de procéder est au détriment du régime fédéral et que les politiques à l'étude méritent mieux. À son avis, le pays a peut-être besoin "d'une Cour suprême de l'économie pour nous ramener sur le chemin de ce qui est possible et ne l'est pas dans un pays aussi diversifié que le Canada".

Dans une entrevue télévisée diffusée peu de temps après la conférence, le premier ministre de l'Alberta suggère que le Premier ministre et ses homologues des provinces se rencontrent annuellement en public pour discuter de l'économie. (CTV, Question Period, transcription, 5 février 1982, p.1)

Malgré cette expérience, les provinces sont convaincues de la valeur des conférences des premiers ministres. Lors de leur réunion annuelle tenue à Halifax au mois d'août, les premiers ministres diffusent un communiqué qui, à leur avis, devrait constituer la base d'un nouveau sommet économique. La proposition est rejetée par le Vice-premier ministre, M. Allan MacEachen, qui affirme que le pays n'a pas besoin d'un "deuxième désastre" semblable à la conférence de février. Comme le dit le Premier ministre à la Chambre des communes:

Je tiens à être tout à fait clair là-dessus. J'estime qu'une conférence qui aboutirait à un échec, comme ce fut le cas l'an dernier en février lorsque les premiers ministres n'ont pas réussi à s'entendre du tout sur une démarche commune, serait bien inutile. Je ne vois pas l'utilité de convoquer une telle conférence si la rencontre des ministres des Finances ne permet pas d'espérer qu'un quelconque accord puisse être conclu et s'il semble que les dix premiers ministres se serviraient d'une rencontre ultérieure aux mêmes fins qu'en février dernier, c'est-à-dire en profitant pour rendre le gouvernement fédéral responsable de tous nos maux devant les caméras de télévision. (Débats de la Chambre des communes, 14 décembre 1982, p. 2156/9)

L'harmonie est plus évidente lorsque les gouvernements fédéral et provinciaux décident de se pencher sur les restrictions salariales dans le secteur public, solution plus immédiate à l'escalade de l'inflation que la politique de "compression monétaire" d'Ottawa. Les provinces se refusent à adopter sans modification le programme de restriction des prix et des salaires préconisé par le gouvernement fédéral, le Programme 6 et 5, soutenant que pour être efficaces, de telles initiatives doivent être adaptées aux circonstances particulières dans chaque juridiction. L'accroissement de leur déficit contribue à convaincre les gouvernements provinciaux de la nécessité de comprimer les dépenses. À la fin de l'année, le gouvernement fédéral et neuf gouvernements provinciaux ont institué des mesures de contrôle ou des lignes directrices régissant la rémunération dans le secteur public et la plupart ont plafonné les prix administrés par l'État.

Même si l'inflation a fléchi à la fin de l'année, le chômage augmente toujours. Devant la perspective d'un hiver où le taux de chômage serait le plus élevé depuis la Seconde Guerre mondiale, les ministres des Finances fédéral et provinciaux débattent des possibilités de création d'emplois et d'initiatives budgétaires complémentaires visant à stimuler l'économie dans un effort conjugué pour sortir le pays de la récession.

L'échec de la conférence de février s'explique de plusieurs façons. Tout d'abord, le débat constitutionnel et diverses autres questions ont laissé un héritage de méfiance mutuelle, malgré le règlement qui a fini par intervenir. Cette méfiance est exacerbée par la réorganisation du ministère de l'Expansion économique régionale décidée par Ottawa et par les éléments du "nouveau fédéralisme" qu'Ottawa a commencé à dévoiler avant que les premiers ministres ne se rencontrent. En second lieu, le caractère public de la conférence et la grande importance que lui accordent les médias aggrave la mésentente des gouvernements au sujet de l'urgence relative des problèmes économiques qui frappent le pays. En troisième lieu, les premiers ministres faisaient face à trois questions très complexes et très importantes et ne disposaient que de quelques jours pour en discuter; elles donnèrent lieu à des chicanes intergouvernementales de gravité différente, depuis l'impasse totale dans le cas de la gestion à court terme de l'économie à un débat plus modéré au sujet du développement économique en passant par des tractations sans issue au sujet des accords fiscaux. En quatrième lieu, le fait que les provinces et le gouvernement avaient des opinions diamétralement opposées en ce qui concerne l'objet de la conférence a contribué à établir un climat de confusion. Les premiers ministres provinciaux se disaient publiquement préoccupés par les politiques, décisions et attitudes fédérales, ce qui ne fit que confirmer l'aversion d'Ottawa vis-à-vis de telles conférences, et pour leur part, les provinces étaient outrées que le gouvernement fédéral ne soit pas disposé à faire plus que les "consulter".

Il est évident que les chances de collaboration sont meilleures lorsque les gouvernements conviennent de la nature du problème, qu'ils disposent de tous les outils politiques ou ont toute la compétence voulue pour parvenir à une solution, que le débat se déroule en grande partie à l'abri de la publicité et que le programme n'est pas surchargé par plusieurs problèmes mutuellement conflictuels.

La fin de l'année permet toutefois d'avoir un avant-goût d'une approche plus coopérative des relations fédérales-provinciales et de l'économie. La restriction des prix et des salaires dans le secteur public comme méthode de combattre l'inflation fait l'unanimité chez les gouvernements. De par sa nature, elle ne se prête pas à un affrontement entre les régions ou les gouvernements. En tant qu'employeurs aux prises avec les exigences salariales du secteur public à un moment où les recettes sont en régression, les gouvernements ne peuvent que trouver cette solution alléchante. En outre, au fur et à mesure que la récession s'aggrave et que le chômage augmente, le coût des continuelles querelles intergouvernementales devient apparent. Les gouvernements sont conscients que s'ils ne collaborent pas, cela pourra leur coûter très cher sur les plans économique et politique.

L'accent mis par Ottawa sur la nécessité d'un "nouveau fédéralisme" illustre très bien le débat qui continue de se dérouler au sujet du rôle du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux dans l'élaboration de la politique nationale et de la mesure dans laquelle celle-ci devrait être le fruit de la collaboration intergouvernementale.

UN NOUVEAU FÉDÉRALISME

Depuis son élection en février 1980, le gouvernement du Parti libéral fédéral affirme ses pouvoirs et ses ressources dans le but de mettre un frein à la "dérive vers la décentralisation". L'accroissement de l'autorité et du poids fiscal des provinces au détriment du gouvernement fédéral inquiète Ottawa; l'opinion émise selon laquelle la fédération canadienne doit être décentralisée encore plus pousse le gouvernement fédéral à affirmer ses pouvoirs, son autorité et ses ressources dans le cadre d'entreprises nationales, indépendamment des provinces. Comme l'explique le Premier ministre Trudeau dans un discours prononcé à Vancouver le 24 novembre 1981:

Il était temps d'arrêter le mouvement du pendule dans cette direction (vers la décentralisation). Il était temps de réaffirmer dans nos politiques nationales que le Canada est un pays qui doit être capable de rechercher des objectifs communs en parfaite harmonie. Si le Canada doit effectivement être une nation, il doit y avoir une volonté nationale qui soit plus que le plus grand dénominateur commun des désirs des gouvernements provinciaux. Et, lorsqu'un conflit s'élève... entre la volonté provinciale et la volonté nationale, c'est celle-ci qui doit prévaloir, sinon, nous ne constituons pas une nation. (Traduction d'une allocution du Premier ministre à l'occasion d'un dîner au bénéfice du Parti libéral du Canada, Vancouver, le 24 novembre 1981, p. 13)

Dans plusieurs grands secteurs, Ottawa formule les objectifs nationaux et détermine les moyens de les atteindre. Dans le cas du débat constitutionnel, le gouvernement fédéral réussit à faire inscrire dans la constitution une Charte des droits et libertés garantissant certains droits fondamentaux en matière de mobilité, d'égalité, de statut juridique et d'enseignement dans la langue de la minorité. Le Programme énergétique national entend favoriser la réalisation d'un grand objectif national, soit l'autosuffisance énergétique, la croissance de la mainmise canadienne sur les ressources, le développement des "Terres du Canada" dans le Nord et au large des côtes, et un partage plus équitable des recettes provenant de l'énergie dans tous le pays. Ottawa tente de concilier les intérêts régionaux et d'affirmer sa capacité de promouvoir le développement régional dans le budget de novembre 1981 et par la réorganisation administrative des responsabilités économiques qui s'ensuit. Le gouvernement fédéral cherche à jouer un plus grand rôle dans le domaine de la santé et de l'enseignement postsecondaire afin de poursuivre un certain nombre d'objectifs nationaux bien précis, notamment en matière de mobilité et d'accessibilité.

Toutefois, selon divers porte-parole fédéraux, le fédéralisme et le genre de relations fédérales-provinciales qui se sont graduellement établies limitent sérieusement la capacité d'Ottawa d'agir comme un gouvernement national. De l'avis du Premier ministre:

Nous avons tenté de gouverner par la voie du consensus; nous avons tenté de gouverner en étant généreux envers les provinces... en

offrant un transfert de pouvoirs assez énorme... et ce n'était jamais suffisant. Nous avons donc changé de méthode et nous avons dit, dans le cas de la constitution comme dans celui de l'économie, qu'il ne servait pas à grand-chose de transférer des pouvoirs et des ressources aux provinces parce que cela n'a pas de fin. Le pendule continuera sur sa course jusqu'à ce que nous ayons une collectivité de collectivités ou... une confédération de centres commerciaux... et ce n'est pas comme ça que je vois le Canada. Je croyais qu'il était possible de construire un Canada fort par la collaboration. J'ai perdu mes illusions. (Traduction de la conférence de presse du Premier ministre tenue à Ottawa le 25 février 1982, p.23)

L'affirmation de M. Trudeau à ses homologues provinciaux, à l'occasion de la Conférence des premiers ministres sur l'économie, selon laquelle "le fédéralisme coopératif est mort" stupéfie les médias et les provinces. M. Trudeau confirme son verdict à une conférence de presse tenue plus tard en février lorsqu'il déclare que "ce type de fédéralisme où nous donnons de l'argent aux provinces et où elles nous engueulent parce qu'elles n'en ont pas reçu assez... est bien terminé". Le "nouveau fédéralisme", comme on commence à l'appeler, ne fait que confirmer l'évolution de l'attitude fédérale envers le régime fédéraliste et des moyens qu'Ottawa entend prendre pour contourner ses restrictions.

Le "nouveau fédéralisme" comporte plusieurs éléments. Le gouvernement fédéral était de plus en plus insatisfait du "fédéralisme exécutif" et voulait éviter le genre de situation où les rencontres entre les deux paliers gouvernementaux sont une imitation des débats contradictoires propres au Parlement. La Conférence des premiers ministres sur l'économie n'est convoquée qu'après que les provinces en ont fait la demande à maintes reprises et Ottawa qualifie la réunion de "consultative" en prétendant que le gouvernement fédéral avait déjà institué des politiques concernant la gestion de l'économie, le développement économique et les accords fiscaux avec les provinces. De l'avis du gouvernement fédéral, ces dernières pouvaient toujours commenter ses politiques, mais il n'était absolument pas nécessaire de prendre des décisions en commun.

La "visibilité" ou la "présence" constitue un deuxième élément du "nouveau fédéralisme". Ottawa estime que ses contributions aux provinces par la voie de diverses formes de transferts -- péréquation, financement des programmes établis, MEER ou accord de partage des coûts -- dans de nombreux secteurs ne sont ni connues de la population ni reconnues par les gouvernements provinciaux. Ottawa adopte donc plusieurs mécanismes visant à accroître sa visibilité et se retire de certains accords de partage des coûts et commence à administrer directement les programmes. C'est dans le secteur du développement économique régional que cette initiative est la plus évidente: le MEER est dissous, des coordonnateurs fédéraux du développement économique sont nommés dans chaque capitale provinciale et les accords-cadres de développement ne sont pas renouvelés. Lorsque des projets sont menés de concert avec les provinces, la participation des deux ordres de gouvernement est soulignée par des communiqués de presse et des

panneaux d'affichage. Les tentatives fédérales en vue d'amener les provinces à mieux lui rendre compte des sommes transférées dans le cadre du financement des programmes établis sont également liées à une plus grande visibilité.

Cet aspect du "nouveau fédéralisme" ne dérange pas autant les provinces que la menace de coupures dans les transferts d'Ottawa destinés à des programmes vitaux. Comme l'indique le Premier ministre Davis en février, à l'occasion de la conférence des premiers ministres:

J'érigerai un panneau rouge et blanc sur le campus de l'Université de Toronto ou n'importe où ailleurs pour montrer de façon bien visible à la population de la province ce que fait le gouvernement du Canada. Cet aspect de la vie politique ne m'a jamais beaucoup dérangé. (Traduction de la transcription sténographique, 4 février 1982, p. 80)

Le premier ministre du Nouveau-Brunswick, M. Hatfield, y va aussi d'une mise en garde: la recherche du crédit politique comporte aussi certains risques pour le gouvernement fédéral. Si Ottawa décide d'aller de l'avant et de plafonner les transferts au titre du financement des programmes établis, poursuit-il,

Je rappellerai à la population du Nouveau-Brunswick que c'est pour cette raison que nous avons dû faire moins d'améliorations, que nous n'avons pas pu faire ce qui aurait dû être fait, parce que le gouvernement fédéral avait besoin d'argent pour récolter du capital politique. (Traduction de la transcription sténographique, 4 février 1982, p. 41)

Enfin, la nouvelle attitude autoritaire d'Ottawa à l'égard des relations fédérales-provinciales est également mise en évidence au Parlement. Les limites constitutionnelles sont testées par plusieurs mesures législatives: le projet de loi C-48 affirme la compétence fédérale sur les régions sous-marines au large de la côte est et le projet de loi S-31 empêche les provinces de prendre le contrôle d'entreprises de transport internationales et interprovinciales. Par ailleurs, le Premier ministre et divers porte-parole gouvernementaux répètent que le Parlement est la seule institution qui représente tout le pays et qui soit apte à agir dans l'intérêt national.

La réaction des provinces et des médias à ce "nouveau fédéralisme" est assez dure. Les hommes politiques provinciaux le qualifie de "fédéralisme de compétition", de "fédéralisme centralisateur", de "fédéralisme du déjà vu" et de "nouvelle doctrine de l'unilatéralisme". Au Canada anglais, les éditorialistes parlent de "fédéralisme à sens unique" et d'"impérialisme fédéral". Les rédacteurs francophones emploient des expressions comme "fédéralisme autoritaire" et "pax canadiana". La réaction la plus sévère est celle du Québec. À la Conférence des premiers ministres provinciaux tenue en août, le Premier ministre Lévesque affirme que la réorganisation

ministérielle et le programme visant à administrer directement les programmes de développement économique régional sont fondés sur

une conception du Canada selon laquelle le gouvernement à Ottawa est le défenseur d'un "intérêt national" abstrait différent de celui des provinces. Les gouvernements provinciaux sont maintenant considérés non plus comme des partenaires ou des membres à part entière de la chose politique mais comme des anachronismes embarrassants qu'il faut ramener à une taille raisonnable et affaiblir... et contrôler de plus près par le chantage ou des mesures unilatérales. (Premier ministre René Lévesque, 23^e Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux, Halifax (Nouvelle-Écosse), 24 au 28 août 1982) [Traduction officielle].

Il est assez ironique de constater que c'est une phrase du Premier ministre Trudeau à Charlottetown, en avril, qui caractérise le mieux l'attitude unanime à l'égard de la nouvelle politique fédérale: "Ce pays est trop grand pour être gouverné seulement par Ottawa".

LE QUÉBEC

Fait intéressant à constater, la stratégie fédérale de désengagement vis-à-vis des relations fédérales-provinciales et d'affirmation de son autorité propre est imitée par le Québec à la suite de l'accord constitutionnel de novembre 1981.

Le Québec soutient que le "Canada Act" adopté par la Grande-Bretagne et la Loi constitutionnelle de 1982 sont illégitimes parce qu'il n'a pas donné son accord aux changements apportés. La province tente de faire déclarer par les tribunaux qu'elle détient un droit de veto conventionnel à l'égard des amendements à la constitution, interprétation que la Cour suprême rejette en décembre. Tout en refusant de participer à quelque autre modification constitutionnelle, la province invoque quand même l'article 33 de la nouvelle constitution, la clause "nonobstant", et soustrait toute la législation québécoise à l'application de certains droits garantis par la Charte.

En réaction initiale à l'accord constitutionnel, le Québec annonce qu'il ne participera à aucune conférence intergouvernementale à caractère non économique. Lorsque Jacques-Yvan Morin est nommé ministre des Affaires intergouvernementales, en remplacement de Claude Morin qui se retire de la politique, le Québec annonce un accroissement "sélectif" de sa participation aux conférences fédérales-provinciales et interprovinciales. M. Morin souligne toutefois que la province entend nouer des relations plus étroites avec les États-Unis, en particulier avec les États du nord-est, et avec les pays francophones afin de faire contrepoids à ses relations avec le reste du Canada.

La position du Québec envers l'administration des programmes est qu'une action unilatérale plutôt que commune est nécessaire. La province soutient que c'est à elle qu'il appartient d'administrer les programmes destinés à la population du Québec dans les secteurs où elle est la plus compétente, notamment en matière d'éducation, de politique sociale et culturelle, de communications et de développement régional, étant donné que le gouvernement provincial est plus proche de la population et qu'il comprend mieux ses besoins. En outre, le gouvernement dit préférer les transferts fiscaux aux paiements en espèces ou à toute autre forme d'accords financiers, parce qu'ils reflètent vraiment cette autonomie. Le Québec n'a pas cessé de réitérer cette position depuis la Révolution tranquille.

Les relations du Québec avec les autres provinces constituent l'un des éléments les plus intéressants de sa lutte avec le régime fédéral après l'accord constitutionnel. L'ancien ministre des Affaires intergouvernementales, Claude Morin, conclut que les provinces et le Québec, tout en étant unis en surface, avaient des opinions fondamentalement divergentes quant à l'objet de la conférence. (Pour plus de détails sur le "Gang des Huit", voir la lettre de Roy Romanow à Claude Morin, publiée dans Le Devoir, le 21 janvier 1982, à la page 7; celle de M. Morin à M. Romanow, Le Devoir, 20 février 1982, p. 15; la série d'articles publiés dans Le Devoir, par M. Morin, du 31 août au 2 septembre 1982, et l'article de M. Morin "Le Québec seul dans son coin", paru dans Policy Options, juillet-août 1982, p. 10-16). La méfiance du Québec envers les autres provinces en 1982 s'explique par son expérience du "Gang des Huit".

L'opposition unanime des provinces à la politique fiscale et monétaire d'Ottawa, qui s'était manifestée à la conférence des premiers ministres de février, était "accidentelle" selon M. Lévesque. En ce qui concerne l'appui du Québec au communiqué sur l'économie publié à l'occasion de la rencontre des premiers ministres tenue en août, Jacques-Yvan Morin parle d'"alliance circonstancielle":

Entendons-nous bien; il ne s'agit pas de faire front commun avec eux. Ça vient à peine de nous péter dans la face, mais il y a moyen de faire des alliances circonstancielle. Nous espérons obtenir l'accord général des provinces sur certains points à l'ordre du jour. (Le Devoir, 24 août 1982, p. 1)

Aussi longtemps que le Québec fera partie du régime fédéral, de dire M. Morin, "nous devons tenter d'obtenir le plus que nous pouvons... surtout en période de crise économique. Nous devons nous tenir, relever nos manches et organiser la collaboration." (The Gazette, Montréal, 27 août 1982, p. A1)

Pendant que le gouvernement du Québec tente de s'adapter aux exigences du fédéralisme, ses porte-parole continuent d'affirmer que le régime fédéral est particulièrement mal adapté aux besoins et aux désirs du

Québec. Par exemple, devant l'aggravation de la récession et l'accroissement du déficit budgétaire, le gouvernement québécois prétend que c'est le régime fédéral qui met un frein au développement économique de la province. D'après lui, chaque ordre de gouvernement "siphonne" et "vole" l'économie de l'autre. Grâce à la souveraineté, ce ne sont pas uniquement la langue et la culture du Québec qui prendront leur essor, mais aussi son potentiel économique. Comme l'explique M. Lévesque en parlant de l'aggravation de la situation économique:

Ce qui se passe maintenant fait qu'il est de plus en plus évident, et de plus en plus urgent, que nous nous décidions et que nous nous en allions sans hostilité, mais définitivement. C'est de plus en plus un système de fous. [Traduction] (CTV, National News, 14 mars 1982)

À la conférence des premiers ministres provinciaux du mois d'août, alors que le communiqué relatif aux relations fédérales-provinciales énumère divers domaines dans lesquels les provinces sont insatisfaites des initiatives d'Ottawa, le premier ministre Lévesque s'attaque au régime fédéral en général. Notant que les premiers ministres provinciaux font annuellement le bilan du fédéralisme canadien, M. Lévesque affirme ce qui suit:

Ce que nous constatons chaque fois, et encore plus cette année, c'est que notre régime politique cause les problèmes plutôt qu'il ne les résout. C'est comme si le régime fédéral, ou du moins celui que nous avons ici, portait les germes d'une maladie incurable et que les symptômes étaient aggravés par ses objectifs centralisateurs...

Bon nombre de nos difficultés doivent être attribuées à l'incapacité du régime fédéral de trouver des solutions originales dont toutes les provinces, dans leur diversité, peuvent s'accommoder. L'inflexibilité inhérente du régime... signifie qu'au Canada, aujourd'hui, nous avons un système de gouvernement encombrant, qui nous coûte cher, et dont les responsabilités se recoupent tellement qu'il est pratiquement impossible d'agir d'une façon efficace et coordonnée. Nous pensons qu'il n'est plus possible de guérir la maladie... [Traduction, p. 1, 4]

Ainsi, lorsqu'il discute des avantages d'axer les prochaines élections provinciales sur la souveraineté, en la détachant de l'association économique avec le Canada, le PQ continue de mettre en doute la compatibilité du Québec et du régime fédéral. Par ailleurs, aussi longtemps que le Québec continuera de faire partie du système, son gouvernement s'efforcera d'en arriver à des arrangements qui tiennent compte de ses particularités propres.

LE MÉCONTENTEMENT RÉGIONAL

Depuis le début des années 60, la place du Québec dans la fédération a été une source de tension en politique canadienne. Mais, avec l'aggravation progressive, ces dernières années, des conflits internes entre le gouvernement fédéral et les provinces, l'insatisfaction de la population canadienne en général vis-à-vis de leur gouvernement et de la représentation politique en général a pris de plus en plus d'ampleur et d'acuité. C'est cette insatisfaction qui est à la source de divers épisodes de mécontentement régional dans l'Est et dans l'Ouest; dans le premier cas, tous les gouvernements sont critiqués, alors qu'à Terre-Neuve, le gouvernement provincial mène la charge pour obtenir une plus grande reconnaissance et une meilleure sécurité pour la province.

Le séparatisme de l'Ouest, dont le sort est le plus souvent associé à celui du Western Canada Concept, a connu des hauts et des bas dramatiques en 1982. L'élection de Gordon Kesler, candidat du WCC, lors d'une élection partielle tenue le 17 février dans le comté de Olds-Didsbury, en Alberta, secoue le Canada. Le WCC a été inspiré par de nombreux sentiments et par de nombreux objectifs, comme on peut s'en rendre compte à la lecture de son crédo officiel:

Nous préconisons l'indépendance de l'Ouest du Canada.

Nous croyons en la démocratie, la liberté et l'égalité.

Nous voulons une seule nation, une seule langue officielle, un référendum sur le régime gouvernemental, un sénat élu par les régions, l'entreprise privée et le droit des citoyens à exiger un référendum, à faire adopter des initiatives et à procéder à des destitutions.

Nous promettons une diminution du coût de la vie, l'arrêt de la conversion obligatoire au système métrique, le ralentissement des interventions gouvernementales, la promotion de l'industrie secondaire, la reconnaissance et l'amélioration des programmes de pension établis, la justice sociale pour les personnes dans le besoin et celles qui le méritent, la réforme du système pénal et une justice uniforme, la préservation et l'expansion des terres agricoles productives, la liberté de la presse, des garanties irrévocables en ce qui concerne le droit de propriété et une diminution de l'impôt.

Nous reconnaissons l'autorité suprême de Dieu.

(Edmonton Journal, 19 février 1982, p. A9)

L'opposition du WCC à plusieurs politiques fédérales - le bilinguisme officiel, le contrôle des armes, le programme énergétique national - s'inscrit dans la ligne de son rejet des "interventions gouvernementales". Le gouvernement provincial est également dénoncé en raison de sa trop grande taille et de son interventionnisme; l'attaque menée par le WCC contre le Fonds du patrimoine en constitue un exemple. Le parti est caractérisé comme un parti de droite et considère comme du "socialisme" toute initiative gouvernementale dans l'économie. Les gouvernements

fédéral et provinciaux sont critiqués pour avoir négligé d'inscrire le droit à la propriété dans la nouvelle constitution. Il s'agit d'un parti "populiste" par son aversion au système de "gouvernement par décret du conseil" et par son désir d'une plus grande participation du public au processus politique.

Un sentiment d'impuissance économique occasionné par les politiques gouvernementales ainsi que de frustration politique attribuable à l'incapacité apparente du régime de représenter le point de vue de ses adhérents se trouve au coeur de la position favorable du WCC à l'égard de l'indépendance de l'Ouest du Canada. Le parti lui-même est divisé et incertain de la place que l'indépendance et la séparation doivent occuper dans son programme politique. Selon M. Kesler, "un bon gouvernement et une entreprise privée responsables" précéderont l'indépendance et cet objectif ne sera activement recherché que si la population y consent.

Même si le WCC, comme force électorale, a peut-être perdu de la vigueur, ne réussissant à prendre que trois pour cent du vote populaire en Saskatchewan et 11 pour cent en Alberta, il a néanmoins joué le rôle de véhicule du mécontentement de l'Ouest; ses attitudes et ses émotions ne sont pas nécessairement disparues, malgré le peu de succès du WCC. Peu de temps après l'élection de M. Kesler, le gouvernement Lougheed estime nécessaire de réaffirmer son hostilité envers Ottawa et certains attribuent la défaite du gouvernement Blakeney, en Saskatchewan, au mécontentement de la population vis-à-vis de sa "collaboration" avec Ottawa.

À Terre-Neuve, le gouvernement Peckford tente, depuis la fin des années 1970, d'obtenir ou de rapatrier les pouvoirs et les ressources qu'il estime nécessaires à la réalisation du potentiel économique de la province. Ses objectifs découlent du particularisme de Terre-Neuve. L'autorité provinciale dans le secteur des pêcheries se défend étant donné que la pêche constitue "l'épine dorsale" de l'économie et la "raison d'être" des collectivités rurales. La mainmise sur les ventes d'électricité du Labrador au Québec est associée à la nécessité de protéger l'avenir économique de la province. Le gouvernement, par les élections, entend faire entériner par la population ses efforts en vue de s'assurer un droit de propriété et de gestion des ressources minérales au large des côtes, considéré comme un moyen d'améliorer la condition humaine. L'importance de la victoire des Conservateurs aux élections du 6 avril semble indiquer que de nombreux Terre-Neuviens sont favorables à la croisade gouvernementale.

L'incapacité du système de parti et du processus électoral national à produire un gouvernement majoritaire où toutes les régions sont adéquatement représentées donne naissance à l'opinion selon laquelle les gouvernements provinciaux constituent une forme supplémentaire ou alternative de représentation. Le Premier ministre Trudeau rejette cette tendance à nier la représentativité du régime politique national. À l'affirmation selon laquelle son gouvernement tente de gouverner une région

qui ne veut pas être gouvernée par le Parti libéral, M. Trudeau répond ce qui suit:

Il s'agit d'une conception assez nouvelle du fédéralisme et... c'est une conception qui commence malheureusement à prendre racine dans cette province (la Saskatchewan) et en Alberta... C'est la notion que seuls des gens de la Saskatchewan peuvent gouverner la Saskatchewan. Et que seuls des Albertains peuvent diriger l'Alberta. C'est l'essence même du séparatisme. Si, pour vous et pour d'autres, le pays est trop grand pour être gouverné par des gens élus par une majorité du pays tout entier, alors finissons-en là... Disons simplement que personne à Ottawa, qu'il s'agisse des Libéraux, des Conservateurs ou des Néo-démocrates, ne peut vraiment gouverner le pays tout entier. [Traduction de la transcription des réponses données par le Premier ministre lors d'une période de questions à l'Université de la Saskatchewan, le 19 mars 1982, pp. 26 et 27)

Les appels à la représentation proportionnelle et à une meilleure représentation des régions au Sénat reflètent l'insatisfaction de la population devant l'incapacité des institutions centrales à représenter la diversité du pays. Toutefois, la naissance de plusieurs nouveaux partis politiques qui s'identifient aux régions ou à un groupement particulier semble indiquer un mécontentement plus général au Canada. Le Western Canada Concept, l'Alberta Reform Movement, le Northern Party, le Cape Breton Labour Party et l'Aboriginal Peoples' Party, qui en sont tous à leurs premières armes en tant qu'organisations politiques en 1982, remettent en question les partis politiques établis dans les provinces. La consultation populaire, par la voie de référendums ou de débats publics généralisés, constitue un thème commun à tous ces nouveaux partis, thème que reprennent tous ceux qui sont insatisfaits du régime.

Ainsi, les tensions régionales qui avaient donné lieu au débat constitutionnel et l'avaient dominé ne se sont d'aucune façon effacées avec le règlement constitutionnel. Elles constituent toujours un défi sérieux aux institutions canadiennes et aux dirigeants de tous les paliers. Le fait que l'on privilégie maintenant les aspects économiques du fédéralisme, c'est-à-dire les problèmes d'ajustement des régions et des secteurs, les problèmes de la concurrence internationale, les conséquences économiques d'un marché fragmenté et la capacité, individuelle et collective, des gouvernements à favoriser la croissance ne signifie pas que les différences régionales sous-jacentes ont été oblitérées ou transcendées. La question actuellement à l'ordre du jour, l'économie, et celle qui l'était hier, l'unité et la diversité politiques, sont toujours étroitement liées.

2 LES ÉLECTIONS DE L'ANNÉE

L'année 1982 est marquée par la tenue de cinq élections générales provinciales qui entraînent dans leur sillage la chute d'un gouvernement et le retour au pouvoir de quatre autres. Dans les cinq cas, le grand gagnant est le Parti conservateur. À Terre-Neuve, en Saskatchewan et en Alberta, les Conservateurs remportent une victoire écrasante; à l'Île-du-Prince-Édouard et au Nouveau-Brunswick, ils recueillent les deux-tiers des suffrages.

Le retour au pouvoir de quatre gouvernements au cours de la récession économique, la plus grave depuis les années 30, fait mentir ceux qui affirment que la population est mécontente des gouvernements en général. De nombreux sondages réalisés au cours de 1981-1982 révèlent un sentiment anti-gouvernemental marqué chez les personnes interrogées, et un accroissement du nombre d'indécis. Ce sentiment est attribué pour une bonne part à l'état précaire de l'économie, les électeurs étant durement frappés par les taux élevés d'intérêt et d'inflation et par le chômage. Mais les sondages révèlent que la population est moins satisfaite du gouvernement fédéral que des gouvernements provinciaux, la confiance envers Ottawa demeurant mitigée. Ce qui ne veut pas dire que la performance provinciale soit pour autant jugée satisfaisante; la population a tout simplement une attitude plus négative à l'égard du fédéral.

S'ajoutant au mécontentement général, le séparatisme de l'Ouest fait couler beaucoup d'encre en 1982. Le Programme énergétique national axé sur l'étatisation des ressources et, surtout, la préoccupation du fédéral pour la constitution ont exacerbé la désaffection de l'Ouest pour le Parti libéral et ceux qui y sont associés. Les sondages démontrent que la population de l'Ouest estime ne pas bénéficier de l'exploitation des ressources naturelles et souhaite reprendre le contrôle de sa destinée.

Les observateurs ne s'accordent pas quant aux effets prévisibles de l'élection de Gordon Kesler, candidat du Western Canada Concept (WCC), à l'Assemblée législative de l'Alberta lors de l'élection partielle de février. S'agit-il d'une étincelle susceptible d'embraser l'Alberta tout

aussi rapidement et irrésistiblement que le Crédit social de William Aberhart cinquante ans plus tôt? Le mouvement séparatiste s'étendra-t-il à la Saskatchewan et à la Colombie-Britannique? Ou s'agit-il plutôt d'un vote protestataire visant à signifier au Premier ministre Lougheed que l'hostilité des Albertains ne se limite pas à Ottawa? Comme le WCC n'a pas réussi à faire élire un seul député lors des élections générales en Saskatchewan et en Alberta, il semble bien que le parti soit en perte de vitesse, mais il aura servi à mettre en lumière l'ampleur du sentiment d'hostilité de l'Ouest à l'égard des deux ordres de gouvernement.

Les résultats obtenus lors des neuf élections générales provinciales depuis 1981 augurent bien pour le Parti conservateur qui a remporté la victoire dans sept provinces. Le NPD forme le nouveau gouvernement au Manitoba, et le Parti québécois est reporté au pouvoir au Québec. Le dernier gouvernement provincial libéral avait été défait à l'Île-du-Prince-Édouard en 1979. L'impopularité du gouvernement fédéral et du Premier ministre incite les hommes politiques de tous les partis à se dissocier du gouvernement fédéral au cours des campagnes électorales provinciales et à reprocher à leurs adversaires de collaborer avec Ottawa. Cette accusation ne porte pas atteinte au prestige du Premier ministre Lougheed, mais son collègue, Blakeney, est défait en Saskatchewan, en partie parce que ses "embrassades" avec Ottawa sont mal vues de l'électorat. Le Premier ministre Peckford de Terre-Neuve fait campagne en grande partie sur le contentieux fédéral-provincial, et les Premiers ministres Hatfield et Lee ne ménagent pas leurs critiques à l'égard du gouvernement fédéral. Les Conservateurs d'un bout à l'autre du pays tirent parti de la désaffection de l'électorat pour les Libéraux à Ottawa.

En 1982, le NPD remporte quelques succès significatifs. La défaite du gouvernement néo-démocrate en Saskatchewan est un revers inattendu: le parti est perçu comme étant technocrate, éloigné du peuple et trop porté à composer avec Ottawa. Toutefois, les Néo-Démocrates demeurent au pouvoir au Manitoba. En Alberta, outre Grant Notley, chef du parti et jusqu'alors unique député néo-démocrate, le parti réussit à décrocher un second siège et devient l'opposition officielle. Au Nouveau-Brunswick, le NPD fait élire son premier député à la législature lors d'élections qui permettent aux conservateurs d'augmenter considérablement leur part du vote francophone.

TERRE-NEUVE

La première campagne électorale de 1982 est lancée le 15 mars: le Premier ministre Brian Peckford de Terre-Neuve déclenche en effet des élections fixées au 6 avril. Dans son communiqué, M. Peckford met l'accent sur les réalisations récentes de son gouvernement, mais surtout sur le contrôle et la gestion des ressources sous-marines et le partage entre Terre-Neuve et Ottawa des revenus à en tirer. La campagne porte sur une question bien précise: obtenir de la population un mandat clair en faveur de la position gouvernementale. Les négociations entre Terre-Neuve et le gouvernement fédéral avaient échoué le mois précédent, le gouvernement de

M. Peckford refusant de conclure "un accord semblable à celui de la Nouvelle-Écosse qui ne comporte aucune participation aux décisions et prévoit un partage non équitable des recettes". Le 6 avril est la date ultime fixée pour en arriver à un règlement négocié; la campagne-éclair de trois semaines allait favoriser le gouvernement.

Trois mois à peine après avoir amorcé la seconde moitié de son mandat, le Premier ministre Peckford se lance donc dans une élection. Peut-être est-il inspiré par le succès de la stratégie de son homologue de la Nouvelle-Écosse, John Buchanan, qui, six mois plus tôt, avait déclenché des élections anticipées en vue d'obtenir l'appui de l'électorat pour ses négociations avec Ottawa sur les ressources au large des côtes. Peut-être aussi M. Peckford prend-il au sérieux les pronostics pessimistes qui ont cours et décide-t-il qu'il valait mieux aller aux urnes sans tarder, malgré la mauvaise santé de l'économie de Terre-Neuve, puisque la situation risquait d'empirer.

Les Libéraux et les Néo-démocrates accusent le premier ministre de vouloir brouiller les pistes en réclamant un nouveau mandat sur les ressources au large des côtes. Ils insistent pour leur part sur le marasme économique affectant la province et, en particulier, le taux élevé de chômage, qui atteint 15 pour cent.

Le leader libéral, Len Stirling, qualifie l'initiative prise par M. Peckford sur les ressources sous-marines de "décision désespérée" en période de crise économique. Il lance le slogan "Oui aux emplois, non à la confrontation". Selon lui, une bonne partie des problèmes de Terre-Neuve sont attribuables à l'attitude revendicatrice adoptée par le gouvernement provincial à l'égard du fédéral. À son avis, de bonnes relations avec Ottawa sont essentielles au développement économique car "la province n'a que deux sources de revenus: l'entreprise privée et la collaboration fédérale-provinciale".

Quant aux ressources minérales au large des côtes, les Libéraux de Terre-Neuve soulignent que le piétinement des négociations donne à la Nouvelle-Écosse une grosse avance sur les autres provinces pour ce qui est de l'implantation sur la côte est du siège de l'industrie pétrolière et des industries de services connexes. M. Stirling promet, s'il est élu, de négocier un accord avec le gouvernement fédéral dans les 90 jours suivant l'élection, à des conditions plus favorables que celles obtenues par le gouvernement de la Nouvelle-Écosse. Il promet également de tenir un référendum pour s'assurer que la population de Terre-Neuve est favorable à un tel règlement.

Le chef libéral souligne cependant que même si la province obtenait immédiatement l'entière compétence sur les ressources sous-marines, la production ne pourrait pas débiter avant une décennie. Aussi, à l'heure actuelle, la question la plus importante à régler est bien l'état de santé de l'industrie de la pêche. Les Libéraux exposent un certain nombre de projets visant à réactiver cette industrie, projets qu'ils assortissent de

la garantie de maintenir en opération toutes les usines de traitement de poisson qui constituent la base économique des communautés rurales de l'île. M. Stirling promet de négocier un accord fédéral-provincial de financement qui permettra au gouvernement d'investir dans les usines en difficulté pour les empêcher de fermer.

Le chef néo-démocrate, Peter Fenwick, s'en prend également aux problèmes de l'économie et à l'incapacité du gouvernement de les régler. Il signale l'importance de la dette de la province, le nombre élevé de chômeurs (34 000), le nombre croissant de faillites et l'état lamentable du secteur industriel, aussi bien de l'industrie forestière que de celle des pêches et des mines. Le NPD critique aussi l'incapacité du gouvernement provincial de collaborer de façon productive avec Ottawa, non seulement au sujet des ressources sous-marines, mais aussi dans un certain nombre de domaines politiques. Fort de l'appui de la Fédération du travail de Terre-Neuve et du Labrador, le parti nomme des candidats dans 23 des 52 circonscriptions.

La stratégie des Conservateurs porte sur deux thèmes: l'iniquité du système fédéral et l'aide économique. M. Peckford présente une série de propositions et rejette explicitement la thèse selon laquelle le moteur du développement doit être la base économique traditionnelle de l'île, ce rôle étant, selon lui, dévolu à l'énergie, source de prospérité. Selon M. Peckford, "...il est clair que les pêches et l'exploitation forestière ne parviendront pas à réduire le moins le nombre de chômeurs: il n'y a que deux moyens de sortir du marasme économique actuel". (The Montreal Gazette, 3 avril 1982) Les deux moyens évoqués par M. Peckford sont le pétrole sous-marin et l'énergie hydro-électrique de Churchill Falls.

Tout règlement concernant les ressources sous-marines doit nécessairement, selon le Premier ministre Peckford, assurer à Terre-Neuve 35 à 40 pour cent des revenus pétroliers, une participation égale aux décisions en matière de gestion, et le droit aux mêmes privilèges que les provinces qui ont des gisements pétroliers sur le continent. Selon le gouvernement, ces conditions sont nécessaires si l'on veut protéger tous les aspects du mode de vie terre-neuvien.

M. Peckford demande aussi une part équitable des recettes de la centrale électrique de Churchill Falls. Le gouvernement Smallwood s'était engagé, par bail, à fournir au Québec, pour une période de 65 ans, des ressources en eau qui rapportent actuellement à Terre-Neuve environ 10 millions de dollars par année, et au Québec environ 500 millions de dollars. Dans sa décision, la Cour suprême de Terre-Neuve avait statué que le gouvernement pouvait refuser de livrer l'eau à Hydro-Québec; M. Peckford menace de "laisser l'eau s'écouler vers l'océan plutôt que de leur permettre de l'utiliser au prix actuel". Le gouvernement terre-neuvien fait des pressions pour renégocier ce contrat avec le Québec.

Les critiques exprimées à l'égard de cette stratégie axée sur les ressources sous-marines forcent les Conservateurs à changer de cap en pleine campagne. Ceux-ci avaient d'ailleurs prévu un certain nombre de mesures de rechange. Ainsi, M. Peckford annonce un programme de travaux de voirie et évoque la possibilité d'établir avant longtemps une fonderie de ferrosilicium au Labrador. Au cours de la dernière semaine de la campagne, le gouvernement promet aussi aux compagnies privées de les aider à acheter les usines de transformation du poisson qui éprouvent des difficultés financières, sauvegardant ainsi plus de 700 emplois; il promet aussi d'aider la Forestry Products Ltd., qui avait annoncé son intention de fermer son usine et de congédier 500 personnes.

M. Peckford remporte une victoire écrasante, avec 44 des 52 sièges à l'Assemblée. Les Libéraux ne conservent que 8 sièges, le NPD est toujours absent. M. Stirling annonce son intention de demander la tenue d'un congrès à la chefferie. Nous ne saurons sans doute jamais si les Terre-neuviens ont répondu à l'appel du premier ministre de lui accorder un nouveau mandat, ou s'ils ont été séduits par ses propos énergiques et enflammés; en tout état de cause, il est clair que l'électorat a préféré son analyse des problèmes de la province et les remèdes proposés à ceux des Libéraux et des Néo-Démocrates.

Tableau 2.1

Résultats du scrutin de 1982 à Terre-Neuve

	Nombre de sièges à la dissolution	Élection de 1982	% du vote populaire en 1979	% du vote populaire en 1982
Conservateurs	34	44	50,4	61,2
Libéraux	17	8	40,6	34,9
NPD	--	--	7,8	3,7
Vacant	1	--	--	--

SASKATCHEWAN

Dès le début de 1982, nombreux sont ceux qui prédisent la tenue d'élections en Saskatchewan. L'élection, en Alberta, de Gordon Kesler, du Western Canada Concept, lors de l'élection complémentaire du 17 février, avait causé un certain émoi dans la province. Les stratèges du NPD en Saskatchewan ont la conviction qu'à condition de déclencher les élections au moment opportun, le parti réussira à faire avorter la menace séparatiste et à réduire le vote conservateur d'environ 10 %.

Selon les mêmes stratèges, le projet du ministre des Transports Jean-Luc Pépin de modifier sensiblement l'"intouchable" tarif du Nid-de-Corbeau sur les produits agricoles non traités en provenance de l'Ouest constitue, pour le Premier ministre Allan Blakeney, un cheval de bataille tout indiqué pour sa campagne électorale. Le NPD n'hésite donc

pas à descendre dans l'arène. Il entreprend une campagne très active ponctuée de brochures, de réclames télévisées et de réunions publiques en vue de rallier l'opinion publique à la croisade du gouvernement contre Ottawa.

Le traditionnel budget pré-électoral contient une série savamment étudiée de promesses à l'intention de divers groupes d'électeurs. La pièce maîtresse est un programme d'aide hypothécaire, les subventions pouvant atteindre 2 400 \$; ce programme s'accompagne d'une indemnité de logement pour les personnes âgées et d'un gel du tarif de l'électricité.

La stratégie gouvernementale vient à peine d'être mise au point lorsque les employés des hôpitaux provinciaux déclenchent une grève, le 11 mars. Au terme d'une impasse de deux semaines, le gouvernement adopte des mesures législatives obligeant les employés à retourner au travail. Lors de la réunion de nomination, M. Blakeney annonce la tenue d'élections pour le 26 avril.

On s'aperçoit rapidement que la question du tarif du Nid-de-Corbeau aura peu d'influence sur le résultat des élections, tous les partis politiques étant hostiles au projet d'Ottawa. Aussi M. Blakeney est-il amené à prétendre qu'il est le mieux placé pour négocier avec Ottawa à ce sujet, déclaration qui a pour effet de le placer, lui et son parti, dans la ligne de visée de l'électorat. De nombreux électeurs estiment en effet que le gouvernement n'est plus aussi près du peuple, que les bureaucrates exercent trop d'influence, que beaucoup trop de politiques intéressant le public se négocient à huis clos, et que le gouvernement provincial fait trop la cour à Ottawa. M. Blakeney tentait, depuis quelque temps, de prendre ses distances à l'égard de M. Trudeau, mais les relations privilégiées entre Ottawa et Regina sont un thème que les Conservateurs, comme le WCC, ne manquent pas d'exploiter tout au long de la campagne électorale.

Sous la bannière des Conservateurs, Grant Devine mène une campagne axée sur le thème "Le temps est au changement". Au slogan du NPD "Faites confiance à l'expérience", ils répliquent "Nous voulons du sang nouveau". Les Conservateurs font deux principales promesses: abolition de la taxe de 20 % sur l'essence, et subventions aux acheteurs d'une première maison et aux propriétaires tenus de renouveler leur hypothèque pour maintenir le taux réel d'intérêt hypothécaire à 13½ %. Ils promettent aussi de réduire de 10 % l'impôt sur le revenu personnel, et de 320 millions de dollars par année les taxes destinées à financer la santé et l'éducation; d'octroyer des prêts d'un montant allant jusqu'à 350 000 \$, à des taux d'intérêt peu élevés pour l'achat de fermes, et d'établir un réseau de gaz naturel dans les régions rurales.

Ces promesses incitent M. Blakeney à demander aux Conservateurs où ils prendront l'argent nécessaire pour financer ces propositions. Il qualifie le chef conservateur de "M. Déficit" et l'accuse de vouloir réduire les soins de santé. Mais, à son tour, le NPD est obligé de faire des promesses

qui comportent, notamment, un régime universel de soins dentaires, un programme pour venir en aide aux enfants et aux personnes âgées qui ont besoin de lunettes, l'élimination, dans le cas des propriétaires, agriculteurs et petits entrepreneurs, de la taxe scolaire, un crédit d'impôt porté au double pour intérêts hypothécaires sur la maison, et une réduction du taux de l'assurance-automobile pour les automobilistes prudents. Par ces promesses excessives, le NPD prête le flanc au même genre de critiques qu'il a formulées à l'égard des Conservateurs.

Ceux-ci critiquent le gouvernement qui a favorisé l'établissement d'une bureaucratie importante et inefficace; tout en mettant particulièrement l'accent sur les 24 sociétés provinciales de la Couronne. Les députés NPD sont qualifiés de "ploutocrates" qui ont perdu tout contact avec la population. Le style personnel de chaque protagoniste tend à confirmer cette impression. M. Blakeney, un boursier Rhodes, est l'incarnation même du professionnalisme, du rationalisme et de l'efficacité, alors que Grant Devine, leader du parti conservateur, dit de lui-même qu'il n'est "qu'un fils de fermier à qui on a décerné un doctorat (en économie agricole). Le choix n'est donc pas entre le socialisme et l'entreprise privée, mais bien entre le technocrate et le populiste. C'est celui-ci qui forme le gouvernement.

Les autres partis sont balayés. Malgré les efforts déployés par l'ancien député, Ralph Goodale, pour faire gagner du terrain aux Libéraux provinciaux, le parti ne réussit pas à faire élire un seul député, la proportion du vote libéral ayant chuté de 14 à 5 %. Les Libéraux de la Saskatchewan, pour qui le parti fédéral est un boulet à tirer, avaient pourtant cherché à se dissocier de ses politiques, notamment en exigeant que les modifications au tarif du Nid-de-Corbeau soient reportées jusqu'à ce qu'on en arrive à un consensus entre les agriculteurs de la Saskatchewan.

Depuis toujours, les Libéraux peuvent compter sur l'appui des agriculteurs qui constituent une clientèle privilégiée en période d'élections. La stratégie libérale consiste à tenter d'obtenir les suffrages de ce groupe, que l'on suppose considérable, et dont la ligne politique se situe à mi-chemin entre le NPD à gauche et les Conservateurs à droite. Les Libéraux tentent aussi d'exploiter l'image technocratique du NPD en l'accusant de privilégier l'exploitation des ressources au détriment des questions sociales. La situation du parti dans l'Ouest n'en continue pas moins de se dégrader, ceux qui avaient voté NPD en 1978 accordent leurs suffrages aux Conservateurs plutôt qu'aux Libéraux.

Le nouveau parti Western Canada Concept obtient encore moins de succès, malgré les tentatives de l'aile provinciale de modérer quelque peu les vues extrémistes exprimées par Kesler en Alberta. Le leader Ray Bailey fait valoir qu'aucune tentative de séparatisme ne sera faite en Saskatchewan tant que les quatre provinces de l'Ouest et les deux territoires n'auront pas un gouvernement WCC; et même alors, uniquement si les négociations avec Ottawa pour de meilleures conditions sont un échec et

si la population donne son adhésion au projet lors d'un référendum. Les objectifs immédiats du parti comprennent notamment, l'enchâssement dans la constitution du droit à la propriété, le contrôle de l'Ouest sur la vente des ressources naturelles, un Sénat élu et régional, et un référendum sur la peine capitale. Le parti propose de conserver la Commission du blé et le tarif actuel du Pas du Nid-de-Corbeau, mais de vendre Saskoil, de réduire les redevances sur l'extraction du pétrole et de lutter pour l'abolition du Programme énergétique national. M. Bailey dit hésiter à supprimer la taxe sur l'essence, mais la question est à l'étude. Par ailleurs, en établissant une date fixe d'élection tous les quatre ans, on supprimerait l'avantage du gouvernement en place sur les partis d'opposition.

Les candidats conservateurs prétendent que, si on excepte le séparatisme, pratiquement tous les objectifs politiques du WCC sont les mêmes que les leurs. En conséquence, déclarent-ils, quel intérêt les électeurs auraient-ils à appuyer le WCC alors qu'ils ont un parti établi de longue date, qui peut leur donner ce qu'ils désirent sans porter atteinte à l'intégrité du territoire canadien. Les Conservateurs craignent qu'un partage des voix ne profite au NPD.

Le cinquième parti en lice est l'Aboriginal Peoples' Party (APP), sous la houlette du chef intérimaire John Dorion. L'objectif du parti est moins de remporter des sièges que d'unifier les autochtones et de mobiliser l'opinion concernant leurs préoccupations, surtout les revendications territoriales et les droits constitutionnels. Dorion souhaite que son parti ait, à la longue, une certaine influence et neutralise l'action des hommes politiques non gagnés à leur cause, surtout dans le Nord où les autochtones sont majoritaires. Ses espoirs sont déçus en 1982, le parti ne recueillant que 1 % des voix.

Le jour des élections, les conservateurs remportent une victoire écrasante; le NPD n'a plus que 7 sièges. M. Blakeney conserve le sien mais tous les membres de son cabinet, sauf un, sont défaits. Les analystes font remarquer que les sondages réalisés la semaine avant le scrutin donnaient aux deux partis les mêmes chances de remporter la victoire, 30 % des personnes interrogées étant toutefois indécises. La population s'est rendue aux urnes dans une proportion de 86 %, et il semble que les Conservateurs, avides de pouvoir, ont fait un "rabattage" plus efficace que le NPD. Certains attribuent ce résultat à la décision du Syndicat canadien de la Fonction publique de ne pas appuyer le NPD; d'autres soulignent toutefois que les sondages effectués par le parti lui-même au début de la campagne indiquaient déjà un degré étonnant de désaffection.

Manifestement, le fait que la Saskatchewan ait récemment rallié le camp des provinces riches, que son taux de croissance soit le plus élevé au Canada et son taux de chômage le moins élevé, a engendré un sentiment exagéré de confiance. Les commentateurs font remarquer que la population se préoccupe néanmoins de la récession économique qui s'aggrave partout au pays, mais surtout dans l'Ouest, et de la menace qu'elle fait peser sur la province. Le niveau élevé des taux d'intérêt et des taxes l'inquiète

également; le plan hypothécaire des Conservateurs et leur promesse de supprimer la taxe sur l'essence répond donc parfaitement à leurs espoirs.

Enfin, le manque apparent d'attention du gouvernement aux préoccupations économiques de la population se conjugue avantageusement (du moins pour les Conservateurs) aux rapports particulièrement étroits qui se sont établis entre le NPD et la Fonction publique. Toutes tendances idéologiques confondues, il semble bien que la population avait le sentiment que le gouvernement s'était dissocié du citoyen ordinaire et de ses préoccupations. Au cours des dernières années, le nombre de fonctionnaires avait fortement augmenté et la Fonction publique s'était politisée et bureaucratisée.

La défaite du gouvernement de la Saskatchewan provoque des remous d'un bout à l'autre du pays, incitant les hommes politiques à analyser les causes de la déroute des gouvernements Lyon et Blakeney, et de la victoire écrasante du Premier ministre Peckford à Terre-Neuve.

Tableau 2.2

Résultats de l'élection de 1982 en Saskatchewan

	Nombre de sièges à la dissolution	Élection de 1982	% du vote populaire en 1978	% du vote populaire en 1982
NPD	44	8	48,1	37,6
Conservateurs	15	56	38,1	54,1
Unionistes	2	--	--	--
Libéraux	--	--	13,8	4,5
Western Canada Concept	--	--	--	3,3

ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD

Le 31 août, le Premier ministre James Lee de l'Île-du-Prince-Édouard met fin aux rumeurs qui circulent depuis quelques semaines et il fixe la tenue d'élections au 27 septembre. Fort de sondages favorables, il estime que le temps est venu de se mesurer au leader libéral Joe Ghiz et à David Burke, du NPD. Au moment du communiqué, les trois candidats étaient à la tête de leur parti respectif depuis moins d'un an. M. Lee avait remplacé, l'automne précédent, le populaire leader du parti conservateur et Premier ministre Angus MacLean.

Deux partis seulement sont vraiment dans la course, le NPD étant en plein désarroi. Une campagne au leadership était prévue pour le mois de novembre; le parti n'avait jamais remporté de siège à l'Île-du-Prince-Édouard, ni au provincial ni au fédéral, et le nombre de candidats avait chuté de 20, en 1976 (pour une assemblée de 32 sièges), à 3 en 1982.

Les Conservateurs décident d'axer leur campagne sur leurs réalisations et sur les mérites d'une bonne gestion gouvernementale. Ils évitent de faire des promesses précises et expliquent qu'il n'est pas possible de mettre en oeuvre de nouveaux programmes compte tenu du climat économique de l'heure. Ils soulignent aussi le fait que l'Île-du-Prince-Édouard est l'unique province qui n'a pas augmenté les taxes en 1982. Outre la nécessité de faire preuve de modération, les principales questions soulevées par les Conservateurs sont le développement économique, la création d'emplois, le coût de l'énergie, la protection du mode de vie particulier de la province et la qualité du leadership.

Le coup d'envoi de la campagne est la proposition de transformer l'Île-du-Prince-Édouard en un "havre d'excellence", en attirant de nouvelles industries, surtout dans le domaine des communications, de l'information et des techniques médicales, et en mettant en valeur "l'identité particulière" de l'île dans la mise en marché de ses produits. M. Lee donne plusieurs exemples des réussites gouvernementales en matière de création d'emplois; l'accord conclu avec les autres provinces de l'Atlantique en vue d'implanter à Charlottetown le nouveau collège de médecine vétérinaire est sans doute l'une des réalisations les plus importantes. Le gouvernement a aussi réussi à favoriser l'implantation dans la province d'usines de transformation des aliments et de produits forestiers.

À l'Île-du-Prince-Édouard, le coût de l'énergie est le plus élevé au Canada. Les Conservateurs attendent les conclusions d'une étude réalisée conjointement par Ottawa et la province sur les besoins de celle-ci en énergie pour faire pression sur le gouvernement fédéral et obtenir des subventions. En outre, ils promettent de donner suite à la recommandation de la Commission McQuaid visant à accorder à la société Maritime Electric une remise de taxes de l'ordre de 2 millions de dollars. Les conservateurs cherchent aussi à tirer parti d'autres sources d'énergie, dont le charbon, le bois, le vent, et ils encouragent la Chevron Corporation à mettre en oeuvre en 1983 un programme d'exploration de pétrole et de gaz, représentant environ 25 millions de dollars. Ils refusent cependant d'annuler la décision prise par le gouvernement MacLean de ne pas acheter d'énergie nucléaire de la centrale de Pointe-Lepreau, au Nouveau-Brunswick. Ils soulignent que des négociations sont en cours avec Hydro-Québec; plus tard au cours de la campagne, M. Lee annonce la conclusion d'un accord provisoire d'achat de 50 mégawatts au prix coûtant.

Un autre élément important de la stratégie des Conservateurs est la sauvegarde des collectivités rurales de l'île. Conformément au thème adopté lors de la campagne au leadership de l'année précédente, "Vivons selon nos moyens", M. Lee promet de poursuivre le programme agricole gouvernemental. Accusant les Libéraux d'abandonner les agglomérations rurales à leur sort, il promet à la population, s'il est reporté au pouvoir, de continuer à paver les routes au rythme de 100 kilomètres par année.

Au nombre des autres éléments du programme conservateur, notons l'appui aux programmes de gestion forestière, l'établissement de liens commerciaux avec les autres provinces et certains états américains et l'extension des négociations collectives aux pêcheurs.

Enfin, la campagne conservatrice met l'accent sur le leadership. Les sondages effectués indiquent que la plupart des insulaires se sentent plus en confiance avec l'imperturbable et réaliste James Lee qu'avec l'original et dynamique Joe Ghiz. La publicité dans les journaux met l'accent sur "Jim Lee et son équipe conservatrice" et conseille aux électeurs de choisir "un chef qui allie la fermeté à l'expérience. Le temps n'est pas aux promesses irresponsables".

Le ton de la campagne libérale est tout autre. Sous la bannière de l'infatigable M. Ghiz, les Libéraux mettent de l'avant une série de propositions précises en vue d'attirer les électeurs dans leur camp. L'énergie vient en tête de liste. Un gouvernement libéral procéderait au gel de la taxe provinciale sur l'essence, ferait pression sur Ottawa pour obtenir une subvention de 300 \$ par année, pour une période allant jusqu'à cinq ans, pour les personnes qui convertissent leur système de chauffage à une autre source d'énergie, et accorderait une remise allant jusqu'à 25 \$ par mois aux consommateurs qui emploient moins de 500 kWh par mois. Les Libéraux accorderaient aussi la remise recommandée de 2 millions de dollars aux consommateurs plutôt qu'à Maritime Electric. Enfin, ils promettent d'acheter de 35 à 40 mégawatts d'énergie nucléaire de la centrale de Pointe-Lepreau.

Les Libéraux promettent aussi de réduire de 2 % le taux d'intérêt, tant sur les nouvelles hypothèques que sur les renouvellements, et le taux d'intérêt sur les emprunts des entreprises et industries au titre du fonds de roulement. En outre, un gouvernement libéral mettrait sur pied un programme d'aide prévoyant la possibilité, pour les entreprises, d'obtenir un prêt égal à 50 pour cent du coût de la main-d'oeuvre, pour une période allant jusqu'à 10 ans, à 6 pour cent, dans le cas des constructions nouvelles et des travaux de rénovation.

Au nombre des autres propositions, notons les prêts à faible taux d'intérêt aux agriculteurs et aux pêcheurs, l'aide à l'industrie des pêches pour la commercialisation de ses produits, la création d'une industrie de conversion du bois en combustible, un nouveau programme de gestion forestière, des subventions pour l'obtention des médicaments pour les personnes âgées, l'extension des droits politiques des fonctionnaires, et des mesures législatives régissant les conflits d'intérêt chez les ministres du cabinet. M. Ghiz critique le gouvernement qui n'a pas réussi à endiguer le chômage; il déclare que les politiques de son parti relatives aux taux d'intérêt produiraient davantage d'emplois, surtout dans l'industrie de la construction.

Les Conservateurs répondent que ces "promesses irréfléchies" coûteraient 30 millions de dollars aux contribuables. M. Ghiz réplique qu'il n'en coûterait que 8 millions de dollars et il accuse les Conservateurs de "... déformer sciemment les faits en vue de tromper l'électorat". Selon lui, les subventions de soutien des taux d'intérêt seraient peu onéreuses car la cote de crédit du gouvernement lui permet d'emprunter à un taux d'intérêt d'environ 2 pour cent de moins que le citoyen moyen; il serait possible d'en faire profiter la population.

En outre, les fonds requis pour les nouveaux programmes seraient prélevés sur le budget actuel, les priorités étant réaménagées. Le pavage des routes, question partisane depuis toujours à l'Île-du-Prince-Édouard, est cité comme exemple des dépenses qu'il conviendrait de réduire, ce qui entraîne une riposte foudroyante de la part de M. Lee qui justifie les réalisations gouvernementales et accuse les Libéraux d'être prêts à sacrifier les agriculteurs qui profitent des nouvelles routes.

Comme la plupart des observateurs l'avaient prévu, le gouvernement conservateur est reporté au pouvoir avec 21 sièges, les Libéraux en conservent 11. M. Ghiz est réélu de justesse dans sa propre circonscription où Barry Clark, populaire ministre du Tourisme, du Commerce et de l'Énergie est le seul ministre à être défait. Le NPD recueille moins de 1 pour cent du vote populaire.

Tableau 2.3

Résultats de l'élection de 1982 à l'Île-du-Prince-Édouard

	Nombre de sièges à la dissolution	Élection de 1982	% du vote populaire 1982	
				Assemblée Conseillers
Conservateurs	21	21	52,6	51,7
Libéraux	10	11	44,2	44,8
NPD	--	--	--	--
Vacant	1	--		

NOUVEAU-BRUNSWICK

Deux jours après que le Premier ministre de l'Île-du-Prince-Édouard eût déclenché les élections, son homologue du Nouveau-Brunswick, Richard Hatfield, informe la presse que la population ira aux urnes le 12 octobre. L'annonce des élections coïncide avec le 4^e anniversaire de l'arrivée des Conservateurs au pouvoir et ne surprend ni les Libéraux, ni les Néo-démocrates.

Des rumeurs avaient circulé le printemps précédent concernant la tenue imminente d'élections, mais les stratèges du Parti conservateur hésitaient, semble-t-il, à faire la lutte à Doug Young, nouveau leader libéral, si rapidement après son élection à la chefferie en février. L'attitude de l'électorat était flottante, et on craignait que le marasme économique n'engendre une réaction hostile au pouvoir. Tous les gouvernements provinciaux s'étaient efforcés de blâmer Ottawa pour leurs difficultés, mais il était difficile de déterminer si l'électorat était disposé à accepter des arguments de nature économique. Depuis la conclusion des pourparlers constitutionnels, l'année précédente, M. Hatfield avait tenté de prendre ses distances à l'égard du Premier ministre Trudeau et du gouvernement fédéral, mais il était difficile de savoir si le public avait effectivement le sentiment que ce lien avait été rompu.

Dès l'été, cependant, Ottawa donne au Premier ministre l'occasion de prendre publiquement position: le ministère de la Défense nationale annonce le projet de fermer la base militaire de Chatham en 1984, ce qui se traduirait par la perte de 1 500 emplois dans la région de Miramichi, au nord de la province, où le taux de chômage oscille entre 40 et 50 pour cent. Tous les partis s'opposent violemment à cette décision.

Sur quatre partis en lice, seul le Parti acadien (PA) renonce à faire campagne principalement sur la question de l'emploi. Il ne met pas non plus l'accent sur la sécession de l'Acadie. Selon son chef, Louise Blanchard, cet objectif est à long terme et ne sera atteint que dans 10 ou 12 ans. Le parti souligne plutôt la nécessité de décentraliser les activités gouvernementales, surtout dans le domaine des pêches, de l'exploitation forestière et de l'agriculture vers le nord-ouest, le nord-est et le sud-est de la province. Mlle Blanchard revendique aussi des services parallèles en français et en anglais. Aux personnes qui lui reprochent le coût de ce projet, elle répond "qu'il est moins onéreux que le bilinguisme".

Le Parti acadien n'a pas encore obtenu un seul siège à l'Assemblée législative, bien qu'il ait réussi, en 1978, à tripler sa part du vote populaire par rapport à 1974, le portant à 3,5 pour cent. Les trois autres partis cherchent à neutraliser l'attrait du Parti acadien. M. Hatfield espère que les démarches entreprises pour le compte des francophones au cours des négociations constitutionnelles, et l'adoption du français comme langue officielle du Nouveau-Brunswick, court-circuiteront le Parti acadien et permettront aux Conservateurs d'obtenir un appui accru chez les Acadiens. George Little, chef du NPD, dont le parti s'efforce d'obtenir un premier siège à l'Assemblée, espère que le niveau élevé de chômage dans le nord poussera les gens à voter pour ses candidats, et que le vote antigouvernemental ne sera pas canalisé vers l'autre "troisième parti". Doug Young, chef du Parti libéral qui a toujours obtenu de bons résultats dans le nord francophone, est fermement résolu à résister à toute tentative du Parti acadien de lui subtiliser cette base essentielle d'appui.

Les Conservateurs, les Libéraux et le NPD adoptent une stratégie semblable au cours de la campagne: les candidats passent les trois ou quatre premières semaines à cajoler les fidèles du parti lors des réunions de nomination, à vanter ou à démolir la performance du gouvernement, et à dévoiler progressivement leurs propres propositions. Les Conservateurs ne révèlent l'ensemble de leurs intentions qu'à la fin septembre, en les assortissant d'estimations de coûts, alors que les Libéraux et les Néo-démocrates attendent la dernière semaine avant les élections pour le faire.

Les observateurs politiques sont unanimes pour dire que la campagne a été marquée principalement par le nombre de promesses visant à appâter l'électorat. Contrairement à l'Île-du-Prince-Édouard, où le gouvernement a systématiquement affirmé qu'il n'avait pas les moyens de mettre sur pied de nouveaux programmes, les Conservateurs font des propositions dont la réalisation coûterait environ 70 millions de dollars (sur une période de trois ans); le coût des propositions des Libéraux est de l'ordre de 80 millions et celui du programme néo-démocrate s'établit aux environs de 67 millions.

Pour M. Hatfield, la création d'emplois est prioritaire, et il promet d'en créer 35 000 sur une période de quatre ans dans les secteurs de l'exploitation forestière, de l'agriculture et de la pêche. Il cite plusieurs compagnies toujours en activité grâce à l'aide gouvernementale, par exemple, SMI Industries, de Bathurst (4 millions de dollars), et Heath Steele Mines, de Newcastle (3 millions de dollars). Il promet de créer un service spécial de protection des emplois en vue de soutenir les entreprises ou les emplois menacés de disparition. Il envisage aussi l'augmentation du nombre de cours en sciences informatiques et en technologie, et la construction d'un nouveau collège communautaire qui servirait de centre de formation en technologie de pointe. La province bénéficiera des retombées, au plan de l'emploi, des programmes d'aide aux petites entreprises et aux secteurs de la construction domiciliaire, de la pêche et des techniques avancées, ainsi que des crédits, de l'ordre de 400 millions de dollars, qui seront affectés à l'amélioration des autoroutes, des routes secondaires et des ponts, sur une période de quatre ans.

En matière d'énergie, M. Hatfield fait remarquer que les taux du Nouveau-Brunswick sont les plus bas des Maritimes. Même s'ils sont appelés à augmenter, M. Hatfield s'engage à faire en sorte qu'ils continuent d'être inférieurs à l'augmentation du coût de la vie au cours des quatre prochaines années. Il est aussi prévu que la population profitera de la mise en service de la deuxième phase de la centrale de Pointe-LePREAU; les travaux de construction supposent 8 000 emplois en quatre ans.

Aux personnes qui achètent une maison pour la première fois, M. Hatfield promet de l'aide sous forme de stabilisation du taux hypothécaire à 2 pour cent de moins que le taux courant, et ce pour une période de deux ans, et un programme d'assurance hypothécaire (Homeguard). Il promet aussi de mettre en oeuvre un programme de révision des loyers

limitant la hausse à 6 et à 5 pour cent en 1982 et en 1983 respectivement sans toutefois recourir aux contrôles; de fournir aux invalides de tout âge une assistance-logement et d'abaisser à 60 ans l'âge d'admissibilité des personnes âgées à l'allocation de loyer. Une hausse mensuelle du Supplément de revenu garanti (40 \$ par personne, 60 \$ par ménage) serait également accordée aux personnes âgées. Le Premier ministre promet aussi d'instituer un moyen quelconque d'aide au transport de cet élément de la population.

Au nombre des autres promesses, citons un service universel de maternelles à compter de septembre 1984, le triplement du budget du ministère de la Jeunesse, des Loisirs et des Ressources culturelles, et des subventions au développement du centre ville. Pour damer le pion au Parti acadien et à ses adhérents éventuels, M. Hatfield déclare aux étudiants de l'Université de Moncton que son gouvernement se propose de réviser les limites des districts administratifs de la province pour permettre à la population locale de participer plus étroitement aux politiques et aux services gouvernementaux de manière que ceux-ci tiennent mieux compte du milieu culturel et linguistique.

Pour leur part, les Libéraux promettent de créer 20 000 emplois grâce à un train de mesures destinées à stimuler l'économie et à l'utilisation des fonds de l'assurance-chômage, en collaboration avec Ottawa, pour couvrir les nouveaux salaires. Ils se proposent d'établir un Conseil du développement économique chargé de consulter les hommes d'affaires influents, et de créer un fonds de développement de 20 millions de dollars pour l'expansion des petites entreprises. Un programme d'aide hypothécaire donnerait lieu à l'achat de 5 500 nouvelles maisons, et ses retombées profiteraient à l'industrie de la fabrication, de la construction et des transports. M. Young critique vivement la décision d'Ottawa de fermer la base militaire de Chatham et affirme qu'il pourrait convaincre le gouvernement fédéral de s'occuper un peu mieux des intérêts du Nouveau-Brunswick. Plus tard au cours de la campagne, le ministre fédéral de la Défense, Gilles Lamontagne, annonce le transfert à la base militaire de la Direction générale des services de paye du ministère de la Défense, créant ainsi de 300 à 400 emplois.

Un élément clé de la campagne libérale est la modération des salaires. Les Libéraux s'engagent à s'en tenir au programme fédéral du "6 et 5", tout en le rendant plus souple et volontaire. M. Young estime en effet que les employés gouvernementaux préféreront la modération des salaires à la suppression d'emplois. Il s'engage à ne pas augmenter les taxes pendant son premier mandat et d'éliminer les taxes foncières dans le cas des personnes âgées.

S'ils sont portés au pouvoir, les Libéraux continueront de verser des subventions pour limiter à 12 pour cent le taux d'intérêt sur les prêts de la Commission sur l'aménagement des exploitations agricoles, même si Ottawa devait se retirer du programme; ils créeraient aussi un Fonds de développement agricole de 5 millions de dollars, mettraient fin au pouvoir

des compagnies forestières de décider de l'utilisation privée des forêts et ils construiraient un nouveau collège communautaire sur la rivière Miramichi pour la formation d'hommes de métier dans les industries des mines et de l'exploitation forestière.

M. Young dénonce les profits excessifs de la Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick qui, selon lui, se sont chiffrés à 166 millions de dollars au cours des trois dernières années. S'il est élu, il s'empressera de supprimer, rétroactivement au 1^{er} avril, les frais de service mensuels de 7 \$ imposés actuellement aux particuliers et il consentira aux abonnés du Nouveau-Brunswick une remise de 70 \$. Il est réticent au sujet de l'avenir de la centrale nucléaire de Pointe-Lepreau II et se contente d'insister sur l'obtention de garanties de sécurité et sur la nécessité que le financement provienne totalement de l'extérieur de la province. Il promet aussi de mettre fin, au cours des quatre prochaines années, au programme d'arrosage de la tordeuse des bourgeons de l'épinette et de créer un fonds de recherche de 2 millions de dollars par année pour la protection des forêts et l'élaboration de nouveaux moyens de s'attaquer à ce problème.

D'autres promesses consistent à limiter l'augmentation des loyers à 6 et à 5 pour cent, à mettre sur pied un réseau de maternelles au début de septembre 1983, à créer un Conseil consultatif de la jeunesse, à étendre l'application du Régime d'assurance-maladie et de l'assurance-médicaments d'ordonnances pour les personnes âgées, et à abolir la patrouille routière du Nouveau-Brunswick.

Le NPD, pour sa part, fait valoir que ce qu'il faut à la province, c'est un secteur manufacturier et une planification économique rigoureuse plutôt que des mesures ponctuelles chaque fois qu'un problème financier se pose. Le parti propose de mettre sur pied, à Miramichi, un plan d'action prévoyant une coparticipation du gouvernement dans un projet de 300 millions de dollars pour l'établissement d'une usine de pâte à papier dans la région, d'accorder des subventions pour la construction d'une fonderie pour l'extraction du zinc et celle d'une usine de méthanol qui permettrait de tirer profit des résidus forestiers. Un gouvernement NPD préconiserait la transformation de la tourbe en énergie, construirait un quai et un entrepôt au port de Chatham et affecterait 4 millions de dollars à des programmes à forte utilisation de main-d'oeuvre pour l'exploitation rationnelle des forêts. Il construirait aussi un collège communautaire.

Le NPD aurait un ministère de l'Énergie et il encouragerait le développement de sources nouvelles d'énergie, dont l'hydro-électricité, la tourbe et le méthanol obtenu à partir du bois. Il construirait également un pipeline pour le transport du gaz naturel dans les deux sens. Il verrait à promouvoir la conservation de l'énergie au moyen d'incitations gouvernementales et de la rénovation des édifices publics. M. Little qualifie la centrale Pointe-Lepreau II de "mégafole" et il critique l'ineptie du gouvernement qui ne se préoccupe pas de trouver une solution au problème de l'élimination définitive des déchets. Par ailleurs, il

obligerait la Commission d'énergie électrique à abaisser ses tarifs et à comparaître devant un organisme de réglementation pour justifier toute augmentation future.

Le NPD promet une aide spéciale aux personnes âgées, un programme dentaire à l'intention des enfants, l'extension des droits des locataires et des travailleurs, l'augmentation de l'aide aux étudiants et une réduction de 1 pour cent du taux d'intérêt hypothécaire dans le cas des personnes dont le revenu est inférieur à 30 000 \$.

Outre les promesses, la campagne est marquée par les attaques personnelles et le dénigrement. Pour M. Hatfield, le leadership est la question clé; il fait souvent allusion à l'ambition personnelle de Doug Young et au rôle qu'il aurait joué pour amener son prédécesseur à démissionner. Il prétend aussi que le chef libéral manque d'expérience et qu'il est irresponsable. Pour sa part, M. Young fait valoir que ce n'est pas le leadership mais bien l'intégrité qui est en cause; il dénonce l'utilisation par le Premier ministre d'un avion privé, lui reproche ses nombreux voyages et fait allusion aux cas de corruption dans son gouvernement. Il accuse le Premier ministre de jouer un double rôle en prétendant être l'allié du Premier ministre Trudeau à Ottawa et son ennemi au Nouveau-Brunswick.

Les deux chefs de parti critiquent les politiques d'Ottawa, M. Hatfield s'en prenant au MEER et à l'Agence d'examen de l'investissement étranger, M. Young trouvant à redire sur l'économie. Lorsque le gouvernement fédéral annonce ses intentions pour l'utilisation de la base militaire de Chatham, tous deux cherchent à s'en approprier le crédit, le premier ministre indiquant même que ce projet est insuffisant. M. Young critique l'ampleur du déficit provincial sous les Conservateurs et M. Hatfield affirme que les promesses des Libéraux vont coûter au bas mot 203 millions de dollars, c'est-à-dire 800 millions de dollars en quatre ans. Les trois chefs de parti admettent que bon nombre de leurs propositions visent le court terme, donc à surmonter les difficultés engendrées par la récession, en attendant la reprise.

Les Libéraux ne doutent pas de la victoire: ils soulignent que les sondages de la mi-septembre prévoient une majorité libérale, avec 34 sièges au moins sur 58 à l'Assemblée législative: 30 pour cent des personnes interrogées sont indécises. M. Hatfield déclare ne pas croire aux sondages et n'y a pas recours.

Le résultat prend donc les intéressés par surprise: les Conservateurs remportent 39 sièges, les Libéraux 18 et le NPD 1 (son premier). Le Parti acadien ne fait élire aucun candidat. Il est intéressant de noter que même si M. Young est bilingue, les Conservateurs obtiennent de bons résultats dans le nord du pays, à majorité francophone d'ailleurs, ce qui laisse entendre que les efforts de M. Hatfield n'ont pas été vains. La part du vote populaire recueilli par le Parti acadien, qui était de 4 pour cent, a

chuté, et celle du NPD a progressé de 6 à 10 pour cent, ce qui suscite des espoirs au sein du parti.

Tableau 2.4

Résultats de l'élection de 1982 au Nouveau-Brunswick

	Nombre de sièges à la dissolution	Élection de 1982	% du vote populaire en 1978	% du vote populaire en 1982
Conservateurs	30	39	43,96	47,1
Libéraux	28	18	43,93	41,2
NPD	--	1	6,4	10,1
Parti acadien		--	3,5	1

ALBERTA

Le 5 octobre, le Premier ministre Peter Lougheed déclenche, pour le 2 novembre, les dernières élections de 1982. Le climat politique est assez agité en Alberta depuis la victoire du candidat du Western Canada Concept, Gordon Kesler, le 17 février, dans la circonscription de Olds-Didsbury, représentée depuis plusieurs décennies par un membre du Crédit social. Bob Clark, ex-leader du parti, l'avait occupé pendant 21 ans et il avait mené une campagne active en faveur de son successeur. Ce qui n'a pas empêché M. Kesler de recueillir 42 pour cent des voix.

Les politiciens et les observateurs attribuent la victoire du WCC au sentiment d'hostilité, surtout en milieu rural, à l'égard du gouvernement fédéral, sentiment qui s'est répercuté au niveau provincial. L'accord constitutionnel, et l'entente intervenue entre Edmonton et Ottawa au sujet du prix de l'énergie, ont pris de nombreux Albertains à rebrousse-poil. Le chef du Crédit social, Rod Sykes, soutient que la population en a assez des embrassades de MM. Lougheed et Trudeau. M. Kesler accuse le Premier ministre de la province d'avoir enlevé aux Albertains le droit à la propriété au cours des pourparlers constitutionnels, d'être intervenu dans divers secteurs de l'économie et surtout d'avoir "détruit" l'industrie pétrolière.

Déjà préoccupés par la victoire du WCC, les Conservateurs de l'Alberta sont ébranlés par la défaite du gouvernement Blakeney en Saskatchewan, province dont la santé économique est la plus florissante au Canada. Chacun se pose la question de savoir si une tendance se dessine dans l'Ouest: défaite du gouvernement manitobain en novembre 1981 et, cinq mois plus tard, défaite du gouvernement de la Saskatchewan. Les conseillers de Lougheed lui recommandent de déclencher rapidement des élections en vue de prendre les protestataires de court avant que le WCC n'arrive à s'organiser, mais le Premier ministre tempore.

Au cours d'une entrevue qu'il accorde à la fin mai, le Premier ministre indique quelles sont, à son avis, les raisons du mécontentement de la population. En tout premier lieu, la récession économique: les Albertains, qui ont l'habitude de la prospérité, se voient soudainement menacés. La population s'étonne que le Fonds du patrimoine, qui atteint 11,7 milliards de dollars ne puisse pas être affecté aux dépenses courantes en temps de récession. Enfin, les Conservateurs sont au pouvoir depuis plus de 10 ans. Pour ces motifs, il devient nécessaire, tant pour le Premier ministre que pour les députés, de consacrer plus de temps que par le passé à dialoguer avec les électeurs et à se montrer attentifs à leurs problèmes. M. Lougheed indique qu'il allait faire en sorte de réduire le nombre de ses déplacements hors de la province. Plus tard, la même année, en prévision des élections, les députés conservateurs provinciaux sont priés de ne pas s'éloigner de leur circonscription.

Entre temps, le WCC connaît des problèmes de croissance: tout au cours du printemps et de l'été, ses membres discutent de la direction du parti et de l'importance à accorder à la sécession pendant la campagne. Au cours du congrès du mois d'août, M. Kesler est élu chef du parti, ce qui représente une victoire pour les "modérés", l'indépendance devenant un objectif lointain, sa réalisation devant par ailleurs être précédée d'un référendum. Le "séparatisme" est mis en sourdine et les questions de politique occupent à nouveau le devant de la scène.

Un nombre inhabituel de partis présentent des candidats, mais seuls le Parti progressiste-conservateur, le NPD et le WCC ont des candidats dans toutes les circonscriptions. Les Conservateurs font un certain nombre de promesses, dont une pension pour le conjoint survivant âgé de 55 à 64 ans, des subventions pour l'amélioration du logement des personnes âgées et pour le soutien du taux d'intérêt, une réduction des redevances sur le pétrole et le gaz, la constitution d'une société de capital-risque, un programme hivernal de construction de routes et des crédits de location. Ils s'engagent aussi à apporter des changements spectaculaires à l'utilisation du Fonds du patrimoine dont le revenu, environ 1 milliard de dollars par année, sera versé au programme d'aide hypothécaire déjà en place, alors que le montant servant à alimenter le Fonds à même les redevances sur les ressources non renouvelables sera abaissée de 30 à 15 pour cent. Toutes ces mesures font partie du programme gouvernemental de relance économique destiné à répondre aux préoccupations mises en lumière par les sondages effectués auprès de Canadiens.

Le NPD est optimiste à la veille des élections et aspire à devenir l'opposition officielle. Un sondage effectué à la mi-octobre, à la demande du parti, indique que les Conservateurs perdent du terrain à Edmonton et dans les environs, et que le nombre d'indécis est passé à 39 pour cent. Les Néo-démocrates s'attendent aussi à obtenir de bons résultats dans le nord de la province où le nombre de voix recueillies en 1979 avoisinait celui du parti gouvernemental.

Selon le chef néo-démocrate, Grant Notley, les principaux problèmes sont le manque de démocratie dans la province et la santé défailante de l'économie. En effet, la majorité gouvernementale à l'Assemblée législative (73 sur 79 sièges) est telle que l'opposition a un rôle négligeable, le gouvernement s'exerçant pour ainsi dire à "huis clos". M. Notley propose de créer un organisme gouvernemental chargé d'accorder des hypothèques et des prêts aux petites entreprises au taux de 10 pour cent, de contribuer au développement d'un certain nombre de petites usines de pétrole lourd dans le voisinage de Cold Lake, de construire une usine de traitement du pétrole lourd avec l'aide, soit du secteur privé, soit du gouvernement de la Saskatchewan. M. Notley propose en outre de subordonner l'admissibilité des sociétés aux concessions fiscales à certaines garanties de rendement, d'augmenter les encouragements au niveau de la tarification dans le cas des programmes de récupération du pétrole, et de simplifier la structure des redevances pétrolières et de la commercialisation du gaz naturel de façon à favoriser les petits producteurs. Il promet également un programme d'amélioration des routes, l'implantation d'un système de transport rapide à Edmonton et à Calgary, et l'uniformisation du tarif du gaz et de l'électricité dans la province. Le chef néo-démocrate accuse enfin le gouvernement d'avoir mal géré non seulement l'économie mais aussi les services sociaux et les soins de santé.

Pour sa part, le Western Canada Concept présente un programme de droite. Il préconise notamment des mesures législatives qui imposent au gouvernement l'obligation d'équilibrer son budget, la suppression de la taxe sur les gains de capitaux, la réduction des taxes sur le carburant à usage agricole, les engrais et le mazout, la réduction du nombre d'employés dans la fonction publique, une augmentation de l'ordre de 75 à 150 \$ par mois du supplément de pension aux personnes âgées, et l'enchâssement dans la constitution du droit à la propriété. Tout comme les Conservateurs et les Néo-Démocrates, le parti WCC propose un programme d'aide hypothécaire.

Au nombre des partis en lice se trouve la Provincial Rights Association, dirigée par MM. Ray Speaker et Walter Buck, anciennement du Crédit social, et Howard Thompson, candidat défait à la chefferie du WCC par M. Kesler, par une marge de 34 voix. Comme l'Association fait appel au même électorat, elle constitue une menace pour le WCC. À droite également, on trouve le Crédit social en déclin et un nouveau parti, appelé Alberta Reform Movement, qui est dirigé par Thomas Sindlinger et même une campagne axée surtout sur les changements à apporter à l'utilisation du Fonds du patrimoine et sur la nécessité d'avoir un gouvernement responsable, qui favorise la participation. La campagne libérale est dirigée par M. Nick Taylor, le magnat du pétrole de Calgary.

Plus de 80 pour cent de l'électorat se présente aux urnes, soit 20 pour cent de plus qu'en 1979. Outre le WCC, l'une des grandes inconnues de la campagne était l'influence du vote des nouveaux venus en Alberta. Manifestement, ceux-ci n'ont pas appuyé les petits partis de droite. Les Conservateurs sont reportés au pouvoir, ayant recueilli 62 pour cent des suffrages et remporté 75 des sièges à l'Assemblée législative. Le NPD se classe second avec 18 pour cent du vote populaire, un gain de 3 pour cent; il ne remporte que deux sièges, mais il constitue désormais l'opposition officielle. (MM. Speaker et Buck sont élus comme indépendants.) Le Crédit social perd les trois sièges qu'il détenait, et sa part du vote populaire chute à moins de 1 pour cent.

Quant au WCC, il recueille 11 pour cent des suffrages et perd l'unique siège qu'il détenait. M. Kesler s'était présenté dans sa propre circonscription de Highwood plutôt que dans Olds-Didsbury; selon plusieurs analystes, il s'agissait d'une erreur grave qui a sapé la crédibilité du chef du WCC qui avait promis, en février, de s'installer à Olds-Didsbury s'il était élu. M. Kesler prétend que les Albertains ont été "achetés avec leur propre argent" et se plaint des commentaires injustes des médias à son égard. Il est probable, cependant, que sa déroute est davantage attribuable aux dissensions internes du parti, à la stratégie habile de M. Lougheed, ainsi qu'au sentiment que le WCC est peut-être très utile pour cristalliser le mécontentement de l'électorat, mais qu'il n'est pas apte à gouverner.

Tableau 2.5
Résultats de l'élection de 1982 en Alberta

	Nombre de sièges à la dissolution	Élection de 1982	% du vote populaire en 1979	% du vote populaire en 1982
Conservateurs	73	75	57,4	62,3
Crédit social	3	--	18,8	--
NPD	1	2	15,7	18,7
WCC	1	--	--	11,8
Indépendants	1	2	--	3,9
Libéraux	--	--	6,2	1,8

3 LA CONSTITUTION

Les éditions antérieures de la revue annuelle ont fait la chronique des événements qui ont jalonné le chemin ardu de la réforme constitutionnelle. Le 17 avril 1982, la reine Elizabeth II proclame, sur la colline du Parlement, la nouvelle Loi constitutionnelle qui dote enfin le Canada de sa propre formule d'amendement et d'une Charte des droits et libertés.

Les défis au cadre constitutionnel du Canada ne cessent pas pour autant. Même la constitution rapatriée, le Québec tente de faire reconnaître son particularisme. La Cour suprême rejette sa prétention à un droit de veto en décembre en déclarant qu'aucune convention constitutionnelle n'exige le consentement du Québec pour modifier la constitution. Le gouvernement québécois cherche alors à faire élargir la disposition en droit de retrait de façon qu'une indemnisation lui soit versée dans tous les cas. Les autres gouvernements se montrent toutefois peu disposés à modifier la formule d'amendement après tant d'années de désaccord. Aussi les revendications du Québec ne sont-elles toujours pas réglées et continuent-elles de poser un sérieux défi à la structure et à l'existence même du fédéralisme canadien.

Le statut des autochtones du Canada devient rapidement un problème constitutionnel de premier ordre qui est loin d'être réglé. Les peuples autochtones et leurs préoccupations sont projetés sur le devant de la scène constitutionnelle avec la reconnaissance et la confirmation de la résolution sur le rapatriement et la promesse qu'une conférence sera tenue pour en discuter.

Le rapatriement de la constitution au Canada et, partant, la garantie d'une formule d'amendement canadienne ont peut-être amoindri le caractère d'urgence d'une réforme constitutionnelle. De par sa structure, cette formule prévoit un processus progressif, beaucoup plus lent, puisque les

résolutions autorisant les modifications de la constitution doivent traverser les labyrinthes des assemblées législatives du pays. On semble avoir mis de côté la question d'une nouvelle répartition à grande échelle des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces. Toutefois, les institutions centrales pourraient bien faire l'objet d'une réforme, surtout après que la Commission Macdonald sur l'économie aura déposé son rapport. Les gouvernements et le public préconisent également d'apporter des changements au Sénat et au système électoral en vue d'assurer une meilleure représentation des régions et des provinces au sein du Parlement fédéral.

Quoique le rythme impétueux des négociations constitutionnelles se soit ralenti, des modifications à la Loi constitutionnelle de 1982 deviendront peut-être inévitables, les gouvernements et les tribunaux tentant de s'y retrouver dans l'application de la Charte canadienne des droits et libertés, la population du Nord s'irritant de son statut de "colonie" et s'impatiant de former une province, les provinces cherchant à accroître leurs pouvoirs par rapport au gouvernement fédéral et le Québec méditant sur son avenir au sein de la fédération canadienne.

LE RAPATRIEMENT

Lorsque la résolution constitutionnelle parvient à Westminster en décembre 1981, les parlementaires britanniques sont soulagés de constater que la règle du "consentement de la majorité" imposée par la Cour suprême a été respectée. Les objections que le Québec et les groupes indiens continuent de formuler ne sont pas jugées suffisantes pour retarder l'adoption de la Loi sur le Canada. Le gouvernement fédéral prie le Parlement britannique d'étudier le projet de loi dans les plus brefs délais afin que la reine puisse venir au Canada pour proclamer la Loi constitutionnelle de 1982.

Les Autochtones n'abandonnent pas la partie

Dès le début du processus de rapatriement, soit en octobre 1980, lorsque la résolution est déposée devant le Parlement, les Indiens ont prévu, comme élément de leur stratégie, de faire des pressions à Londres. Ils soumettent des mémoires au Comité Kershaw, établissent une "mission" à Londres et font des interventions auprès des parlementaires et des journalistes britanniques. Ils s'adressent en outre aux Nations Unies et à divers organismes internationaux de défense des droits de l'homme.

Lorsque la résolution sur le rapatriement arrive à Londres, les Indiens concentrent leur attention sur les trois actions en justice qu'ils ont intentées en vue de retarder ou de modifier le processus de rapatriement. Les arguments invoqués sont différents dans chaque cas, surtout en ce qui concerne l'étendue de la souveraineté des Indiens et leurs rapports avec la Couronne du chef du Canada.

L'Association des Indiens de l'Alberta, à laquelle se joignent par la suite celles des Indiens de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick, fait valoir que la responsabilité des traités conclus avec les Indiens incombe toujours à la Couronne britannique et qu'elle n'a jamais été dévolue au gouvernement canadien.

Les associations indiennes retardent la deuxième lecture de la Loi sur le Canada en portant leur cause devant la Cour d'appel en décembre. Le 28 janvier 1982, Lord Denning, maître des rôles, rejette l'argumentation des autochtones dans son jugement de l'affaire The Queen v. The Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs; la cour décide à l'unanimité que la Couronne du chef du Canada détient maintenant la responsabilité des obligations créées en vertu des traités. Lord Denning déclare que la notion de l'indivisibilité de la Couronne a changé au cours du vingtième siècle. Les obligations liant la Couronne britannique, signale-t-il, ont été partagées, et certaines sont passées à la Couronne du chef du Canada. Ce sont donc les tribunaux canadiens qui ont compétence pour trancher ce litige. Lord Denning offre toutefois un certain appui moral aux Indiens. À son avis,

...le débat en l'espèce les dotera d'une force qui les mettra en mesure de se défendre contre toute attaque. Ils seront à même d'affirmer que la Couronne leur a garanti leurs droits et libertés... Aucun parlement ne doit faire quoi que ce soit pour diminuer la valeur de ces garanties. La Couronne du chef du Canada doit les respecter "tant que le soleil brillera et que la rivière coulera". Cette promesse doit être tenue à jamais." (Traduction d'un passage de Unfinished Business: Aboriginal Peoples and the 1983 Constitutional Conference, Norman K. Zlotkin, Institut des relations intergouvernementales, Kingston, 1983, p. 35)

L'autorisation d'appel à la Chambre des lords est refusée.

Dans une autre cause, l'Union des chefs de la Colombie-Britannique, la Confédération des Quatre Nations du Manitoba et le Grand conseil du traité n° 9 de l'Ontario soutiennent que le Parlement britannique n'est pas investi du pouvoir de modifier la constitution canadienne sans le consentement de trois entités souveraines: le Parlement fédéral, les assemblées législatives provinciales et les nations indiennes. Cette cause est entendue en même temps que celle des Indiens de la Saskatchewan, qui allèguent que les traités indiens conclus avec la Couronne britannique sont des traités internationaux dont la responsabilité ne peut être transférée au Canada.

Ces deux interprétations sont rejetées le 7 mai par le vice-chancelier Megarry de la Chambre de la chancellerie de la Haute Cour de Justice. À son avis, l'argument de la Saskatchewan ne peut être retenu, la décision du

28 janvier ayant tranché la question du statut des traités. Il rejette également l'argument suivant lequel le Parlement britannique violerait la constitution en adoptant la Loi sur le Canada. Il signale qu'en Grande-Bretagne, la souveraineté ne se partage pas comme dans un régime fédéral. Par conséquent, le Parlement étant le seul détenteur de la souveraineté, il ne peut violer la constitution. (Voir Zlotkin, op. cit., pour les citations) L'autorisation d'appel est également refusée.

Même s'ils n'ont pas gain de cause devant les tribunaux, les Indiens réussissent quand même à retarder la deuxième lecture de la Loi sur le Canada. De plus, les autochtones faisant pression sur les députés et les lords en vue de faire modifier la loi à leur avantage, la plus grande partie du débat au Parlement britannique porte sur les questions qui les préoccupent.

Le Québec poursuit sa contestation en Grande-Bretagne

Pendant que le Parlement britannique étudie la Loi sur le Canada, le Québec cherche à convaincre le gouvernement de ce pays, les députés et les lords que son opposition au projet de loi soulève un certain nombre de questions constitutionnelles, juridiques et politiques de première importance qui justifient de retarder son adoption.

Le Premier ministre Lévesque écrit au Premier ministre Thatcher le 19 décembre 1981 pour lui exposer en gros la position du Québec, en soulignant que "notre opposition à la résolution fédérale qui vous est parvenue n'est pas fondée que sur de simples objections d'ordre technique. Nous ne pouvons accepter cette résolution parce qu'elle réduit la place du Québec au sein de la Fédération canadienne et vise à restreindre les moyens que possède le Québec de défendre la langue maternelle et la culture de sa population française et, de façon plus générale, de promouvoir les intérêts de tous ses citoyens." (Lettre du Premier ministre Lévesque au Premier ministre Thatcher, 19 décembre 1981, p. 4)

M. Lévesque résume les objections précises du Québec à la teneur de la résolution sur le rapatriement. D'abord, le Québec perçoit la formule d'amendement comme une menace dangereuse à ses pouvoirs, parce que l'absence d'une indemnisation générale commande soit une double imposition, soit la cession de certains pouvoirs à Ottawa afin d'échapper à ce fardeau. M. Lévesque fait ensuite valoir que les droits à l'instruction dans la langue de la minorité, prévus à l'article 23, empiètent sur la compétence exclusive de la province en matière d'éducation, garantie à l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique alors en vigueur. Enfin, les dispositions imprécises concernant la liberté de circulation et d'établissement gêneraient sérieusement le pouvoir du Québec d'établir "dans ses lois des distinctions très légitimes qui ont pour but de protéger son intégrité en tant que société distincte, entourée d'une culture anglophone dominant tout le continent nord-américain". (Ibid.)

Le Premier ministre Lévesque décrit également dans sa lettre les mesures que son gouvernement et l'Assemblée nationale ont prises pour s'opposer au rapatriement. L'appel interjeté devant les tribunaux à la suite de la vaine tentative du gouvernement québécois pour opposer son veto au projet de modification était la preuve de "la détermination du Québec de se servir de tous les moyens légaux et légitimes dont il dispose pour défendre des droits que le Parlement du Royaume-Uni et le Comité judiciaire du Conseil privé ont toujours scrupuleusement respectés". (Ibid., p.8) M. Lévesque propose de différer l'étude de la Loi sur le Canada jusqu'à ce que les tribunaux canadiens aient statué sur l'existence d'un droit de veto pour le Québec:

Nous vous soumettons respectueusement, madame la Première ministre, notre opinion à l'effet que l'urgence de ce rapatriement nous paraît pour le moins artificielle. Vous me permettrez d'émettre l'avis que toute action hâtive du Parlement du Royaume-Uni serait largement interprétée ici comme une indication que la dualité culturelle et linguistique à laquelle le Canada s'est historiquement identifié est en fait sans fondement, aux yeux du Parlement britannique, puisque le Québec, foyer du fait français au Canada, peut être forcé impunément d'occuper une place encore plus étroite dans la fédération. (Ibid., p. 8)

En février, l'agent général de la délégation du Québec à Londres, Gilles Loiselle, distribue aux députés et aux lords britanniques un mémoire de 14 pages dans lequel Québec soutient que la résolution canadienne est conventionnellement inconstitutionnelle et que Westminster doit retarder l'adoption du projet de loi. Le Québec soutient également que la résolution porte atteinte à l'accord conclu en 1867 entre les Canadiens français et les Canadiens anglais et que tout refus de reconnaître cet accord dans la résolution n'est pas conforme aux fondements de la fédération. Le mémoire conclut en soulignant que, même si la résolution tient compte de la majorité numérique des provinces, elle ne peut pas, si importante cette majorité soit-elle, satisfaire au critère dit "du consentement de la majorité" proposé par la Cour suprême du Canada, lorsque le gouvernement représentant l'un des deux peuples fondateurs du Canada se refuse à donner son approbation.

Le Québec ne réussit toutefois pas à se trouver autant d'appuis que les groupes indiens. Le fait que l'action en justice du Québec ait lieu au Canada, que le Parlement britannique ne soit investi, de toute évidence, d'aucune responsabilité résiduelle à l'égard du Québec et, peut-être, que les prétentions du Québec au particularisme sur les plans culturel et linguistique pèsent aux parlementaires qui font face à des défis semblables de la part de groupes régionaux au Royaume-Uni, a peut-être pour effet de diluer l'appel du Québec devant le Parlement britannique.

Lois de Westminster

Le débat qui se tient dans l'enceinte du Parlement britannique pendant les premiers mois de 1982 s'inspire du troisième rapport du Comité des affaires étrangères de la Chambre des communes, présidé par Sir Anthony Kershaw. Le problème auquel Westminster doit faire face a changé depuis la publication des deux premiers rapports du Comité dans lesquels on faisait valoir que le Parlement britannique n'était pas tenu de répondre systématiquement à une demande du Parlement canadien pour modifier sa constitution, s'il jugeait que l'appui des provinces était insuffisant. En effet, l'accord du 5 novembre est conforme à la règle du "consentement de la majorité" imposée par la Cour suprême.

Le Comité s'est penché sur les autres objections du Québec et des Indiens à l'adoption de la Loi sur le Canada. Au sujet du Québec, il indique ce qui suit:

Il est regrettable qu'une province aussi grande et aussi particulière que le Québec, une province fondatrice, désapprouve les présentes propositions. Cette dissension peut avoir une grande portée sur le bien-être du Canada. Toutefois, c'est une question de jugement politique et non pas quelque chose qui doit préoccuper le gouvernement et le Parlement britanniques lorsqu'ils reçoivent d'un pays souverain et indépendant une requête conforme à la constitution. (Chambre des communes, premier rapport du Comité des affaires étrangères, 1981-1982, Third Report on the British North America Act: The Role of Parliament, publié le 22 décembre 1981, p. v) [Traduction officieuse]

Le Comité a jugé qu'il y avait encore moins lieu de s'opposer à la Loi sur le Canada sur la base des objections des groupes indiens. Il a accepté le jugement de Lord Denning suivant lequel le Parlement britannique n'assumait plus aucune responsabilité à l'égard des Indiens; de plus, il s'est dit d'avis que les dispositions de la Loi constitutionnelle de 1982 prévoyant des discussions sur les droits des peuples autochtones constituaient une protection suffisante.

Pour conclure, le Comité s'est dit d'avis que les parlementaires seraient heureux de se décharger des responsabilités "anormales" dont ils ont dû s'acquitter au bénéfice du Canada pendant plus de 50 ans.

La Loi sur le Canada subit la première lecture le 22 décembre 1981. Certaines questions de procédure sont soulevées avant la deuxième lecture, la plus importante étant de savoir si des modifications peuvent y être apportées. Certains craignent que cela ne perturbe le fragile équilibre de l'accord conclu au Canada en novembre. D'autres estiment que les parlementaires britanniques ont le droit et, de certaines façons, sont

tenus de modifier la Loi sur le Canada pour la rendre plus satisfaisante. Finalement, le Speaker décide qu'il est effectivement possible de faire des changements. Aussi le gouvernement conservateur se voit-il dans l'obligation de faire obstacle à toute modification afin de respecter l'esprit de la requête du Canada.

L'étape de la deuxième lecture, qui a lieu le 17 février, dure moins de sept heures. Le gouvernement et les principaux partis d'opposition votent en faveur du projet de loi. Les porte-parole des partis conservateur et travailliste affirment qu'il est du devoir du Parlement britannique d'accéder à la demande du Canada. Humphrey Atkins, Lord gardien du petit sceau, rend hommage au Canada en tant qu'"exemple brillant de liberté et de démocratie" et il insiste sur l'incongruité de la demande du Canada, pays qui, "dans toute l'acception véritable du mot", est indépendant depuis longtemps. Il juge regrettable que le Québec ne souscrive pas à la proposition, mais reconnaît que la règle du "consentement de la majorité" a été respectée. Lord Atkins fait remarquer que si le Parlement britannique devait attendre que toute matière à litige soit dissipée, "nous en aurions facilement pour des années. Je ne crois pas que la demande que le peuple canadien nous a présentée doive être différée pendant si longtemps".

Denis Healey, principal porte-parole du Parti travailliste pour les affaires étrangères et le Commonwealth, émet quelques réserves au sujet du projet de loi, lequel, à son avis, passe outre aux préoccupations du Québec. Selon lui, l'étude du projet a été expédiée. Il préconise d'en différer l'adoption jusqu'à ce que tous les recours judiciaires aient été épuisés. "Après cinquante ans, que signifient quelques semaines de plus?" déclare-t-il. Les dirigeants du Parti travailliste s'opposent à ce que le Parlement britannique intervienne en modifiant le projet de loi parce que, à leur avis, il en résulterait un désaccord constitutionnel important entre le Canada et la Grande-Bretagne. Healey juge toutefois indiqué d'exposer les sujets de préoccupation du Québec et des Indiens "dans l'espoir d'amener les autorités canadiennes à prendre les diverses vues en considération".

D'autres députés se demandent s'il est bien avisé d'en poursuivre l'étude tant que tous les recours n'ont pas été épuisés, et un petit nombre s'élèvent contre le projet de loi du fait qu'il nie l'existence des problèmes des Autochtones et du Québec ou qu'il ne les traite pas à fond.

La Loi sur le Canada est approuvée en principe par 334 voix contre 44. Les opposants, soit 24 Conservateurs, 15 Travaillistes, les Unionistes d'Ulster et le Parti national écossais, fondent leur dissidence sur plusieurs motifs: le moment choisi pour l'étude du projet de loi, les préoccupations des autochtones et l'absence de consentement du Québec. Le comité plénier est saisi du projet de loi le 23 février. Une soixantaine

de modifications sont proposées, la plus grande partie portant sur les droits des autochtones. Une seule modification concernant le Québec est déposée et ne fait pas l'objet d'un débat. Une modification visant à énoncer de façon plus explicite les droits des Autochtones dans la constitution est mise aux voix et rejetée. La Loi est adoptée en troisième lecture le 8 mars par un vote de 177 à 33; le nombre de députés présents à la Chambre a diminué considérablement par rapport à l'étape de la deuxième lecture.

La Chambre des lords se penche sur la Loi sur le Canada au cours des deuxième et troisième semaines de mars. Les pairs reprennent en grande partie l'argumentation des députés, mais ils se montrent moins disposés à tolérer de longs discours. Le projet de loi est adopté le 25 mars après la troisième lecture et reçoit la sanction royale le 29 mars.

Le débat organisé dans l'enceinte du Parlement britannique a mis en relief le désir du gouvernement et des parlementaires de se débarrasser du lien "absurde et anachronique" entre le Canada et la Grande-Bretagne par lequel celle-ci était habilitée à promulguer des modifications à la constitution canadienne. Westminster a partagé plus facilement les préoccupations des groupes indiens que les inquiétudes du Québec au sujet du projet de loi. Même si de nombreux parlementaires étaient d'avis que l'adoption de ce projet devait être retardée jusqu'à ce que tous les litiges soient réglés, ils semblaient plutôt s'intéresser aux actions intentées par les groupes indiens en Grande-Bretagne. La demande du Québec en vue de faire reconnaître juridiquement son droit de veto constitutionnel avait été portée devant les tribunaux canadiens, mais la cause n'avait pas été étudiée avant le 15 mars.

Proclamation

La Loi constitutionnelle de 1982 prévoit à l'article 58 qu'elle entrera en vigueur à la date fixée par proclamation de la reine ou du gouverneur général. La reine est invitée à venir au Canada pour proclamer la nouvelle constitution le 17 avril.

Dans les semaines qui précèdent la proclamation, le gouvernement fédéral lance une campagne de publicité de 7 millions de dollars pour renseigner la population canadienne sur sa nouvelle constitution. Le Centre d'information sur l'unité canadienne (CIUC) mène la campagne sur deux fronts. Un peu plus de la moitié du budget est consacré à des publications diverses, notamment des exemplaires de la Loi constitutionnelle de 1982 et un guide des modifications apportées à la constitution, ainsi que des affiches-souvenirs de la Charte des droits et libertés sur papier imitation parchemin. Trois fourgons chargés de matériel publicitaire parcourent le pays d'un bout à l'autre.

Les 3 millions de dollars affectés à la publicité à la radio, à la télévision, dans les journaux, au publipostage et à l'affichage soulèvent la controverse. La campagne se déroule sous le thème: "Aujourd'hui, nous pouvons vraiment dire que l'avenir nous appartient". En raison du caractère complexe et légaliste de la réforme constitutionnelle, la campagne est axée sur la diffusion de messages courts et simples; on encourage la population à écrire pour obtenir de plus amples renseignements. David Peacock, l'architecte de la campagne à l'agence de publicité Vickers et Benson, fait remarquer que la campagne de publicité dans les médias est menée dans une perspective historique: "Nous pourrions qualifier ce que nous faisons à la radio et à la télévision de kaléidoscope de l'histoire du Canada des 115 dernières années, condensé en 60 secondes." (CBC Radio, Sunday Morning, transcription, 11 avril 1982)

Les partis d'opposition fédéraux et le Parti québécois dénoncent énergiquement cet aspect de la campagne. Perrin Beatty, député conservateur qui a examiné à fond les dépenses du gouvernement en publicité, dit considérer comme acceptables les dépenses engagées pour informer les Canadiens sur la nature des changements, mais s'oppose aux tentatives faites pour "attiser la ferveur à l'égard de la réforme constitutionnelle comme telle, plutôt qu'à l'égard de sa substance" (CBC Radio, The House, transcription, 17 avril 1982). Svend Robinson, critique parlementaire du NPD en matière de justice, dit craindre que la "vente" de la constitution puisse susciter des émotions négatives, surtout au Québec. Un membre de l'exécutif du PQ, Henry Milner, trouve "répugnant" de faire de telles dépenses à un moment où le taux de chômage est si élevé. Et M. Milner d'ajouter:

Je pense que le reste du Canada bâille d'ennui face à la question constitutionnelle... Mais, au Québec, l'intérêt qui existe est négatif. Nous avons le sentiment d'avoir été exclus... et maintenant que nous avons désespérément besoin d'argent pour créer des emplois, nous voyons nos impôts servir à financer cette surprise-partie. (CFCF-TV, Pulse News, 12 avril 1982)

De son côté, le PQ prévoit organiser une simple marche de protestation à Montréal, le jour de la proclamation, pour bien marquer sa désapprobation.

La reine arrive à Ottawa le 15 avril pour une visite de quatre jours au cours de laquelle elle assiste notamment à un gala culturel et à un dîner en l'honneur de jeunes Canadiens qui se sont distingués. La cérémonie de la proclamation débute le samedi 17 avril, à 11 heures, sur la colline du Parlement. Dans son discours d'ouverture, le Premier ministre Trudeau parle longuement du Québec. Il signale que bien des Québécois sont profondément attachés au Canada, comme l'a d'ailleurs prouvé la victoire du "Non" au référendum de mai 1980. Ces Québécois, de dire M. Trudeau, forment la "majorité silencieuse" qui, "par définition, ne fait pas grand

bruit. Elle se contente de faire l'histoire." Après avoir signé l'original manuscrit de la proclamation, la reine s'adresse à la foule. Elle dit regretter que le gouvernement du Québec ait choisi de ne pas participer à l'événement, en soulignant toutefois que:

...aucune loi ne peut en soi créer ni maintenir une société libre, une société unie ou une société juste. C'est la détermination du peuple qui peut à elle seule transformer une constitution ou une charte écrite en une réalité vivante et dynamique. (tiré d'un article du Toronto Sunday Star, 18 avril 1982, p. C2)

Comme le fait remarquer un journaliste étranger, le temps changeant qui règne pendant le discours de la reine "semble symboliser la division politique au Canada. Un soleil radieux est soudain balayé par un violent orage."

Pour marquer l'occasion, neuf premiers ministres provinciaux et le chef du NPD, M. Ed Broadbent, prêtent le serment de conseiller privé de la reine. Le Premier ministre Lévesque a décliné l'invitation.

Au Québec, une petite manifestation se tient à Hull la veille au soir de la proclamation; le vice-premier ministre et ministre des Affaires intergouvernementales, Jacques-Yvan Morin, déclare lors d'une conférence de presse que "la crise de l'État du Canada commence avec la promulgation de la constitution", car celle-ci provoquera la polarisation du pays et poussera le Québec droit vers l'indépendance. (Le Droit, 17 avril 1982, p. 17) Le samedi, environ 20 000 personnes défilent "avec dignité et simplicité" dans les rues de Montréal. Le Premier ministre Lévesque ouvre la marche, escorté de membres de son cabinet et du chef syndicaliste Louis Laberge. Dans un bref discours au parc Lafontaine, M. Lévesque affirme que la "Marche du Québec" est un "cri de refus" de "cette horreur de constitution réalisée sans nous, contre nous, derrière notre dos". Selon lui, ce jour marque

une nouvelle page de l'histoire du Québec, un nouveau chapitre. Ce n'est plus une histoire de colonisé, c'est le commencement de la fin. Aujourd'hui, ici même, nous posons la première brique de notre véritable histoire. C'est un peuple qui décide de se prendre en main. La conclusion de ce chapitre, nous l'écrirons tous ensemble, le jour où nous deviendrons une véritable patrie, un véritable pays. (La Presse, 19 avril 1982, p. A4)

Pour marquer leur opposition au rapatriement, la Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal, la Confédération des syndicats nationaux, la Fédération des travailleurs du Québec et la Centrale de l'enseignement du Québec font passer dans les journaux des annonces où ils déclarent: "Cette constitution n'est pas la nôtre. Elle ne sera jamais la nôtre."

Les Québécois ne sont pas les seuls à manifester leur mécontentement face au rapatriement. Tous les Indiens de plein droit du Canada respectent le mot d'ordre de la Fraternité des Indiens du Canada et observent une journée de deuil. La population des Territoires du Nord-Ouest refuse également de célébrer le rapatriement, parce qu'elle estime que la formule d'amendement constitue un nouvel obstacle à l'obtention du statut de province et qu'on peut permettre aux provinces existantes d'absorber les Territoires.

LE QUÉBEC ET LA CONFÉDÉRATION

Tout au long de l'année 1982, le gouvernement du Québec tente de multiples façons de se libérer du "carcan" du fédéralisme. Le Parti québécois restreint ses relations avec les autres gouvernements provinciaux et accroît ses rapports avec les États-Unis. Dans plusieurs domaines (communications, enseignement postsecondaire, développement économique), le gouvernement québécois s'oppose aux visées "centralisatrices" du gouvernement fédéral. C'est toutefois la constitution qui pose au gouvernement péquiste le principal défi.

La réaction du Québec au rapatriement prend deux formes. D'abord, la province demande aux tribunaux de confirmer son droit de veto sur la modification de la constitution et invoque la clause dérogatoire (article 33) de la Charte des droits et libertés pour toutes les lois du Québec. Ensuite, le Parti québécois étudie un programme à long terme en vue de lutter contre Ottawa, entre autres en présentant des candidats aux élections fédérales, et de faire valoir l'idée de la souveraineté indépendamment de l'association économique aux prochaines élections provinciales.

Le Québec et la Charte

Deux jours avant que la reine Elizabeth II proclame la nouvelle constitution canadienne, le Premier ministre Lévesque prononce une allocation spéciale à la télévision, qu'il illustre à l'aide de diapositives et de graphiques.

Il note d'abord que l'absence du Québec à la cérémonie de la proclamation montre bien que le cadre fédéral du Canada faisait systématiquement abstraction de la nation québécoise. Il dénonce les intentions centralisatrices du gouvernement fédéral qui se profilent sous le rapatriement. De plus, l'ancien Acte de l'Amérique du Nord britannique et la nouvelle Loi constitutionnelle sont non seulement "soporifiques" et "rédigés dans un jargon juridique", mais aussi "préjudiciables" au Québec.

Ensuite, M. Lévesque passe brièvement en revue les quatre raisons pour lesquelles le Québec s'oppose à la Loi constitutionnelle de 1982; trois d'entre elles sont invoquées depuis novembre 1981. Tout d'abord, la province est plongée dans "l'insécurité culturelle" parce que la Charte permet à quiconque de fréquenter les établissements scolaires de langue anglaise au Québec. Deuxièmement, en raison de la formule d'amendement, le Québec serait incapable de résister à "une centralisation forcée", si sept autres provinces en décidaient ainsi. De plus, l'absence d'une indemnisation globale dans le cas où le Québec choisirait de ne pas souscrire aux modifications entraînerait une double imposition. Troisièmement, les dispositions relatives à la liberté de circulation et d'établissement pourraient faire obstacle au développement collectif de la province. M. Lévesque donne comme exemple la décision du ministre fédéral des Pêches et des Océans d'interdire que l'équipage d'un homardier qui a été financé en grande partie par le gouvernement provincial soit composé uniquement de Québécois. Le quatrième et dernier argument est nouveau: dorénavant toutes les lois du Québec pourront être contestées en justice et finalement assujetties aux décisions de la Cour suprême, où la majorité des juges sont formés suivant un système juridique différent de celui qui est en vigueur au Québec.

M. Lévesque donne peu de détails sur les mesures précises que son gouvernement entend prendre pour s'opposer à la Loi constitutionnelle, si ce n'est qu'à la reprise des travaux de l'Assemblée nationale à la fin d'avril, un projet de loi serait déposé en vue de limiter les "dommages" faits aux lois de la province.

Le Premier ministre souligne la nécessité de s'opposer "par tous les moyens possibles" à une constitution qui étrangle le Québec d'aujourd'hui. Il soutient que le gouvernement Trudeau et les hautes sphères de la bureaucratie anglophone à Ottawa tentent d'affaiblir le Québec et d'en faire "une province comme les autres". Faisant état des prévisions démographiques et des tendances centralisatrices d'Ottawa, M. Lévesque déclare que la province doit bientôt se déterminer

à affirmer enfin cette majorité que nous sommes ici au Québec, et à décider que ce Québec doit nous appartenir... comme un PAYS, comme un VRAI PAYS où on sera vraiment chez nous! (Discours du Premier ministre du Québec, M. René Lévesque, lors d'une émission spéciale au réseau TVA, Montréal, le 15 avril 1982, p. 11)

Le 5 mai, le ministre de la Justice Marc-André Bédard dépose le projet de loi 62, Loi concernant la Loi constitutionnelle de 1982, qui comprend deux parties. La première prévoit que chaque loi du Québec en vigueur le 17 avril 1982, ou après, contiendra une clause expresse selon laquelle la loi en question s'applique indépendamment des dispositions des articles 2 et 7 à 15 de la Loi constitutionnelle de 1982. Ainsi,

en ce qui concerne les libertés fondamentales, les garanties juridiques et les droits à l'égalité, les droits et les pouvoirs de l'Assemblée nationale du Québec seront entièrement préservés et ses lois ne seront assujetties qu'à la Charte québécoise des droits et libertés de la personne. (Assemblée nationale du Québec, 32^e législature, 3^e session, projet de loi 62, 1982, p. 2)

La seconde partie du projet de loi dispose qu'une proclamation prise en vertu du paragraphe 59 (1) de la Loi constitutionnelle de 1982 qui prévoirait l'application à la province des dispositions relatives aux droits à l'instruction dans la langue de la minorité énoncés à l'alinéa 23 (1) a), ne pourra avoir effet au Québec sans le consentement de l'Assemblée nationale.

L'opposition libérale dirigée par Claude Ryan et le gouvernement fédéral s'élèvent tous deux contre le caractère général et rétroactif de la loi. Selon le ministre d'État Serge Joyal, le gouvernement fédéral avait supposé que l'article 33 serait invoqué à des fins "précises et circonscrites" dans des textes de loi en particulier; il n'avait pas prévu qu'on s'en servirait comme exemption générale. Le chef libéral Claude Ryan qualifie la loi de "vindicative".

Le refus du gouvernement québécois d'invoquer le paragraphe 59 (1) met en relief le conflit entre la loi 101 et la Charte canadienne des droits relativement aux droits à l'instruction dans la langue de la minorité. Le ministre de l'Éducation, Camille Laurin, affirme que la loi 101 "prend sa source dans la légitimité la plus authentique et la plus sacrée" et qu'aucun autre texte de loi ne prévaudrait contre lui.

Bien que la constitutionnalité des articles de la loi 101 régissant la langue de la publicité et les professions soit confirmée, les dispositions relatives à l'instruction dans la langue de la minorité sont contestées devant les tribunaux peu après la proclamation de la Loi constitutionnelle de 1982. L'Association des commissions scolaires protestantes du Québec, de même que plusieurs autres plaignants, demandent au juge en chef de la Cour supérieure, Jules Deschênes, de trancher la question de savoir si les commissions scolaires sont obligées d'admettre les enfants qui ont les qualités requises en vertu de la Charte canadienne à recevoir l'enseignement dans la langue de la minorité. Dans la décision qu'il rend le 8 septembre, le juge Deschênes déclare que la "clause Canada" de la Charte canadienne rend invalide la "clause Québec". (Le quatrième chapitre étudie la cause plus en profondeur.)

Le Premier ministre Lévesque affirme alors que la décision du juge Deschênes est un coup porté au pouvoir "fondamental" du Québec en matière d'éducation, qui est déjà en danger. La compétence exclusive du Québec

dans ce domaine est un des fondements de la Confédération. Le ministre de l'Éducation, Camille Laurin, enjoint aux commissions scolaires protestantes de n'admettre aucun nouvel étudiant à recevoir son instruction en anglais tant qu'une décision finale n'aura pas été rendue.

Revendication d'un droit de veto

Pendant que le Parlement britannique débat la Loi sur le Canada, la Cour d'appel du Québec examine les prétentions de cette province à un droit de veto sur les modifications constitutionnelles. Selon le Québec, le consentement unanime des provinces est obligatoire en vertu d'une convention constitutionnelle. Les avocats représentant le Québec font par ailleurs valoir que le consentement de la province est indispensable du fait que la Confédération repose sur un accord garantissant la dualité culturelle. De son côté, le gouvernement fédéral demande au tribunal de refuser de se prononcer sur la question en raison de sa "saveur politique... destinée à retarder l'adoption du projet de loi constitutionnel en Grande-Bretagne" (The Gazette, Montréal, 2 mars 1982, p. A1). Cependant, si la cour se sent tenue de statuer sur la question, les avocats du fédéral font valoir que le Québec a renoncé à son droit de veto lorsqu'il a signé l'accord constitutionnel avec sept autres provinces en avril 1981. Les deux parties voient l'effet de la décision du tribunal d'une façon très différente. Le gouvernement fédéral estime qu'une décision en faveur du Québec serait purement théorique parce que la Loi sur le Canada aura déjà été promulguée. De son côté, le Québec pose la question suivante: "Où en sommes-nous maintenant si la nouvelle moralité politique repose sur les cendres d'une convention violée?" (The Globe and Mail, 18 mars 1982, p. 3)

Dans une décision unanime rendue le 7 avril, la Cour d'appel rejette la requête du Québec. Le Premier ministre Lévesque prend la décision avec philosophie: "Nous n'avons jamais pensé avoir tous les atouts... même au début... et ce n'est pas la première fois que la Cour d'appel du Québec trompe notre attente." (CFCF-TV, Pulse News, transcription, 7 avril 1982) Il déclare ensuite que le gouvernement interjetterait appel devant la Cour suprême.

Le 6 décembre, la Cour suprême rejette à l'unanimité les deux arguments du Québec, établissant une distinction entre une convention constitutionnelle qui pourrait être établie selon des normes objectives et un expédient politique ou moral, qui n'avait aucune force de loi, pour obtenir le consentement du Québec. (Voir le chapitre 4 pour une étude plus approfondie de la question.)

Le Premier ministre Lévesque déclare que la décision venait détruire l'"illusion" que la province nourrissait depuis 115 ans, à savoir que le pays était fondé sur la dualité entre le Canada anglais et le Canada

français. Le Québec était réduit au statut de "colonie interne" sous le "contrôle impérial" d'un autre peuple. Le ministre des Affaires intergouvernementales, Jacques-Yvan Morin, dit percevoir une certaine ironie dans le jugement. Le Québec pouvait maintenant réfuter l'argument suivant lequel il avait renoncé à son droit de veto en signant avec sept autres provinces l'accord de rapatriement d'avril 1981, parce qu'il est clair que la province n'avait jamais été investie d'un droit de veto auquel elle aurait pu renoncer.

Une fois la décision judiciaire rendue, les dirigeants fédéraux offrent à plusieurs reprises au Québec de discuter de ses objections à la constitution. En avril, le Premier ministre Trudeau offre au Québec de l'aider à gagner un droit de veto. Depuis 1968, dit-il, Ottawa préconise la formule de Victoria qui aurait conféré un droit de veto légal au Québec, mais ce dernier a fait obstacle aux tentatives d'Ottawa. Par la suite, le ministre des Pêches et des Océans, Pierre De Bané, déclare que le gouvernement envisageait de modifier le rôle du Parlement dans la formule d'amendement de façon à s'assurer que toute modification nécessiterait l'approbation de la majorité des députés québécois en même temps que celle de la majorité des députés. L'idée est soumise à l'étude du gouvernement québécois.

À la suite de la décision de la Cour suprême sur le droit de veto du Québec, le Premier ministre Lévesque adresse à son homologue fédéral un long télex dans lequel il signale que l'entrée du Québec dans la Confédération supposait en principe que la province possédait une certaine "police d'assurance". Les décisions des tribunaux avaient détruit cette illusion et avaient permis le "viol" des droits collectifs essentiels détenus par le Québec.

M. Lévesque réitère ensuite les conditions auxquelles le Québec accepterait des modifications à la constitution: la reconnaissance de la dualité, l'octroi d'un droit de veto à la province et la séparation des pouvoirs provinciaux d'avec la Charte. Mais les deux points les plus urgents sont le droit de veto et la nécessité de libérer le Québec de toute restriction en matière d'enseignement dans la langue de la minorité.

Faisant appel à la "bonne foi" du Premier ministre et lui rappelant une promesse faite plus tôt, M. Lévesque lui demande de déposer immédiatement à la Chambre des communes une résolution conférant au Québec soit un droit de veto général soit le droit de se désister de toute modification, à condition d'être indemnisé pleinement, et soustrayant le Québec à l'application de l'article 23 de la Charte. C'est seulement de cette façon que le Premier ministre prouverait qu'il peut agir dans les intérêts du Québec et défendre ses droits, de déclarer M. Lévesque sur son ton de défi.

Le Premier ministre Trudeau lui répond par une longue lettre le 24 décembre. Il réitère l'argument selon lequel le gouvernement fédéral se débat depuis les années 60 pour faire obtenir un droit de veto au Québec; il trouve paradoxal que le Québec ait renoncé à ce droit de veto en avril 1981 et ait livré bataille à Ottawa devant les tribunaux, alors que le gouvernement avait essayé de garantir un droit de veto au Québec sous la forme prévue dans la formule de Victoria. Il signale que Québec et Ottawa ne peuvent à eux seuls convenir d'un droit de veto pour la province sans le consentement des autres provinces. Si le Québec accepte de participer aux discussions constitutionnelles en cours, jusqu'à la conférence des Premiers ministres qui doit se tenir à Ottawa les 15 et 16 mars 1983, et approuve officiellement la constitution une fois que ses revendications sont satisfaites, le Premier ministre est prêt à étudier avec ses homologues provinciaux toutes les solutions possibles en vue de protéger les intérêts légitimes du Québec. En réponse aux demandes précises de M. Lévesque, M. Trudeau rejette la disposition de retrait assortie d'une compensation, parce que cela équivaldrait à une "balkanisation progressive". Il demande également à M. Lévesque de respecter l'engagement qu'il a pris en 1978 à St. Andrews de garantir à la minorité linguistique de la province le droit à l'enseignement dans la langue de son choix.

Le Québec avait peu de chances d'obtenir l'appui des autres provinces relativement à son droit de veto. Le ministre ontarien des Affaires intergouvernementales, Tom Wells, fait savoir que l'octroi d'un droit de veto au Québec équivaldrait à une "nouvelle formule d'amendement radicale" et que toutes les provinces devraient pouvoir être indemnisées pleinement. Pour sa part, le ministre albertain, Jim Horsman, déclare que la province n'est pas intéressée à entamer des négociations sur un droit de veto général pour le Québec, bien que lui et le sous-ministre des Affaires intergouvernementales du Nouveau-Brunswick, Barry Toole, conviennent que le particularisme culturel du Québec pourrait être reconnu dans une certaine mesure.

Quelques semaines avant la conférence de mars 1983, le ministre des Affaires intergouvernementales du Québec, Jacques-Yvan Morin, annonce que la province a décidé de renoncer pour le moment à chercher à obtenir un droit de veto, mais qu'elle s'efforce toujours de faire adopter une disposition de retrait plus satisfaisante.

Le Parti québécois et la Confédération

Comme le mentionnait la revue annuelle de 1981, la question du concept même de la souveraineté et les moyens à prendre pour l'atteindre avaient opposé le Premier ministre Lévesque et les militants du PQ. Il avait été décidé lors d'un congrès du parti tenu en décembre 1981 que les prochaines élections provinciales se feraient sur la question de la souveraineté et que la majorité des voix, et non pas des sièges, conférerait au

gouvernement le mandat de négocier la souveraineté. L'association économique avec le Canada ne serait qu'une solution parmi d'autres qui seraient débattues une fois la souveraineté atteinte. Le Premier ministre Lévesque s'était opposé à cette décision et avait menacé de résigner ses fonctions de président du parti, mais il avait décidé de consulter d'abord les membres du parti par voie référendaire.

Les résultats du référendum tenu par courrier sont connus en février. Quatre-vingt-quinze pour cent des répondants conviennent avec M. Lévesque qu'il est nécessaire d'obtenir la majorité des voix avant d'envisager de négocier la souveraineté, que celle-ci doit être liée à l'association économique (mais n'en est pas une condition préalable) et que les droits et les institutions de la minorité anglophone doivent être respectés. Sa popularité de chef de parti ayant été confirmée, M. Lévesque déclare que le PQ a "retrouvé son unité". Il signale toutefois que le parti en tant que gouvernement doit concentrer son attention sur les problèmes économiques, financiers et budgétaires immédiats.

Plus tard dans l'année, l'exécutif du Parti québécois adopte un thème selon lequel les problèmes économiques du Québec découlent directement de la Confédération. La souveraineté, fait-il valoir, permettrait à la province de mettre en valeur son potentiel économique en le libérant des politiques centrales négatives ou peu appropriées. Un document distribué au caucus du PQ lors d'une réunion tenue fin août contient l'avertissement suivant:

Tant que nous accepterons un statut de dépendance au sein de la fédération canadienne, nous serons traités comme une quantité négligeable, soumis à une insécurité économique et culturelle perpétuelle, déstabilisés dans nos choix de société, menacés dans nos chances d'avenir. (Le Devoir, 1^{er} septembre 1982, p. 1)

Les événements de l'année écoulée - la récession mondiale, la politique monétaire d'Ottawa et le rapatriement - ont rendu vains les efforts concrets que le Québec a déployés pour stimuler la performance économique, accroître la sécurité personnelle, réorganiser les finances publiques, faire reconnaître davantage le fait français et poursuivre ses revendications constitutionnelles. De plus, les politiques économiques d'Ottawa ont nui au Québec. Non seulement le gouvernement fédéral dépense-t-il moins par habitant au Québec, mais ses politiques maintiennent la province dans un état de dépendance économique (Le Devoir, 1^{er} septembre 1982, p. 1). En bref, étant donné la situation précaire de l'économie et des finances publiques du Québec, la souveraineté est présentée comme l'instrument nécessaire pour enrayer la crise économique.

Le Parti québécois envisage par ailleurs de présenter des candidats péquistes aux élections fédérales, idée qui a été tournée et retournée

pendant des années, mais qui a gagné à nouveau du terrain à la fin de 1981. Le Parti libéral est perçu comme "fonctionnant dans le vide" et ayant gagné "sa légitimité par forfait" parce qu'il n'existe aucune opposition électorale réelle. D'après des sondages réalisés pour un comité de l'exécutif national, le PQ pourrait remporter jusqu'à 7 % du vote populaire, laissant 25 % aux Libéraux, 8 % aux Progressistes-conservateurs et 3 % aux membres du Nouveau Parti démocrate; des personnes interrogées, 23 % n'avaient pas répondu (Le Devoir, 13 mars 1982, p. 1). Ces chiffres laissent entrevoir une victoire possible du PQ dans 21 circonscriptions, ce qui pourrait permettre la formation d'un gouvernement conservateur minoritaire à Ottawa où le PQ détiendrait la balance du pouvoir. Les adversaires de la proposition soulèvent avant tout des arguments touchant l'organisation, comme l'épuisement des ressources, le financement et les relations entre les deux ailes du parti. Le Premier ministre Lévesque est opposé à l'idée, la jugeant prématurée.

En novembre, les délégués au Conseil national du PQ modifient une proposition de l'exécutif national visant à faire approuver le principe d'une aile fédérale, la décision finale à ce sujet devant être prise une fois les élections fédérales déclenchées. Dans sa version modifiée, la motion se contente d'approuver une certaine forme de participation, à l'égard de laquelle toute décision serait prise "au moment opportun", ce qui traduit les doutes nourris par le Premier ministre Lévesque. Un comité présidé par Marcel Léger, ferme tenant de l'idée d'une aile fédérale, est chargé d'étudier les diverses formes de participation.

UNE NOUVELLE ÈRE DE RÉFORME CONSTITUTIONNELLE

Plusieurs questions susceptibles de se prêter à une réforme constitutionnelle sont examinées en 1982: le statut des droits des autochtones et des traités conclus avec ces derniers, la consécration du droit à la propriété, la réforme du Sénat, en tant qu'assemblée élue ou en tant qu'organisme nommé par les provinces, et la possibilité de constituer l'ouest et l'est de l'Arctique en provinces.

Article 37: Conférence constitutionnelle et droits des peuples autochtones

La Loi constitutionnelle de 1982 prévoit à l'article 37 qu'une conférence constitutionnelle réunissant les premiers ministres, les représentants des territoires et les porte-parole des groupes autochtones doit avoir lieu avant le 17 avril 1983 afin de discuter des "questions constitutionnelles qui intéressent directement les peuples autochtones du Canada, notamment la détermination et la définition des droits de ces peuples".

L'organisation de la conférence débute peu de temps après le rapatriement. Le Premier ministre rencontre les chefs de chacune des trois

organisations autochtones nationales: l'Assemblée des premières nations (APN), représentant 300 000 Indiens inscrits, le Conseil national des Autochtones du Canada (CNAC), porte-parole de plus de un million d'Indiens non inscrits et de Métis, et le Comité inuit sur les affaires nationales (CIAN), bras constitutionnel d'Inuit Tapirisat du Canada qui agit au nom de 25 000 Inuits. Il offre deux sièges à la table de conférence à chaque organisation et la possibilité d'envoyer une délégation. Comme bon nombre des questions concernent les territoires, les représentants du gouvernement du Yukon et les dirigeants élus des Territoires du Nord-Ouest sont invités à participer aux réunions préparatoires et à la conférence.

L'incertitude règne toutefois pendant quelque temps au sujet de la participation des organisations à la conférence. L'Assemblée des premières nations maintient que, la responsabilité des Indiens appartenant exclusivement au gouvernement fédéral, seuls ce dernier et les Indiens doivent discuter de leurs droits. L'APN délègue des observateurs aux réunions de fonctionnaires au cours desquelles l'ordre du jour doit être déterminé, mais elle ne prend sa décision de participer à la conférence qu'à la fin de janvier 1983. Le chef national David Ahenakew reconnaît que certaines questions intéressent les provinces, mais il précise bien que seuls Ottawa et les Indiens sont en mesure de régler certains droits et certains rapports.

Des désaccords se produisent également au sein du Conseil national des Autochtones du Canada. Les Métis s'élèvent contre le fait d'être obligés de partager un siège à la table de conférence avec les Indiens non inscrits, déclarant que ces derniers se préoccupent davantage d'obtenir des droits dont jouissent les Indiens inscrits en vertu de la loi sur les Indiens. Ils soutiennent que leurs revendications, en vue notamment d'obtenir le statut de gouvernement autonome, sont de nature constitutionnelle plutôt que législative. Moins de deux mois avant la conférence, les organisations de Métis des quatre provinces de l'Ouest et de l'Ontario se retirent du CNAC pour former le Conseil national des Métis et ils demandent d'avoir leurs propres représentants à la conférence.

Les travaux de planification de la conférence progressent, mais la participation du Québec demeure toujours incertaine. En juillet, le Premier ministre Trudeau écrit à M. Lévesque pour lui communiquer les résultats de ses rencontres de juin avec les trois principaux groupes autochtones et invite le Québec à participer aux réunions de fonctionnaires en préparation à la conférence. Dans sa réponse du 19 août, M. Lévesque signale au Premier ministre qu'il est "paradoxal" de demander au Québec de participer à une conférence pour discuter des droits des peuples autochtones alors que les revendications du Québec n'ont toujours pas été satisfaites. Le Québec décide par la suite de déléguer des observateurs aux réunions préparatoires et d'assister à la conférence pour y agir au nom des groupes autochtones du Québec.

Les représentants des organisations autochtones et des gouvernement fédéral, provinciaux et territoriaux se réunissent à plusieurs reprises avant de parvenir à une entente sur l'ordre du jour. Le gouvernement fédéral propose cinq points: les droits des autochtones, les droits issus des traités, un gouvernement autonome Autochtone, la représentation des Autochtones au sein des institutions politiques et la prestation de services sociaux. De leur côté, les Autochtones soulèvent, entre autres questions constitutionnelles d'importance, l'autodétermination et l'autonomie, l'inclusion d'une clause exigeant le consentement des Autochtones aux modifications éventuelles de la constitution touchant leurs droits, la représentation d'Autochtones au Parlement et aux assemblées législatives de même que la définition des droits des Autochtones. Des questions de portée plus restreinte comme les droits des femmes autochtones, le développement économique et les services et programmes destinés aux Autochtones sont également proposées. M. Trudeau prévient les chefs autochtones qu'ils auront du mal à faire inclure une clause exigeant leur consentement ou à se faire accorder l'autonomie, et il leur recommande de formuler un ordre du jour "réaliste".

Toutes les parties se réunissent pour la première fois à Winnipeg, le 14 octobre. L'assemblée se divise en quatre groupes de travail pour examiner les projets de questions à l'ordre du jour et en réduire la liste. Le groupe de travail sur les questions juridiques et politiques étudie les propositions concernant la formule d'amendement, la représentation politique, la Charte, les droits des femmes et l'inclusion du titre de propriété des Autochtones dans la constitution. Un autre groupe se penche sur le développement économique, la liberté de circulation et d'établissement, les droits de pêche et de chasse et les programmes d'action positive. Le troisième groupe s'occupe des questions sociales, culturelles et linguistiques, tandis que le quatrième étudie les questions de procédure. Plusieurs réunions préparatoires de fonctionnaires ont lieu en vue de la réunion des procureurs généraux qui doit se tenir peu avant la conférence de mars.

Pour une étude des discussions qui ont eu lieu au sujet de l'article 37 dans le cadre de la conférence, voir Norman K. Zlotkin, Unfinished Business: The 1983 Constitutional Conference and Aboriginal Peoples, publié par l'Institut des relations intergouvernementales, 1983.

Droit de propriété

La formule d'amendement décrite à la partie V de la Loi constitutionnelle de 1982 dégage le terrain en vue d'autres modifications constitutionnelles. Pour plusieurs, le partage des pouvoirs et la réforme des institutions centrales doivent être les priorités d'une éventuelle deuxième étape de la réforme constitutionnelle.

La formule d'amendement prévoit que la constitution peut être modifiée par une résolution conjointe du Sénat et de la Chambre des communes et par des résolutions des assemblées législatives d'au moins deux tiers des provinces dont la population représente 50 pour cent de la population du pays.

Le gouvernement de la Colombie-Britannique est le premier à invoquer l'article 38 lorsque, le 21 septembre, l'assemblée législative adopte une résolution unanime stipulant que le droit de propriété doit être ajouté à la constitution. L'article 7 de la Charte canadienne des droits et libertés serait modifié comme suit:

Chacun a droit à la vie, à la liberté, à la sécurité de sa personne et à la propriété; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

Gerry Mercier, député conservateur provincial et ancien procureur général du Manitoba, dépose une résolution semblable devant l'assemblée législative du Manitoba en octobre. L'inclusion du droit de propriété a gagné des appuis considérables chez les provinces, les partis politiques et les groupes d'intérêts au cours des audiences du Comité mixte de la Constitution en 1981.

Réforme du Sénat

La réforme du Sénat, en tant que moyen d'accroître la participation des régions ou des provinces aux activités des institutions nationales, est à l'ordre du jour de la réforme constitutionnelle depuis la fin des années 1960. Quatre grands projets de réforme du Sénat ont fait leur apparition au cours des années: un sénat élu; une chambre des provinces composée de représentants des gouvernements provinciaux, sur le modèle du Bundesrat de l'Allemagne de l'Ouest; une chambre de la fédération, proposée dans le projet de loi fédéral C-60 qui prévoit la participation des provinces à la nomination des sénateurs, une plus grande représentation des provinces, surtout celles de l'Ouest, et l'usage d'un veto suspensif sauf pour les questions fédérales-provinciales importantes; et une version légèrement modifiée du Sénat actuel.

La Cour suprême a décidé en 1979 que le gouvernement fédéral n'avait le pouvoir ni de supprimer le Sénat ni d'apporter des modifications à la représentation au Sénat ou à son droit de veto.

Pendant que les divers gouvernements débattaient intensivement les questions constitutionnelles, la Colombie-Britannique était au premier rang des partisans de la réforme du Sénat. Le gouvernement provincial considérait que cette institution avait pour principal objectif de représenter les intérêts des provinces ou des régions dans le processus législatif national et d'égaliser la participation des régions à ce

processus. La Colombie-Britannique revendiquait une représentation égale des cinq régions dans une chambre dont les membres seraient nommés par les gouvernements provinciaux et agiraient selon leurs instructions. Elle préconisait également un droit de veto absolu sur les questions concernant les institutions et les organismes centraux et sur les lois touchant directement les provinces. La proposition n'a pas gagné l'appui général et a suscité peu d'enthousiasme au cours de la série de négociations de 1978 à 1980.

Après le rapatriement, la réforme du Sénat demeure une question d'actualité, mais sous une forme différente. En février 1982, le sénateur Duff Roblin, leader adjoint de l'opposition, présente la motion suivante:

Que cette Chambre affirme que la nature fédérale du gouvernement représentatif et responsable au Canada sera renforcée si les sénateurs sont élus et non pas nommés. (Débats du Sénat, 24 février 1982, p. 3698)

Le sénateur Roblin part du principe suivant lequel un sénat nommé peut difficilement exercer ses pleins pouvoirs. D'après lui:

Malgré tous les pouvoirs théoriques, le Sénat nommé sait se tenir à sa place. Il refuse de s'attaquer à la Chambre des communes, qui se compose de représentants élus, même si des intérêts régionaux justifiés sont en jeu. Le rôle principal de la deuxième Chambre,... à savoir défendre les intérêts régionaux au sein du législatif fédéral, se trouve donc supprimé par la force des choses et n'a plus aucune valeur. (Débats du Sénat, 24 février 1982, p. 3701)

Selon le sénateur, un sénat élu par le peuple serait investi de la légitimité politique.

Le sénateur libéral Peter Bosa exprime l'avis que la participation inévitable des partis politiques nationaux aux élections sénatoriales serait néfaste et que les sénateurs élus "subiront les mêmes pressions en vue d'atténuer les dissensions régionales que les autres parlementaires qui doivent faire preuve de solidarité ministérielle et se soumettre à la discipline de parti" (Débats du Sénat, 12 mai 1982, p. 4081). Il ajoute qu'il y aurait confusion autour de la question: "Qui parle au nom du Canada?", surtout parce que, à son avis, le Sénat ne pourrait pas vraiment éclipser les premiers ministres. Enfin, le sénateur Bosa soutient qu'il y aurait une forte résistance de la Chambre des communes et des assemblées provinciales à un sénat élu. Il conclut en souscrivant à l'idée d'une réorganisation du Sénat.

En septembre, cinq sénateurs des Partis libéral et conservateur se rendent en Australie pour étudier la structure et l'efficacité d'un Sénat

élu en tant que représentant du fédéral et des États. À la mi-décembre, le sénateur H.A. Olson, leader du gouvernement au Sénat, présente une motion demandant qu'un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes soit chargé d'étudier la réforme du Sénat.

Néanmoins, l'idée d'une chambre des provinces n'est pas disparue complètement. En août, le gouvernement de l'Alberta publie un document de travail sur le renforcement de la représentation des provinces de l'Ouest au sein des institutions fédérales, document intitulé A Provincially-Appointed Senate: A New Federalism for Canada. Le gouvernement de l'Alberta avait soutenu auparavant que la place de l'Ouest au sein de la Confédération et son sentiment d'isolement ne pourraient être résolus du seul fait d'un changement dans la structure du Sénat. Le document en question signale que

la récente tendance à l'unilatéralisme et à la centralisation a convaincu le gouvernement albertain qu'il fallait être bien déterminé à renforcer et à protéger davantage les droits des provinces au sein de la fédération, si nous voulons éviter de glisser vers un État unitaire. (p. 2)

Dans son document, le gouvernement albertain s'entend avec le sénateur Roblin pour dire que la méthode de nomination des sénateurs est l'une des principales raisons pour lesquelles le Sénat n'a pas réussi à représenter les intérêts des régions ni à être vraiment un organisme de "réflexion". De plus, la nécessité d'accroître la représentation des régions est mise en lumière par le déclin de la fonction régionale du Cabinet et des partis politiques.

Le gouvernement de l'Alberta recommande que les sénateurs soient nommés exclusivement par les gouvernements provinciaux parce que cette formule "accroîtrait la participation et l'influence des provinces dans des secteurs de compétence fédérale qui les touchent directement". De plus, cette formule faciliterait la communication et la coopération entre les deux paliers de gouvernement. L'Alberta se dit favorable à l'instauration d'un système pondéré de représentation suivant le chiffre de population, système semblable à celui qui est appliqué en Allemagne de l'Ouest pour le Bundesrat. Le Sénat serait investi d'un veto absolu sur l'utilisation des pouvoirs fédéraux exceptionnels, le pouvoir de dépenser et d'autres pouvoirs touchant sensiblement à la compétence des provinces. Il serait également chargé d'approuver les nominations au sein des offices ou des organismes fédéraux, les traités internationaux et les nominations des juges de la Cour suprême et de certains tribunaux provinciaux.

Statut des Territoires du Nord-Ouest

Le statut et la structure politiques des Territoires du Nord-Ouest suscitent des discussions très passionnées dans le Nord en 1982, même si, à vrai dire, les fondements du débat ont été jetés à la fin des années 1970.

C'est au début des années 1960 que le sujet de la division des Territoires du Nord-Ouest est abordé pour la première fois, sous l'effet de la frustration ressentie par la population non autochtone dans ses rapports avec le gouvernement d'Ottawa. Les propositions présentées dans les années 1970 montraient à quel point l'est de l'Arctique s'éloignait du gouvernement de Yellowknife. Cet état de choses a fait ressortir la division qui existait au sein de la population entre les autochtones et les non-autochtones. L'est de l'Arctique a une population clairsemée, composée d'Inuit en grande partie, tandis que la population de l'ouest de l'Arctique, région économiquement plus développée, est plus diversifiée.

Après que la Cour suprême ait reconnu en 1973 que des droits propres aux Autochtones pouvaient exister, le gouvernement fédéral a entamé des négociations avec les groupes autochtones au sujet de leurs revendications territoriales et s'est vu présenter par des groupes autochtones trois mémoires qui subordonnaient les revendications territoriales dans le Nord à la mise en place de nouvelles structures politiques. La nation Déné, représentante des Indiens de la vallée et du delta du Mackenzie, a soutenu que les compétences propres aux provinces devaient être conférées à un Parlement élu de Dénés dans un territoire qui s'appellerait Denendeh. L'Association des Métis des Territoires du Nord-Ouest a proposé une autre frontière et s'est montrée favorable à l'idée d'un sénat de délégués de conseils communautaires élus dans le corridor du Mackenzie. Inuit Tapirisat du Canada a revendiqué au nom des 17 000 Inuits du centre et de l'est de l'Arctique toutes les terres situées au nord de la limite forestière (comprenant donc certaines parties de l'ouest de l'Arctique) et a proposé qu'un nouveau territoire appelé Nunavut soit investi des pleins pouvoirs d'une province après 15 ans. Comme l'a signalé le représentant spécial pour l'Évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest, "la négociation de la division devient donc la négociation de nouvelles formes de gouvernements. Il n'est pas recommandé de procéder à la division générale, mais plutôt à la division dans les limites des gouvernements proposés" (Évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest, rapport du représentant spécial, janvier 1980, p. 8). L'entente de principe conclue en 1978 avec le Comité d'étude des droits des Autochtones (CEDA), représentant de 2 500 Inuvialuits dans l'ouest de l'Arctique, a créé un précédent, en ce qu'elle dissocie la restructuration des gouvernements et les droits territoriaux et les indemnités négociées. Le gouvernement fédéral n'a cessé de répéter qu'il ne discuterait pas de la restructuration des gouvernements dans le cadre des négociations relatives aux revendications territoriales. Bien que les groupes autochtones aient séparé à contrecœur les revendications territoriales de l'évolution constitutionnelle, ils ont entrepris d'autres démarches en vue d'obtenir plus d'autonomie.

Alors que la population non autochtone était dans l'ensemble opposée à la division et que le représentant spécial pour l'Évolution

constitutionnelle la déconseillait, l'élection d'une majorité de membres autochtones à l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest en 1979 a amené l'est et l'ouest à reconnaître tous les deux la désirabilité de la division des territoires. En 1980, le Comité de l'unité de l'Assemblée a souscrit à l'idée de la division et a demandé qu'un référendum soit tenu sur la proposition dans un délai de deux ans. L'Assemblée législative a adopté les recommandations du Comité et le référendum a eu lieu le 14 avril 1982.

Avant ce vote, les chefs d'Inuit Tapirisat, du CEDA, de l'Association des Métis, de la nation Déné et de l'Assemblée législative forment l'Alliance constitutionnelle des Territoires du Nord-Ouest qui encourage la population à participer en masse au référendum et envisage des stratégies dans l'éventualité d'un vote positif. Dans l'intervalle, des groupes basés dans l'ouest de l'Arctique se réunissent en vue de mettre au point une position qui ferait obstacle à celle d'Inuit Tapirisat pour l'est de l'Arctique. La population, autochtone et non-autochtone, est cependant beaucoup plus équilibrée dans l'ouest de l'Arctique que dans l'est, et les propositions de la nation Déné se heurtent à une ferme résistance de la part des membres de l'Assemblée législative et des groupes non autochtones.

La question posée au référendum est la suivante: "Croyez-vous que les Territoires du Nord-Ouest devraient être divisés, oui ou non?" Les résultats reflètent la profonde division qui règne dans le nord: 56 % sont favorables au partage des territoires, mais les 44 % défavorables se concentrent en grande partie dans l'ouest de l'Arctique, où la participation n'a pas été très forte. Dans l'est, où la participation s'élève à certains endroits à 73 %, les votants se déclarent en faveur de la division dans un rapport de 4 contre 1. D'après les journalistes du sud et le gouvernement fédéral, les résultats serrés ne permettent pas de dégager une tendance bien nette. Les Inuit, de leur côté, jubilent devant le taux de participation élevé et l'appui implicite écrasant donné à la proposition d'un territoire Nunavut. Mais en prenant connaissance de la réaction du sud, "ils comprennent vraiment pour la première fois la force du régionalisme et le pouvoir des médias" (Peter Jull, "Next Steps for Nunavut", Policy Options, septembre-octobre 1982, p. 6). L'Assemblée législative décide à l'unanimité de demander au gouvernement fédéral d'entreprendre le processus de division en chargeant un commissaire de recommander le tracé d'une frontière.

Pendant ce temps, les divers groupements dans les Territoires du Nord-Ouest établissent leurs positions constitutionnelles. En juillet, lors d'une réunion de l'Alliance constitutionnelle, deux organisations distinctes sont chargées d'étudier les questions constitutionnelles pour chacun des deux nouveaux territoires proposés. L'Assemblée constitutionnelle de Nunavut est composée de représentants des Inuits et de l'Assemblée législative, et l'Assemblée constitutionnelle de la région

ouest regroupe les chefs des Dénés, des Métis et de l'Assemblée législative. Le CEDA a le choix de se joindre à l'une ou l'autre des organisations ou aux deux. Elles ont pour objet:

- ° de mettre au point un mécanisme de débat public;
- ° de formuler pour chaque territoire des positions constitutionnelles concernant:
 - la protection des droits des autochtones,
 - les conditions de vote et de résidence,
 - le partage des pouvoirs,
 - la structure et le régime de gouvernement,
 - le financement,
 - la modification de la constitution;
- ° d'entamer des discussions constitutionnelles avec le gouvernement fédéral;
- ° de délimiter les territoires; et
- ° d'établir un calendrier et un budget.

À la fin de novembre, le Cabinet fédéral approuve en principe la division des Territoires du Nord-Ouest. Le ministre des Affaires indiennes, John Munro, déclare toutefois que la division finale est subordonnée à quatre conditions: toutes les revendications territoriales doivent être réglées; une entente doit être conclue sur le nombre d'unités politiques et leurs frontières; une entente locale doit être conclue sur le partage des pouvoirs entre les diverses unités; et le processus doit obtenir l'appui de la majorité dans le nord.

M. Munro précise qu'il est peu probable que les nouveaux territoires obtiennent le statut de province dans un proche avenir, soutenant que le chiffre peu élevé de la population, la vaste superficie, l'économie non développée et la nécessité pour Ottawa de "protéger les intérêts nationaux du Canada" constituent autant de facteurs qui continueront de dissuader le gouvernement d'envisager sérieusement de conférer un tel statut aux territoires. Cependant, une loi fédérale confirmera que le Yukon est en voie d'obtenir le statut de gouvernement responsable, et des mesures seront prises en vue de faire progresser le même processus dans les Territoires du Nord-Ouest. M. Munro confirme également que l'aide financière versée aux territoires se fera suivant une formule plutôt que sous la forme de subventions négociées annuellement.

En conséquence de la décision du gouvernement, le député néo-démocrate de Nunatsiaq, Peter Ittinuar, passe dans les rangs des Libéraux afin de pousser au sein du caucus l'idée d'un gouvernement autonome.

Les chefs des groupes autochtones et politiques dans les Territoires du Nord-Ouest réagissent rapidement à l'annonce de M. Munro. Ils rejettent l'une des conditions posées par le gouvernement, à savoir u les revendications territoriales doivent être réglées avant que toute démarche soit entreprise pour diviser les territoires. À leur avis, il s'agit d'un cercle vicieux. La division à elle seule explique les pressions politiques exercées en vue du règlement de revendications territoriales. Ils rejettent également l'affirmation du ministre Munro selon laquelle les territoires ne sont pas à la veille d'obtenir le statut de province.

4 LE CONTRÔLE JUDICIAIRE

Depuis la promulgation de la Charte canadienne des droits et libertés figurant en annexe à la Loi constitutionnelle de 1982, les litiges constitutionnels ne se limitent plus exclusivement aux différends fédéraux-provinciaux sur le partage et la séparation des pouvoirs. Les Canadiens sont désormais en mesure de mettre à l'épreuve la constitutionnalité de la législation fédérale et provinciale en invoquant la violation des droits et libertés garantis par la Charte.

Tous les articles de la Charte ne revêtent pas la même importance pour le fédéral ou les provinces. Les articles 7 à 14, qui portent sur les garanties juridiques, s'appliquent naturellement au système de droit pénal et au traitement des personnes accusées d'infractions. Ces dispositions ont été invoquées à maintes reprises par la défense en 1982 au cours de procès au criminel, et elles ont parfois résulté en l'acquittement de l'inculpé. Au cours de l'audition en Ontario d'une cause qui ira à la Cour suprême, le paragraphe 11(d), en vertu duquel l'inculpé est "présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable, conformément à la loi, par un tribunal indépendant et impartial, à l'issue d'un procès public et équitable" est invoqué pour mettre en doute l'aptitude à statuer des juges nommés par un gouvernement provincial à une cour provinciale. Plusieurs juges refusent d'entendre des causes sous prétexte qu'il n'est pas possible de garantir à l'inculpé "un procès public et équitable par un tribunal indépendant et impartial" lorsqu'il est nommé et rémunéré par un gouvernement provincial. Les juges estiment qu'il y a violation de leur impartialité puisque le gouvernement assure également la poursuite. Ce même paragraphe 11(d), qui garantit à l'inculpé le droit d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable, est jugé prévaloir sur les clauses qui figurent notamment dans la Loi des aliments et drogues, la Loi sur les douanes et la Loi sur les stupéfiants et dans lesquelles il incombe à l'inculpé de prouver qu'il n'avait pas l'intention de commettre l'infraction. La Cour suprême du Canada convient d'entendre ces causes de "charge renversée" au cours de 1983.

Lorsque la constitutionnalité de la législation sur la langue française au Québec est mise en cause, bon nombre des principales dispositions de la Charte qui influent sur les pouvoirs gouvernementaux sont examinées à fond. Le droit garanti aux Canadiens de s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir réparation en cas de violation alléguée des garanties juridiques, comme le prévoit l'article 24, se heurte au pouvoir des gouvernements d'imposer, en vertu de l'article 1, des "limites raisonnables" aux droits garantis par la Charte. Dans sa décision, le juge en chef Jules Deschênes, de la Cour supérieure du Québec, déclare que la législation provinciale entre en conflit avec l'article 23 de la Charte qui garantit les droits à l'instruction dans la langue de la minorité, et qu'elle est donc inopérante dans ses aspects incompatibles avec l'article 52. Le gouvernement fédéral réserve des fonds pour aider ceux qui contestent les lois fédérales ou provinciales qui semblent violer les dispositions linguistiques de la Charte. Il faut qu'une cause soit de nature à influencer sur un certain nombre de personnes pour justifier l'octroi de cette aide financière. La tendance à contester la validité des lois pour le compte de groupes et d'organisations ira peut-être en s'accroissant si les gouvernements invoquent l'article 1 ou la clause dérogatoire de l'article 33. Comme il est indiqué au chapitre 3, le Québec a adopté un projet de loi polyvalent prévoyant que l'ensemble de la législation québécoise a pleinement effet indépendamment des articles 2 et 7 à 15 de la Charte. D'aucuns expriment des doutes quant à la constitutionnalité de cette législation, mais celle-ci n'est pas contestée en 1982.

Quoi qu'il en soit, le partage des pouvoirs demeurera une composante importante des activités des tribunaux. Au Canada, les gouvernements sont particulièrement actifs dans le domaine du contrôle judiciaire, soit par le biais de renvois, soit en soumettant les questions en litige aux tribunaux. À la fin de 1982, les questions de juridiction sur les droits miniers au large des côtes, sur les communications, sur les loteries et sur l'hydro-électricité du Labrador se trouvent toutes devant les tribunaux. Par ailleurs, la jurisprudence sur les conventions constitutionnelles, qui procède essentiellement de l'arrêt de la Cour suprême concernant le renvoi sur le rapatriement, se développe avec la décision de cette Cour sur le droit de veto du Québec.

MODIFICATIONS CONSTITUTIONNELLES

Peu après la signature de l'Accord constitutionnel par neuf gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral en novembre 1981, le Québec tente d'invoquer ce qu'il considère être son droit de veto traditionnel sur les modifications constitutionnelles. Le Premier ministre Trudeau rejette une telle prétention sous prétexte qu'elle ne repose ni sur la loi ni sur la coutume. La Cour suprême n'avait trouvé aucun fondement juridique au veto allégué par la province; par convention en matière constitutionnelle, il suffit d'"un degré appréciable de consentement provincial".

Selon le gouvernement du Québec, la décision rendue par la Cour suprême en 1981 ne tient pas suffisamment compte de la portée et du degré de consentement provincial requis par convention. En conséquence, il soumet la question suivante à la Cour d'appel du Québec:

Le consentement du Québec est-il, par convention, constitutionnellement nécessaire à l'adoption par le Sénat et la Chambre des communes du Canada d'une résolution ayant pour objet de faire modifier la constitution canadienne de façon à porter atteinte:

i) à l'autorité législative de la législature du Québec en vertu de la constitution canadienne;

ii) au statut ou rôle de la législature ou du gouvernement du Québec au sein de la fédération canadienne;

et l'objection du Québec rend-elle l'adoption d'une telle résolution inconstitutionnelle au sens conventionnel?

Lorsque les auditions de la Cour sur le renvoi débutent au mois de mars, la résolution sur le rapatriement est devant le Parlement britannique. Les avocats du gouvernement fédéral prient instamment le tribunal de rejeter le renvoi puisque toute décision n'aurait aucun effet sur la légalité du processus de rapatriement. Toutefois, les juges estiment qu'il importe de se pencher sur la question. Dans la décision rendue le 7 avril dans Le Procureur général du Québec et Le Procureur général du Canada, (1982) 134 D.L.R. (3^e), p. 719*, les juges à l'unanimité rejettent les arguments de la province.

Dans son appel à la Cour suprême, le gouvernement du Québec fait valoir à peu de chose près les mêmes arguments qu'à la Cour d'appel. Consciente de l'importance de l'affaire, la Cour suprême rend une décision unanime non attribuée le 6 décembre. (Le Procureur général du Québec et le Procureur général du Canada et al. (1982) 140 D.L.R. (3^e), p. 385)

À l'appui de sa thèse voulant que le consentement de la province soit, par convention, constitutionnellement nécessaire, le Québec soumet un argument à deux volets. Premièrement, il prétend que son consentement est requis. Deuxièmement, le Québec affirme que son consentement est requis parce que le principe de la dualité, des deux nations fondatrices, est à la base même du fédéralisme canadien. La Cour suprême analyse ces propositions comme suit:

* Note: Dans ce chapitre, la référence du jugement renvoie au Dominion Law Report lorsque la décision du tribunal n'a pas encore été publiée en français.

... ces thèses sont non seulement très différentes, mais aussi effectivement contradictoires: la règle de l'unanimité repose sur l'égalité fondamentale de toutes les provinces puisque chacune jouirait d'un droit de veto, tandis qu'un droit de veto exclusif du Québec vient en contradiction tant avec la règle de l'unanimité qu'avec le principe de l'égalité fondamentale.

À l'appui de la première proposition, les avocats du Procureur général du Québec font valoir que la Cour suprême n'a pas explicitement écarté la règle de l'unanimité en privilégiant la règle du "degré appréciable de consentement provincial" mise de l'avant par la Saskatchewan. Si cette dernière règle est dictée par un "principe fédéral", on peut en dire autant de l'unanimité.

La Cour suprême rejette l'argument selon lequel il existe, par convention, une règle de l'unanimité. Elle cite le renvoi sur le rapatriement pour démontrer que le tribunal avait considéré le principe de l'unanimité. Après avoir appliqué les critères de Sir Ivor Jennings pour l'établissement de conventions constitutionnelles, la majorité des juges, en 1981, avait statué que l'unanimité ne satisfait pas à la troisième condition voulant que toutes les personnes visées se considèrent ainsi liées. La majorité des juges a fait valoir à l'époque que la convention n'exige qu'un degré appréciable de consentement provincial, ce qui demeure en deça de l'unanimité. En outre, en 1981, la minorité avait aussi rejeté l'argument voulant qu'il existe une convention relative à l'unanimité. En conséquence, le tribunal conclut en 1982 que le Québec ne pouvait pas revendiquer un droit de veto basé sur l'unanimité.

En faisant valoir que le Québec possède, par convention, un veto sur tout amendement constitutionnel, les avocats de la province se fondent sur le principe de la dualité. À l'appui de ce principe, ils présentent une abondante documentation représentant l'opinion d'hommes politiques fédéraux et provinciaux, d'experts constitutionnels et d'observateurs chevronnés. Ils citent des précédents dans lesquels des modifications constitutionnelles ont été reportées ou laissées en suspens faute d'avoir obtenu le consentement du Québec. Les avocats de la province prétendent que "même seuls, l'usage et la raison d'être suffiraient ...pour conclure au caractère normatif de la règle".

Mais la Cour suprême soutient que l'élément le plus important du critère de Jennings est la norme exigeant que tous les acteurs reconnaissent qu'ils sont liés par une règle, car "c'est, à notre avis, l'élément normatif, l'élément formel qui permet sans risque de faire avec certitude la distinction entre une règle constitutionnelle et une règle de convenance ou une ligne de conduite jugée opportune sur le plan politique". De l'avis des juges, une convention constitutionnelle aussi fondamentale aurait été expliquée par les hommes politiques fédéraux et provinciaux auparavant si elle avait existé:

Nous estimons toutefois qu'une correction ne peut demeurer inexprimée, sauf peut-être à l'étape de sa gestation avant qu'elle ne soit acceptée comme règle obligatoire. Nous ne connaissons aucun exemple d'une convention qui soit ainsi née sans jamais avoir été exprimée et aucun ne nous a été cité.

Pour ce qui est du renvoi sur la rapatriement, l'opinion majoritaire sur la convention avait soigneusement fait remarquer que les conventions ne peuvent pas être appliquées par la Cour puisqu'elles ne sont pas élaborées par des juges, contrairement aux règles de common law. Dans l'affaire du veto du Québec, la cour précise davantage la nature des conventions constitutionnelles:

On doit se rappeler toutefois que même si les règles conventionnelles diffèrent sensiblement des règles juridiques, il faut néanmoins les distinguer des règles de moralité, des règles de convenance et des règles subjectives. À l'instar des règles juridiques, ce sont des règles positives dont l'existence doit être établie en fonction de critères objectifs. Lorsqu'on nous demande de décider si la convention existe ou non, il nous incombe de dire si les conditions objectives de l'établissement d'une convention ont été remplies. Toutefois, il ne nous incombe nullement de dire s'il est souhaitable que la convention existe ou non.

La Cour statue donc que le Québec ne possède pas un droit de veto par convention puisqu'il ne satisfait pas aux "normes objectives" qui permettent maintenant à la Cour de statuer en matière de conventions constitutionnelles. Cette prétention reposait, au mieux, sur les bonnes dispositions du gouvernement fédéral, puisque les autres provinces n'avaient pas reconnu au Québec de droit spécial. On trouvera au chapitre 3 des précisions sur la réaction politique à l'arrêt sur le droit de veto.

NOMINATION DES JUGES - AFFAIRES METTANT EN CAUSE L'ART. 96

Comme nous l'avons indiqué dans la Revue de l'année 1981, la prolifération des tribunaux administratifs provinciaux à fonctions quasi-judiciaires ouvre la voie à des conflits possibles avec les dispositions de l'article 96 de la Loi constitutionnelle de 1867. Cet article donne en effet au gouvernement fédéral le pouvoir de nommer les juges des cours supérieures, de district et de comté dans chaque province. Essentiellement, une province ne peut attribuer à une cour inférieure ou à un tribunal administratif des fonctions exercées normalement par une cour nommée par le fédéral. Ainsi, il appartient aux tribunaux de déterminer ce qui constitue une fonction aux termes de l'article 96. Dans l'arrêt rendu par la Cour suprême en 1981 dans l'affaire du Renvoi concernant la Loi sur la location résidentielle, le juge Dickson a exposé un critère à trois étapes pour déterminer si un tribunal administratif établi par une province a des fonctions analogues à celles d'une cour établie aux termes de

l'article 96. Dans l'affaire du Renvoi concernant l'article 6 de la Family Relations Act, [1982], 1 R.C.S. 2-173, 62, la Cour suprême du Canada traite d'un autre aspect de l'article 96, à savoir si les fonctions assignées à une cour provinciale sont des fonctions normalement exercées par une cour établie aux termes de l'article 96 et, dans ce cas, si elles outrepassent les pouvoirs de la province? La loi précitée de la Colombie-Britannique confère aux juges de la Cour provinciale le pouvoir de rendre des ordonnances concernant la tutelle ou la garde des enfants, le droit d'accès du parent, l'occupation de la résidence familiale et l'accès à ladite résidence par l'autre parent. La validité de ces articles de la Loi a été soumise aux tribunaux. Le litige ne porte pas sur la question de savoir si le contenu de la loi est du ressort de la province, mais bien si la méthode adoptée par celle-ci pour atteindre les objectifs de la législation est valable.

En premier lieu, la Colombie-Britannique fait valoir que le pouvoir de rendre les ordonnances énumérées ci-dessus correspond généralement à la juridiction exercée par les tribunaux inférieurs avant 1867, juridiction conservée depuis la Confédération. Deuxièmement, la province prétend que l'article 6 de la Family Relations Act fait partie intégrante d'un plan législatif d'une grande portée visant à favoriser le règlement de différends familiaux. Six provinces interviennent en faveur de la Colombie-Britannique. Le gouvernement fédéral fait valoir que l'article 6 est ultra vires étant donné que les cours supérieures avaient généralement compétence en matière de garde et de tutelle des enfants en 1867, et qu'elles continuent d'avoir compétence en l'espèce.

Dans un arrêt de la majorité rendu par le juge Estey, la validité de certains des articles contestés est confirmée. Selon le juge Estey, rien dans l'histoire judiciaire ne permet d'établir que les cours supérieures ont effectivement juridiction exclusive en matière de tutelle ou de garde des enfants. La majorité invoque une norme tirée de l'arrêt rendu par le Comité judiciaire du Conseil privé en 1949 dans l'affaire Labour Relations Board of Saskatchewan c. John East Iron Works Limited. À cette occasion, Lord Simonds a suggéré qu'il suffisait d'établir que, traditionnellement, l'article 26 n'était pas applicable au pouvoir ou à la juridiction en cause; ainsi, tout pouvoir résiduel reviendrait aux cours inférieures. Ce critère est plus souple que celui invoqué par le juge Duff dans le Renvoi sur l'adoption, qui demande si la juridiction contestée est en général analogue à celle qu'exerçaient les cours inférieures avant la Confédération, laissant ainsi entendre que tous les autres pouvoirs reviennent aux cours supérieures.

Le juge Estey complète ses motifs d'une interprétation intentionnelle. Il déclare que l'évolution constitutionnelle témoigne d'une reconnaissance accrue de la capacité des provinces d'instituer une vaste série de programmes par l'entremise d'organismes administratifs et judiciaires. En outre, il estime que l'application et l'interprétation de lois du genre de la Family Relations Act se fait mieux

par le moyen des procédures formelles et moins exigeantes des cours provinciales... les techniques hautement raffinées qui ont été élaborées au cours des siècles pour résoudre des difficultés sérieuses et souvent profondes qui surgissent dans la collectivité ne sont pas nécessaires pour trancher bien des litiges dont les cours inférieures sont saisies en vertu de lois provinciales contemporaines. (p.107)

Le juge en chef Laskin exprime l'opinion minoritaire et confirme le jugement du juge Hinkson de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique déclarant la législation ultra vires. S'inspirant des précédents dans le cas de chacune des fonctions contestées, soit la garde, la tutelle, l'occupation de la résidence familiale et les ordonnances de ne pas entrer, le juge déclare que ces précédents s'apparentent davantage à la juridiction des cours prévues à l'article 96 qu'à celle d'une cour provinciale; il emploie ainsi un critère plus rigoureux. Le juge en chef rejette également l'argument provincial voulant que la portée de l'ensemble de la loi exige une seule juridiction. Selon lui,

il ne suffit pas de répondre que les cours provinciales sont plus accessibles à ceux qui requièrent un redressement en vertu de la Family Relations Act que ne l'est la Cour suprême... Cela ne suffisait pas pendant la période suivant immédiatement 1867 lorsque les moyens de communication et les possibilités d'accès aux services judiciaires étaient de beaucoup moindres qu'ils ne le sont de nos jours et cela ne constitue donc pas une réponse valable aujourd'hui. (p. 92)

CHARTRE DES DROITS ET LIBERTÉS

Le 8 septembre, le juge en chef Jules Deschênes de la Cour supérieure du Québec, rend une décision qui fera époque en statuant que la législation québécoise sur la langue française est inconstitutionnelle puisqu'elle va à l'encontre des dispositions de la Charte garantissant les droits à l'instruction dans la langue de la minorité (voir Quebec Association of Protestant School Board et al. c. Le Procureur général du Québec et al. Attorney General of Canada, [1982] C.S. 673 à 709). Dans son arrêt, le juge Deschênes examine les rapports qu'il y a entre plusieurs des articles les plus importants de la Charte, notamment les articles 1, 23, 24, 33 et 52.

Les requérants, la Quebec Association of Protestant School Boards, la Protestant School Board of Montreal et la Lakeshore School Board, appuyés par le gouvernement fédéral, sollicitent une déclaration établissant que

les restrictions sur l'accès à l'instruction en langue anglaise prévues à l'article 72 et les suivants de la Charte de la langue française et des Règlements adoptés en vertu de la Charte soient

sans effet dans la mesure où elles sont incompatibles avec les articles 23(1)b), 23(2) et 23(3) (de la Charte canadienne des droits et libertés). [Traduction]

Les articles controversés sont les dispositions suivantes de la Charte de la langue française:

72. L'enseignement se donne en français dans les classes maternelles, dans les écoles primaires et secondaires sous réserve des exceptions prévues au présent chapitre.
73. Par dérogation à l'article 72, peuvent recevoir l'enseignement en anglais, à la demande de leur père et de leur mère,
 - a) les enfants dont le père ou la mère a reçu au Québec l'enseignement primaire en anglais,
 - b) les enfants dont le père ou la mère est, le 26 août 1977, domicilié au Québec et a reçu, hors du Québec, l'enseignement primaire en anglais,
 - c) les enfants qui, lors de leur dernière année de scolarité au Québec avant le 26 août 1977, recevaient légalement l'enseignement en anglais dans une classe maternelle publique ou à l'école primaire ou secondaire,
 - d) les frères et soeurs cadets des enfants visés au paragraphe c.

Les commissions scolaires font valoir que ces dispositions vont à l'encontre des droits à l'instruction dans la langue de la minorité garantis par la Charte canadienne des droits et libertés qui se lit partiellement comme suit:

23. (1) Les citoyens canadiens:

- a) dont la première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province où ils résident,
- b) qui ont reçu leur instruction, au niveau primaire, en français ou en anglais au Canada et qui résident dans une province où la langue dans laquelle ils ont reçu cette instruction est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province,

ont, dans l'un ou l'autre cas, le droit d'y faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans cette langue.

- (2) Les citoyens canadiens dont un enfant a reçu ou reçoit son instruction, au niveau primaire ou secondaire, en français ou en anglais au Canada ont le droit de faire instruire tous leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de cette instruction.
- (3) Le droit reconnu aux citoyens canadiens par les paragraphes (1) et (2) de faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de la minorité francophone ou anglophone d'une province
 - a) s'exerce partout dans la province où le nombre des enfants des citoyens qui ont ce droit est suffisant pour justifier à leur endroit la prestation, sur les fonds publics, de l'instruction dans la langue de la minorité;
 - b) comprend, lorsque le nombre de ces enfants le justifie, le droit de les faire instruire dans des établissements d'enseignement de la minorité linguistique financés sur les fonds publics.

L'article 59 a été intégré à la Charte à la toute fin des négociations intergouvernementales afin que le droit de la minorité anglophone du Québec de faire instruire leurs enfants en anglais aux niveaux primaire et secondaire ne soit pas imposé au gouvernement du Québec sans son consentement. Cet article prévoit que les dispositions de l'alinéa 23(1)(a) de la Charte n'entreront en vigueur pour le Québec qu'après autorisation de l'assemblée législative ou du gouvernement du Québec. Toutefois, les commissions scolaires contestent l'allégation voulant que la "clause Québec" soit incompatible avec la "clause Canada" de la Charte dont le critère d'admissibilité est la preuve que les parents ou les frères et soeurs de l'enfant ont fait leurs études en anglais au Canada, quel que soit l'endroit.

Deux questions de procédure sont d'abord examinées. Le paragraphe 24 (1) de la Charte permet à toute personne, victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la Charte, de s'adresser à un tribunal compétent "pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances". Le juge Deschênes statue que la demande de jugement déclaratoire s'inscrit dans le cadre des réparations exigibles et il cite à l'appui de sa décision plusieurs textes publiés récemment par des universitaires.

La seconde question de procédure vise à établir si, pour demander réparation aux tribunaux, il faut que les droits d'une personne aient été violés, ou s'il suffit qu'une telle violation soit appréhendée. Plus précisément, les Commissions scolaires interviennent pour le compte des enfants dont le droit à l'instruction dans la langue de la minorité sera

violé sous le régime de la Loi 101 lors de la rentrée des classes en septembre 1982. Pour étayer sa décision voulant que l'article 24 s'applique à l'avenir comme au passé, le juge Deschênes cite une observation du professeur Peter Hogg:

(L'article 24) ne justifie pas la présentation d'une demande dans le cas d'une violation appréhendée seulement. Toutefois, il est possible que l'interprétation élargie adoptée par la Cour suprême du Canada de ce qui constitue la qualité pour agir dans les causes constitutionnelles (voir surtout *Borowski c. le ministre de la Justice* (1981)) s'étende aux demandes de réparation présentées en vertu de l'article 24, ce qui amènerait la Cour à exercer un pouvoir discrétionnaire et à accorder qualité pour agir dans des cas non prévus explicitement dans l'article 24. (p. 42) [Traduction]

Un autre motif qui a mené à cette conclusion est la décision du juge Deschênes portant que la nature extraordinaire de la Loi constitutionnelle de 1982, en tant que loi suprême du Canada, milite en faveur d'une interprétation large: cette loi ne doit pas être "un carcan procédural ni un corset punitif".

Le juge Deschênes compare ensuite les articles pertinents de la Charte et de la Loi 101. Il constate qu'il y a conflit entre la Loi 101 et l'article 23, la première étant plus restrictive. Il considère ensuite laquelle des lois doit prévaloir.

Même si l'article 52 de la Charte précise que la Constitution du Canada est la loi suprême du Canada qui rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit, le juge Deschênes est d'avis qu'il doit être lu conjointement avec l'article 1^{er} qui prévoit des limites "raisonnables" aux droits garantis. Le Québec fait valoir que les dispositions de la Loi 101 relatives à l'instruction dans la langue de la minorité constituent "des limites raisonnables prescrites par la loi" et dont la justification peut "se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique". Les Commissions scolaires et le gouvernement fédéral prétendent que l'article 1^{er} ne s'applique pas à l'article 23. Les arguments relatifs au rapport entre les articles 23, 1^{er} et 33 laissent supposer que les rédacteurs avaient des intentions qui ne sont pas évidentes, selon le juge Deschênes, à la lecture de la Charte. Soucieux d'éviter de compenser les "lacunes de la législature", il statue que l'article 1^{er} est une clause dérogatoire générale, comme le Québec l'a prétendu.

Mais la reconnaissance de l'applicabilité de l'article 1^{er} entraîne l'élargissement du rôle des tribunaux. Du moment où la restriction des droits permise à l'article 1^{er} outrepassé les limites raisonnables pour devenir "violation ou négation des droits", les tribunaux sont habilités à remédier à la situation, aux termes de l'article 24.

La question considérée ensuite est le point de savoir si la "clause Québec" constitue une limite, permise aux termes de l'article 1^{er}, ou la négation des droits linguistiques de la minorité, cette négation étant interdite par l'article 24. Comme le déclare le juge Deschênes:

La frontière est donc clairement marquée, qu'aucune législature ne peut franchir: celle-ci peut restreindre un droit garanti mais elle ne peut pas l'abroger ou le nier. (p. 689)

Le Québec allègue que l'effet restrictif de l'article 73 de la Loi 101 demeure dans les limites prévues par l'article 1^{er}, mais la Cour rejette cette allégation. On pourrait, selon le juge Deschênes, autoriser une restriction si seule la restriction était permise, mais la restriction de droits garantis n'est pas une "restriction dans des limites raisonnables". Le juge rejette fermement l'allégation du Québec voulant que la restriction des droits collectifs entraîne la négation des droits individuels:

La Cour s'étonne, pour employer un euphémisme, d'entendre cet argument de la part d'un Gouvernement qui se flatte de maintenir en Amérique le flambeau de la civilisation française avec sa promotion des valeurs spirituelles et son respect traditionnel de la liberté.

En effet, l'argument du Québec fait état d'une conception totalitaire de la société à laquelle la Cour ne saurait se rallier. La personne humaine est la plus grande valeur que nous connaissons et rien ne doit concourir à diminuer le respect qui lui est dû. D'autres sociétés placent la collectivité au-dessus de l'individu. Elles emploient le rouleau-compresseur du kolkhoze et ne voient de mérite que dans le résultat collectif, même si des individus doivent être laissés pour compte au terme de l'exercice.

Cette conception de la société n'a pas encore pris racine chez nous, même si certaines initiatives politiques paraissent parfois la courtoiser dangereusement - et cette Cour ne l'honorera pas de son approbation. Chaque individu au Canada, au Québec, doit jouir de la plénitude de ses droits, soit-il seul, soit-il membre d'un groupe, et si ce groupe compte 100 membres, le centième a autant le droit de bénéficier de tous ses privilèges de citoyen que les quatre-vingt-dix-neuf autres. La prétendue restriction d'un droit collectif qui priverait le centième membre du groupe de l'exercice des droits garantis par la Charte constitue pour ce centième membre une véritable négation de ses droits. On ne saurait simplement le considérer comme le déchet accidentel d'une opération collective: notre conception de la personne humaine ne peut s'accommoder de cette théorie. (pp. 692-693)

Le juge Deschênes conclut que la "clause Québec" ne constitue pas une "limite raisonnable", et il déclare inopérantes les dispositions incompatibles, comme le prévoit l'article 52. Dans une longue déclaration

incidente, il considère les conséquences possibles de l'article 1^{er}. Selon lui, le Québec satisfait à trois des quatre critères: les limites législatives qu'il a imposées à l'usage de la langue sont "prescrites par une règle de droit", "dans le cadre d'une société libre et démocratique" et dont "la justification peut se démontrer". Mais la Loi 101 ne répond pas à la dernière condition: les limites imposées ne sont pas des "limites raisonnables" puisque les moyens prévus à l'article 73 sont disproportionnés aux fins indiquées dans la législation.

Appel est interjeté de cette décision à la Cour d'appel du Québec.

COMMUNICATIONS

L'une des décisions rendues en 1981, et qui a incité certaines provinces à tenter plus activement d'obtenir le contrôle de certains aspects de la radiodiffusion, est annulée en 1982.

En octobre 1981, le juge Seabright, de la Cour provinciale de Terre-Neuve, acquittait la Shellbird Cable Limited, accusée de recevoir et de transmettre un canal de télévision non autorisé aux termes de la licence émise par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC). La Shellbird acheminait les émissions de quatre canaux autorisés, mais elle assurait également la diffusion d'un signal de la Public Broadcasting Service (PBS) transmis par satellite et capté par une antenne parabolique située à Corner Brook (Terre-Neuve). La décision du juge Seabright s'inspire de la technologie des satellites. Il statue que la réception et la distribution des émissions de PBS ne sont pas visées par la définition de la "radiodiffusion" figurant dans la Loi sur la radiodiffusion. Selon la Loi, ce terme désigne toute radiocommunication transmise sans "guide artificiel". Selon le juge Seabright, les satellites sont des guides artificiels et il statue que le CRTC n'est pas habilité à réglementer cette activité. (Pour de plus amples détails, voir le chapitre 8 de la Revue de l'année 1981.)

Dans le renvoi R. c. Shellbird Cable Limited (non publié, Cour d'appel de Terre-Neuve, 20 avril 1982), cette décision est annulée. S'exprimant au nom de la cour, le juge en chef Mifflin considère que l'interprétation donnée par le juge Seabright de la Loi sur la radiodiffusion est littérale et restrictive et il favorise une interprétation plus large de la Loi.

La Cour appuie d'abord l'allégation du gouvernement fédéral voulant que la Loi sur la radiodiffusion couvre les services radiodiffusés et les non radiodiffusés, dans la mesure où ils sont assurés par des entreprises de radiodiffusion. En outre, dans son interprétation des objectifs de la Loi, la Cour en arrive à la conclusion que la réglementation des entreprises de radiodiffusion est essentielle à la réalisation des objectifs exposés dans la législation, le plus important étant le contenu des émissions:

Le fait de soustraire à la réglementation du Conseil les émissions qui ne répondent pas rigoureusement à la définition de la radiodiffusion irait à l'encontre de l'esprit de la Loi... et aurait pour effet de compromettre la politique nationale de radiodiffusion que la loi est venue étayer. (p. 12) [Traduction]

La Cour statue que le CRTC a bel et bien compétence pour réglementer l'interception et la distribution du signal PBS par la Shellbird et que, par conséquent, la société a dérogé aux conditions de sa licence. Selon la Cour, il importe que la réglementation des émissions ne soit pas différente selon le mode de transmission. Cette décision va dans le sens de l'arrêt rendu en 1973 par la Cour d'appel de l'Ontario, renvoi de C.F.R.B., concernant le rapport entre les sociétés exploitantes de communications et le contenu du message. Dans cette affaire, le tribunal a déclaré que "ce serait aller à l'encontre de considérations pratiques et de la logique que de confier au Parlement la responsabilité de réglementer et de contrôler les sociétés exploitantes, tout en le privant du droit d'exercer le contrôle législatif sur la raison d'être même du système d'exploitation, soit la réception et la transmission de données intellectuelles" (cité par Peter Hogg, Constitutional Law in Canada, p. 339). [Traduction]

À la mi-juillet, le Procureur général de la Colombie-Britannique dépose un bref introductif d'instance à la Cour suprême de la Colombie-Britannique contre le Procureur général du Canada et le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. Le litige porte sur la compétence en matière de télévision payante. La province cherche à obtenir une déclaration affirmant que "si on l'interprète comme il se doit", la Loi sur la radiodiffusion n'autorise aucunement le CRTC à réglementer la production, l'acquisition, la présentation et la distribution d'émissions destinées à la télévision payante, et ne lui confère pas la compétence pour tenir des auditions, ni émettre ou révoquer les licences de télévision payante. La province prétend que même si la Loi sur la radiodiffusion autorisait le CRTC à réglementer ces activités, la Loi était ultra vires en l'espèce.

Le gouvernement provincial cherche aussi à obtenir une déclaration stipulant la nature des activités interprovinciales autres que la radiodiffusion menées par les exploitants d'entreprises de radiodiffusion, et précisant qui a compétence en la matière. Les activités énumérées sont les suivantes:

- ° télévision payante
- ° service de surveillance
- ° service de contrôle
- ° sondage d'opinion auprès des abonnés

- ° lecture des compteurs d'électricité
- ° cote d'écoute
- ° service de contrôle et de commutation
- ° service de jeux vidéo
- ° services d'information
- ° services informatisés à temps partagé

Le gouvernement de la C.-B. fait valoir que de telles activités menées au sein de la province ne sont pas assujetties aux pouvoirs conférés par la Loi sur la radiodiffusion et qu'elles échappent à l'autorité de la Loi elle-même. Aucune décision n'a été rendue à la fin de l'année.

DROIT PÉNAL

Le partage des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux en matière de droit pénal est une source permanente de conflits entre les deux ordres de gouvernement. Le paragraphe 91(27) de la Loi constitutionnelle de 1867 donne au Parlement le pouvoir de légiférer en matière criminelle, mais le paragraphe 92(14) attribue aux provinces le pouvoir d'administrer la justice. En conséquence, lorsqu'une province légifère pour protéger la population contre des pratiques sociales indésirables, elle ne peut pas "créer" d'infractions criminelles.

Comme le reportait la Revue de l'année 1981, la cour provinciale de l'Alberta a déclaré ultra vires un article d'un règlement édicté par la Ville de Calgary en vue de contrôler la prostitution, lequel règlement interdit, sous peine d'infraction, le racolage sur la voie publique. Selon la cour provinciale, ce règlement constitue un empiètement sur le pouvoir du Parlement en matière criminelle. Cette décision est infirmée en février par la Cour d'appel de l'Alberta (R. c. Westendorp (1982), 134 D.L.R. (3^e), p. 338). Le juge d'appel Kerans établit que la législation provinciale donne à l'administration municipale le pouvoir de prendre les moyens voulus pour empêcher qu'il ne soit porté atteinte aux droits de la population sur la voie publique et aux alentours, et dans les lieux et immeubles publics. Il cite les témoignages de plusieurs témoins et conclut que le racolage à Calgary constitue une atteinte aux droits de la population et une source de préoccupation et que, en conséquence, la question est du ressort de la Ville de Calgary. Le juge rejette l'argument voulant que le règlement vise la prostitution, estimant au contraire qu'il vise "uniquement à protéger les usagers de la voie publique contre les incitations vexatoires et embarrassantes à participer contre leur gré au marché du racolage" (p. 350). [Traduction]

Une requête en autorisation de pourvoi est admise par la Cour suprême. Dans l'arrêt Lenore Jacqueline Westendorp c. La Reine (Cour suprême du Canada, 25 janvier 1983, non publié), la Cour suprême du Canada confirme à l'unanimité l'acquittement prononcé par le juge de la cour provinciale, estimant que le règlement constitue un empiètement sur le pouvoir fédéral en matière criminelle.

L'avocat de Westendorp tente d'établir que l'accusation constitue une violation de l'article 7 de la Charte canadienne des droits et libertés. Cette argumentation est abandonnée lorsqu'il devient clair que

l'avocat de l'appelante a cherché non seulement à infuser à l'art. 7 un contenu de fond qui dépasse le cadre attribué à ses termes, mais aussi à invoquer l'art. 7 pour contester la validité du règlement sans accepter comme fondement obligatoire à l'argument fondé sur l'art. 7 qu'il ne peut s'appliquer que si on doit accepter le règlement comme valide en vertu de partage des pouvoirs entre les paliers du gouvernement.

Entre parenthèses, cette déclaration du juge en chef Laskin a en pour effet d'infirmer la prétention selon laquelle l'article 7 devrait être interprété comme étant une règle "d'application de la loi fondamentale", dans l'esprit de la jurisprudence américaine.

En ce qui concerne l'essentiel de l'article 6.1 du règlement de la Ville de Calgary, le juge en chef Laskin considère qu'il est illusoire de penser qu'il a trait au contrôle de la voie publique. Au contraire, les dispositions du règlement ne sont invoquées que lorsqu'il y a offre de rapports sexuels ou sollicitation. Comme l'objet de l'article 6.1 est de contrôler la prostitution, la cour a cherché à établir s'il s'agissait d'une tentative légitime de contrôler les nuisances publiques, ou alors d'une façon détournée de s'attaquer à la prostitution. Le juge en chef qualifie de déconcertante la conclusion du juge Kerans selon laquelle tout effet sur la prostitution aurait le caractère d'une "attaque préventive". Il poursuit:

Ce qui me paraît découler de l'interprétation que le juge Kerans donne au règlement, c'est qu'il établit un conflit de juridiction qui va beaucoup plus loin que le principe du double aspect et qui permet à une province ou à une municipalité d'usurper un pouvoir législatif fédéral exclusif. Si une province ou une municipalité peuvent faire porter une attaque directe contre la prostitution au compte du maintien du bon ordre dans la rue en disant qu'il s'agit d'une atteinte aux droits du public, elles peuvent faire de même relativement au trafic de drogues.

Cet arrêt met en doute la légitimité de règlements semblables adoptés par d'autres municipalités. Un comité permanent de la Chambre des communes procède à l'étude du contrôle de la prostitution et de la compétence en la matière.

La poursuite des auteurs d'infractions criminelles est un autre domaine contesté par les deux ordres de gouvernement. Le gouvernement fédéral peut poursuivre les auteurs d'infractions criminelles prévues dans la législation instituée en vertu de catégories de pouvoirs fédéraux autres que le pouvoir en matière de droit pénal. Ce qui a été confirmé dans une décision rendue en 1979 par la Cour suprême dans l'affaire La Reine c. Hauser, la majorité des juges ayant établi que la Loi sur les stupéfiants reposait sur l'aspect résiduel du pouvoir de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement. En conséquence, le Procureur général du Canada a le pouvoir, en vertu de la loi, de mettre quelqu'un en accusation. Le jugement n'a pas établi toutefois, si le gouvernement fédéral a le pouvoir d'intenter des poursuites au criminel dans le cas d'infractions relevant du pouvoir en matière de droit pénal.

Dans un opinion concordante mais distincte qu'il prononçait dans l'arrêt Schneider c. La Reine, [1982] 2 R.C.S. 112, le juge en chef Laskin confirme la validité de la Heroin Treatment Act de la C.-B. relativement à la santé publique plutôt qu'aux stupéfiants:

... à mon avis, dans Hauser, la majorité n'aurait pas dû rattacher la Loi sur les stupéfiants au pouvoir résiduel. À moins de revenir à une conception depuis longtemps délaissée de la compétence relative à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement, selon laquelle celle-ci englobe tout le répertoire des pouvoirs législatifs fédéraux, j'aurais, quant à moi, considéré la Loi sur les stupéfiants comme un exercice du pouvoir fédéral en matière de droit criminel (comme l'a fait le juge Dickson qui était dissident sur une autre question dans l'arrêt Hauser). Si j'avais siégé dans l'affaire Hauser, j'aurais souscrit aux motifs du juge Spence qui, dans cette affaire, a considéré que la Loi sur les stupéfiants relève à la fois de la compétence en matière de droit criminel et de la compétence en matière d'échanges et de commerce. (p. 421)

La relation qui existe entre la compétence en matière criminelle, la compétence en matière d'échanges et de commerce et en matière de paix, ordre et bon gouvernement a été examinée au cours de deux causes récentes. L'affaire La Reine c. Hoffman-la Roche Ltd. (nos 1 et 2) (1982) 125 D.L.R. (3d.) 607, porte sur une question qui a été évitée par la majorité des juges dans la décision Hauser, à savoir, si le Procureur général du Canada peut poursuivre l'auteur d'infractions prévues dans la loi et qui relèvent de la compétence en matière criminelle. Hoffman-la Roche, une société pharmaceutique, est accusée, en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, de faire commerce de façon à limiter ou diminuer la concurrence. Avec l'appui du Procureur général de l'Ontario, la société fait valoir que le gouvernement fédéral n'est pas habilité à porter accusation contre elle puisque la Loi a été interprétée par les tribunaux comme étant une loi pénale. Le juge Martin, de la Cour d'appel de l'Ontario, constate que le Parlement a "au moins" le pouvoir concurrent d'appliquer toute loi adoptée en vertu du paragraphe 91(27) tant que ladite loi vise principalement, comme c'est le cas de la Loi relative aux enquêtes

sur les coalitions, à supprimer, dans l'intérêt national, toute conduite essentiellement transprovinciale dans sa nature, ses opérations et ses effets... (p. 634). [Traduction] Dans une déclaration incidente, le juge Martin fait valoir qu'il existe un rapport étroit entre la compétence en matière criminelle et le pouvoir général du Parlement de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada

...lorsque l'objet de la législation a une dimension nationale, le pouvoir résiduel et la compétence en matière de droit criminel s'appuient mutuellement. Dans certains cas, la frontière entre la législation criminelle promulguée sous le régime du paragraphe 91(27) en vue de protéger l'intérêt national pour enrayer toute conduite de nature criminelle, et la législation adoptée en vertu du pouvoir général de protéger l'intérêt national, est parfois si ténue qu'elle peut difficilement être discernée, si toutefois elle est discernable (p. 643). [Traduction]

Le juge invoque aussi des motifs pour confirmer la validité de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions en vertu de la compétence en matière de commerce. Dans son ensemble, la Loi peut être interprétée comme étant une "réglementation générale du commerce dans tout le Dominion, cet aspect du pouvoir en matière d'échanges et de commerce ayant été défini dans la décision rendue en 1881 par le Comité judiciaire du Conseil privé dans l'affaire Citizens Insurance Co. c. Parsons.

Dans le renvoi Canadian Pacific Transport Co. Ltd. et al. et La Cour provinciale de l'Alberta et al. (1982) 135 D.L.R. (3^e) 89, la question en litige est celle de savoir si le gouvernement fédéral peut justifier la validité de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions en vertu de sa compétence en matière de commerce ou de son pouvoir général. Le Procureur général du Canada plaide que même si la validité de la Loi a toujours été reconnue en vertu du paragraphe 91(27), elle pourrait aussi se justifier au titre d'autres catégories de pouvoirs de sorte que sa validité ne dépend pas de la compétence en matière criminelle" (p. 94). La Cour d'appel de l'Alberta rejette la prétention selon laquelle la Loi vise "à réglementer le commerce généralement", faisant valoir qu'elle porte au contraire sur les principes éthiques qui sous-tendent les pratiques commerciales et selon lesquels la violation de certaines normes de conduite constitue un acte criminel (p. 112). Lorsqu'une telle loi n'a pas été adoptée en vertu de la compétence en matière criminelle, elle ressortit à la propriété et aux droits civils et, par conséquent, elle est ultra vires des pouvoirs du gouvernement fédéral.

Le juge d'appel Prowse rejette aussi la prétention voulant que la validité de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions se fonde sur le pouvoir de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada. Il déclare qu'il ne s'agit ni d'urgence nationale ni d'une matière

qui n'avait pas été prévue au moment de la Confédération. Il estime que les pratiques commerciales visées dans la législation ne sont pas, pour la nation, une source de préoccupation qui transcende le pouvoir des autorités locales de légiférer en la matière. Le juge Prowse déclare:

...le fait de considérer un ensemble de préoccupations provinciales - sans plus - comme étant un motif suffisant pour habiliter le Parlement à légiférer en matière de propriété et de droits civils risque de restreindre les pouvoirs provinciaux et, dans le cas qui nous occupe, je ne vois aucun motif de considérer un ensemble de préoccupations provinciales comme étant une question intéressant l'ensemble de la nation... (p. 115). [Traduction]

La requête en autorisation de pourvoi est admise par la Cour suprême. L'affaire est entendue en septembre conjointement avec l'appel de la pharmacie Kripps au cours duquel on soulève la question connexe du pouvoir de poursuivre pour violation de la Loi des aliments et drogues. Aucun arrêt n'est encore rendu à la fin de l'année.

Dans l'affaire Le Procureur général du Canada et al. c. The Law Society of British Columbia et al. (1982) 137 D.L.R. (3^e) 1, la question du fondement constitutionnel de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions a aussi été soulevée. L'arrêt émane de deux pourvois distincts: Donald Jabour, avocat de la Colombie-Britannique, discipliné par le Barreau pour "conduite indigne d'un avocat" parce qu'il avait fait de la réclame pour ses services juridiques, demande à la cour une déclaration affirmant que le Barreau a violé la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et sa liberté de parole. Après que la Commission sur les pratiques restrictives du commerce du Canada eût entrepris, sous le régime de la Loi, une enquête sur l'achat, la vente et la prestation de services juridiques en Colombie-Britannique, le barreau demanda au tribunal de déclarer la Loi inapplicable à la Law Society ou, si elle était applicable, de la déclarer ultra vires. Avec l'appui du gouvernement fédéral, Jabour demande à la cour si la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions est fondée sur la compétence en matière de droit criminel ou en matière d'échanges et de commerce.

Exprimant l'avis unanime de la cour, le juge Estey déclare que selon son interprétation de la définition de l'infraction dans la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, la Loi ne s'applique pas au Barreau, ce qui élimine le besoin de statuer sur la validité de la Loi. Toutefois, le juge déclare que "il ne sert à rien (au gouvernement fédéral) de parler de pouvoir en matière d'échanges et de commerce."

HYDRO-ÉLECTRICITÉ

En 1980, le gouvernement de Terre-Neuve présente le projet de loi Upper Churchill Water Rights Diversion Act en vue de faire révoquer le bail législatif avec le Québec pour la fourniture de ressources en eau de la rivière Upper Churchill. La loi est soumise aux tribunaux avant même d'être promulguée. Le 5 mars, la Cour d'appel de Terre-Neuve confirme la validité de la loi, contestée par le Québec (voir le Renvoi relatif à l'Upper Churchill Water Rights Diversion Act, 1980 (1982) 134 D.L.R. (3^e) 288). Le Québec fait valoir que la Loi est ultra vires pour quatre motifs: elle porte atteinte à des droits contractuels extra-provinciaux, elle vise à réglementer les échanges et le commerce, elle paralyse une compagnie constituée selon la loi fédérale, et le projet hydro-électrique de l'Upper Churchill est une entreprise interprovinciale. La cour définit la matière de la législation comme étant la fourniture d'énergie électrique à la province, et ainsi elle relève de la compétence provinciale. Selon elle, le fait qu'elle influe sur un contrat entre deux provinces "n'a forcément qu'un rapport secondaire avec les droits indéniables de la législature provinciale de légiférer en matière de propriété, de contrôle et de gestion des ressources naturelles qui se trouvent entièrement à l'intérieur des limites territoriales de la province".

Le Québec en appelle de cette décision à la Cour suprême; la Saskatchewan, le Manitoba, la Colombie-Britannique appuient Terre-Neuve, le gouvernement fédéral intervenant en faveur du Québec. Le cas est toujours à l'étude à la fin de 1982.

RELATIONS DU TRAVAIL

Depuis la décision rendue en 1925 par le Comité judiciaire du Conseil privé dans l'affaire Toronto Electric Commissioners c. Snider, la réglementation des relations de travail dans la plupart des secteurs de l'économie relève de la compétence provinciale en matière de propriété et de droits civils. Toutefois, le Code canadien du travail s'applique aux relations du travail concernant les travaux, entreprises ou commerces relevant de la compétence fédérale. Étant donné que ce domaine de compétence est partagé, il existe deux régimes d'accréditation des syndicats, ce qui peut donner lieu à des différends d'ordre constitutionnel. C'est ce qui se produit dans deux causes examinées par les tribunaux en 1982. Dans les deux cas, la cour reconnaît au Parlement la compétence en matière de relations du travail dans ces secteurs particuliers.

Dans le renvoi relatif au Conseil de bande Whitebear et au Carpenters' Provincial Council of Saskatoon et al., (1982) 135 D.L.R. (3^e) 128, le Conseil de bande Whitebear demande à la Cour d'appel de la Saskatchewan

d'annuler une décision du Saskatchewan Labour Relations Board reconnaissant le Carpenters' Provincial Council comme étant l'unité de négociation appropriée de 20 menuisiers et apprentis autochtones qui travaillent sur la réserve dans le cadre d'un programme fédéral de construction et de rénovation domiciliaires géré par le Conseil de bande. Celui-ci prétend que l'entreprise à laquelle oeuvrent les employés fait partie intégrante et découle nécessairement de la compétence législative exclusive attribuée au fédéral par le paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867 relativement aux Indiens et aux terres réservées pour les Indiens et que, par conséquent, elle échappe à l'autorité du conseil provincial des relations du travail. Pour étayer son argument, le Conseil cite la décision de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire St. Regis. Le syndicat et le Conseil font valoir que rien, dans les circonstances, ne permet de soustraire l'entreprise à la compétence relative à la propriété et aux droits civils; à l'appui de leurs arguments, ils invoquent l'arrêt de la Cour suprême dans l'affaire Four B. (On trouvera dans la Revue de l'année 1981 cet arrêt et l'arrêt rendu dans l'affaire St. Regis.)

Pour déterminer si les relations du travail font partie intégrante d'une matière sur laquelle le Parlement a principalement compétence, il importe de définir au préalable la nature de cette matière. À cet égard, le rôle du Conseil de bande est déterminant. Le juge d'appel Cameron rejette l'applicabilité de l'arrêt rendu dans l'affaire Four B., car ni la propriété de l'entreprise par les Autochtones, ni l'implantation de l'entreprise dans la réserve, ni l'emploi d'Autochtones ne justifient la classification de la fabrication de chaussures comme étant une activité fédérale, étant donné que le Conseil de bande n'y participe aucunement. Selon le juge, les conseils de bande font fonction d'agents du Parlement et du ministre, et ils exercent des fonctions relevant de la compétence fédérale sur les Indiens. Le juge Cameron est donc d'avis que le pouvoir de réglementer les relations du travail d'un Conseil de bande et de ses employés qui exercent des activités prévues dans la Loi sur les Indiens fait partie intégrante de la compétence conférée au fédéral en vertu du paragraphe 91(24).

La cour examine la nature des entreprises qui occupent les menuisiers. Le juge Cameron est d'avis que la construction de maisons sur la réserve ne peut pas être isolée de la fonction générale du Conseil de bande. À cet égard, il fait sienne l'opinion du juge Beetz, dans l'affaire Montcalm Construction, voulant qu'il est souhaitable d'examiner l'entreprise en tant que telle plutôt que la nature exacte de l'activité.

Pour ces motifs, la Cour annule la décision du conseil des relations du travail.

Tout au cours des négociations entre Ottawa et Terre-Neuve sur la question des ressources minérales au large des côtes, des divergences se sont manifestées quant à l'accréditation des syndicats. Le Syndicat international des marins canadiens demande à la Cour d'appel fédérale d'examiner et d'annuler une décision rendue par le Conseil canadien des relations de travail et de déclarer que celui-ci n'a pas la compétence de statuer sur la demande du syndicat de représenter les 116 employés de Crosbie Offshore Services Ltd. La cour rend sa décision le 8 mars dans le renvoi Syndicat international des marins canadiens et Crosbie Offshore Services Ltd., (1982) 135 D.L.R. (3^e) 485.

La province de Terre-Neuve ainsi que le Conseil canadien des relations de travail s'opposent à l'appel interjeté par le syndicat en faisant valoir que l'entreprise relève de la compétence provinciale en matière de propriété, de droits civils et d'entreprises locales. Le syndicat explique à la Cour que les navires sur lesquels les employés de la Crosbie travaillent ont des activités de transport hors des frontières provinciales et qu'ils relèvent, en conséquence, de la compétence fédérale. À l'appui de l'appelant, le gouvernement fédéral fait valoir que l'entreprise oeuvre sur le plateau continental; les avocats du fédéral affirment que la Couronne du chef du Parlement a un droit exclusif de propriété et celui de légiférer relativement à l'exploration et à l'exploitation des ressources minérales des fonds marins du plateau continental.

Le juge en chef Thurlow déclare que l'entreprise pourrait être classée comme étant une activité de navigation au-delà des frontières provinciales, cette activité étant de compétence exclusive du fédéral "en matière de navigation et de bâtiments ou navires (shipping)". Cette constatation faite, le juge en chef estime qu'il n'est pas nécessaire de déterminer si la compétence fédérale en matière de relations du travail pourrait être établie en considérant l'exploration de pétrole et de gaz aux larges des côtes comme une entreprise fédérale. Il propose de laisser la question en suspens, malgré la présentation soignée de l'avocat fédéral, jusqu'à ce qu'elle soit soulevée à nouveau comme élément essentiel d'une autre cause.

Un autre aspect des relations du travail, notamment la santé et la sécurité au travail, est considéré dans l'affaire La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Christiane Courtois et al., (1982) 136 D.L.R. (3^e) 213. La Compagnie des chemins de fer nationaux demande à la Cour supérieure du Québec de déclarer ultra vires la décision de la Commission de la santé et de la sécurité du travail de tenir une enquête relative à une collision ferroviaire survenue dans la province, ladite enquête étant une intrusion dans le champ de compétence exclusive du fédéral sur les entreprises de transport ferroviaire au niveau interprovincial. La Commission allègue que l'enquête est justifiée puisque la province a compétence en matière de propriété et de droits civils, et

elle demande que l'on applique le test fonctionnel pour savoir si l'application du droit provincial va interférer avec le fonctionnement de l'entreprise fédérale.

Les causes précitées visaient à établir si le Parlement peut revendiquer le droit de réglementer les relations du travail, qui sont normalement du ressort des provinces comme partie intégrante de sa compétence en d'autres matières; la cause en l'espèce vise à déterminer si la législation en matière de santé et de sécurité du travail s'applique aux chemins de fer, ou si ce sont les dispositions de la Loi fédérale sur les chemins de fer, qui habilitent la Commission canadienne des transports à enquêter sur les causes et les circonstances d'accidents, qui s'appliquent. Selon le juge Brassard, le test fonctionnel est de savoir si la loi provinciale interfère avec le fonctionnement de l'entreprise fédérale, ou si l'application de la loi provinciale produit "des effets essentiels et déterminants sur l'entreprise fédérale".

La Commission fait valoir qu'une distinction pourrait être établie, pour ce qui est des incidences sur l'entreprise fédérale, entre l'enquête elle-même et les ordonnances rectificatives qui suivront. Cet argument est rejeté. Dans son arrêt, le juge Brassard déclare que la sécurité au travail, les conditions de travail et les méthodes de fonctionnement sont inséparables des opérations ferroviaires, et que l'enquête et toute ordonnance rectificative ne pourront pas éviter d'avoir un effet déterminant sur le fonctionnement du Canadien national.

PRÉPONDÉRANCE

La décision de la Cour suprême dans l'affaire Multiple Access Ltd. c. McCutcheon et al., (1982) 138 D.L.R. (3^e) 1, est un excellent exemple de l'interprétation judiciaire de la validité et de la compatibilité de la législation fédérale et provinciale. Les défendeurs, qui sont des cadres supérieurs dans une société dont les actions sont cotées en bourse, ont été accusés d'avoir violé les dispositions relatives aux transactions d'initiés de la loi sur les valeurs mobilières de l'Ontario. Les défendeurs soutiennent que les dispositions de la loi provinciale relative aux transactions d'initiés sont inopérantes parce qu'elles font double emploi avec les dispositions de certains articles de la Loi sur les corporations canadiennes, qui a prépondérance. Au cours du procès, le juge Henry de la Cour des sessions hebdomadaires soutient que la prépondérance n'est pas en cause étant donné qu'il n'y a pas incompatibilité entre les deux lois. Le juge Morden, de la Cour divisionnaire, annule cette décision et statue qu'étant donné que deux dispositions législatives font double emploi, elles ne peuvent "coexister ni s'appliquer concurremment"; la doctrine de la prépondérance est donc invoquée. L'affaire va en appel à la Cour suprême et des questions constitutionnelles supplémentaires sont soulevées. Le gouvernement fédéral et cinq gouvernements provinciaux interviennent.

Alors que les tribunaux de juridiction inférieure avaient examiné uniquement les rapports entre les dispositions fédérales et provinciales relatives aux transactions d'initiés, la Cour suprême est priée d'examiner la validité des articles contestés avant d'en considérer la compatibilité.

Les avocats de la Multiple Access et de l'Ontario font valoir que les dispositions de la législation fédérale créent des responsabilités et des droits civils qui empiètent sur la juridiction provinciale. Au nom de la majorité de ses collègues, le juge Dickson déclare que les dispositions constituent un exercice légitime du pouvoir du Parlement en matière de droit des sociétés, qui découle de son pouvoir général et de sa compétence en matière d'échanges et de commerce. Au nom des dissidents, les juges Beetz et Chouinard, le juge Estey déclare ultra vires les dispositions pertinentes de la législation fédérale puisqu'elles empiètent sur la compétence provinciale.

Le juge Dickson confirme également la validité de la législation provinciale puisqu'elle constitue un exercice du pouvoir de la province en matière de propriété et de droits civils. Le juge repousse l'argument voulant que les dispositions provinciales relatives aux transactions d'initiés paralysent les fonctions d'une société constituée selon la loi fédérale et en réduisent le statut ou les pouvoirs essentiels.

Après avoir établi la validité de chacun des articles en question, le juge Dickson cherche à déterminer si ces deux lois peuvent coexister et s'appliquer concurremment, ou si la doctrine constitutionnelle de la prépondérance s'applique. Il repousse l'idée selon laquelle le double emploi constitue un motif valable pour invoquer la prépondérance. À son avis, le double emploi n'engendre pas la contradiction requise selon la norme moderne la plus stricte du conflit, définie comme suit par le juge Martland dans l'affaire Smith c. La Reine: l'observation de l'une entraîne l'inobservance de l'autre. Le juge Dickson s'en explique ainsi:

...Il ne semble y avoir aucune raison valable de parler de prépondérance et d'exclusion sauf lorsqu'il y a un conflit véritable, comme lorsqu'une loi dit "oui" et que l'autre dit "non", "ou demande aux mêmes citoyens d'accomplir des actes incompatibles"; l'observance de l'une entraîne l'inobservance de l'autre.

Comme il est possible, dans les deux cas, d'observer la législation relative aux transactions d'initiés, le juge Dickson considère que la doctrine de la prépondérance n'a pas à être invoquée.

SANTÉ PUBLIQUE

Dans l'affaire Brenda Ruth Schneider c. La Reine (mentionnée plus haut), la validité de l'Heroin Treatment Act de la Colombie-Britannique est mise à l'épreuve. Schneider, qui est héroïnomane, prétend que la Loi, surtout ses dispositions prévoyant la détention et le traitement obligatoires des personnes qui s'adonnent à l'héroïne, constitue un empiètement sur la compétence fédérale.

À la Cour suprême de la Colombie-Britannique, le juge en chef McEachern déclare que la compétence du Parlement en matière de stupéfiants s'étend à la protection des toxicomanes contre l'usage des drogues. Le juge McEachern statue également que la loi provinciale est un empiètement déguisé sur le pouvoir en matière de droit criminel. Dans un arrêt rendu à l'unanimité, les juges de la Cour d'appel provinciale infirment la décision du tribunal inférieur et font valoir que la législation se rapporte aux catégories de matières relevant des paragraphes 92(7), (13), (15) et (16) de la Loi constitutionnelle de 1867. Les juges statuent que la création, le maintien et l'administration de services et d'institutions dans le but de supprimer ou réduire la dépendance aux drogues ne peuvent pas être associés à la réglementation des stupéfiants, au sens où on l'entend dans l'affaire Hauser.

À la Cour suprême, l'avocat de Schneider soutient que la Loi porte atteinte au pouvoir du Parlement de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, à son pouvoir en matière de droit criminel et à son pouvoir de conclure des traités. Au nom de ses collègues de la Cour, le juge Dickson déclare que le traitement des toxicomanes ne satisfait à aucun des critères qui pourraient justifier son rattachement au pouvoir général. Il s'agit d'un problème local ou provincial plutôt que d'une préoccupation nationale; ce problème n'a pas "atteint des dimensions telles qu'il affecte le corps politique du Dominion", puisque le manque de traitement dans une province ne compromet pas les intérêts d'une autre province. De l'avis du juge, le problème de l'héroïnomanie n'est pas encore devenu urgent, et il conclut:

Je ne crois pas que la question des stupéfiants soit si globale et indivisible qu'on ne puisse pas diviser la compétence législative en attribuant au Parlement du Canada la compétence sur le commerce illégal des stupéfiants et aux provinces la compétence sur le traitement ou la cure des toxicomanes.

Le juge Dickson repousse aussi l'argument voulant que la Loi fasse un crime de la dépendance à l'égard des stupéfiants et constitue donc un empiètement déguisé sur la compétence du Parlement en matière de droit criminel. La Loi vise à réduire la dépendance à l'égard de l'héroïne et non à punir ceux qui en font usage. Le juge rejette aussi l'argument relatif à l'application des traités.

Pour conclure, le juge Dickson déclare que l'essentiel de la Loi porte sur la santé publique, laquelle relève de la compétence de la province sur les questions de nature locale et privée. De l'avis du juge Dickson, le fait que le gouvernement fédéral comme les gouvernements provinciaux souscrivent à la validité de la législation provinciale est important, mais non décisif.

TAXATION

Trois articles de la Loi constitutionnelle de 1867 ont trait aux pouvoirs respectifs du fédéral et des provinces en matière de taxation. Le paragraphe 91(3) donne au gouvernement fédéral le pouvoir de prélever des deniers "par tous modes ou systèmes de taxation", y compris les taxes directes et indirectes. Le paragraphe 92(2) limite le pouvoir de la province à la "taxation directe dans les limites de la province dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux." L'article 125 vise à limiter les pouvoirs des deux ordres de gouvernement puisqu'il interdit la taxation de toutes terres ou propriétés appartenant au Canada ou aux provinces. Cette disposition est contestée lors de l'audition d'une affaire par la Cour suprême en 1982 et la constitutionnalité des taxes provinciales est mise en cause dans deux autres affaires.

Suite à la publication du Programme énergétique national à la fin de 1980, le gouvernement de l'Alberta avait demandé à la Cour d'appel provinciale si l'application au gaz naturel appartenant à la province de la taxe sur le gaz naturel et sur les liquides extraits du gaz naturel était ultra vires du gouvernement fédéral. La cour déclara que la taxe prélevée était essentiellement une taxe plutôt qu'un mécanisme de réglementation imposé en vertu de la compétence en matière d'échanges et de commerce. En l'occurrence, il s'agissait d'une violation de l'article 125, et l'application de la taxe au gaz naturel appartenant à la province était donc invalide. Le gouvernement fédéral en appela de cette décision à la Cour suprême. Cinq provinces ainsi qu'une association d'industries intervinrent pour le compte de l'Alberta. Malgré l'entente intervenue en septembre 1981 entre le gouvernement fédéral et celui de l'Alberta et visant à supprimer la taxe pour une période de cinq ans, la Cour suprême rend un arrêt dans l'affaire du Renvoi relatif à une taxe sur le gaz naturel exporté proposée par le Parlement du Canada, (1982) 1 R.C.S. 1004. La plupart des juges de la Cour souscrivent à la décision de la Cour d'appel de l'Alberta, le juge en chef et les juges McIntyre et Lamer étant dissidents.

Le gouvernement de l'Alberta demande si le gaz naturel qui appartient à la province jusqu'à son acheminement par pipe-line aux États-Unis pour y être vendu à l'acheteur qui en prend livraison est taxable en vertu de la taxe sur le gaz naturel et sur les liquides extraits du gaz naturel. La majorité formule la question comme suit: "Le Parlement du Canada

détient-il le pouvoir législatif d'imposer une taxe sur du gaz naturel qui, en tout temps pertinent avant son exportation, appartient à la Couronne du chef de l'Alberta?"

Le gouvernement fédéral fait valoir que l'imposition d'une taxe sur l'exportation de marchandises provinciales est permise en vertu de l'arrêt *Johnny Walker*, selon lequel l'imposition de droits de douane sur les spiritueux importés en Colombie-Britannique est réputée être un exercice de la compétence en matière d'échanges et de commerce. Toutefois, la Cour constate que le Programme énergétique national nie explicitement l'existence d'une taxe à l'exportation. En outre, la taxe est imposée sur toute vente de gaz naturel et non uniquement sur les exportations. Le gouvernement fédéral fait valoir en outre que la taxe se fonde sur le pouvoir conféré à Ottawa de réglementer les échanges et le commerce en vertu du paragraphe 91(2) de la Loi constitutionnelle de 1867. Toutefois, de l'avis de la Cour, la taxe ne réglemente aucunement l'acheminement, la production ou la consommation de gaz naturel et ne modifie aucunement le comportement économique adopté en fonction des objectifs fixés. En bref, la taxe est uniquement un mécanisme permettant de prélever un revenu, et cette conclusion est étayée par des assertions contenues dans le document sur l'énergie. En conséquence, étant donné que la mesure constitue essentiellement une taxation, sa portée est subordonnée aux dispositions de l'article 125 de la Loi constitutionnelle de 1867 et ne s'applique pas aux biens de la province.

Le juge en chef Laskin et les juges McIntyre et Lamer sont dissidents. À leur avis, la taxe ressortit aux pouvoirs du gouvernement fédéral. Le juge en chef Laskin, qui a rédigé les motifs de la minorité, qualifie la décision du tribunal inférieur de triomphe de la forme sur le fond. Il est clair, dit-il, que la Cour d'appel de l'Alberta a choisi de s'attaquer aux modalités de la taxe...plutôt qu'au fond de la question; l'arrêt du Conseil privé dans l'affaire Atlantic Smoke Shops c. Conlon et l'audition récente de l'affaire Simpsons-Sears sont la preuve que les tribunaux ne doivent pas se laisser tromper par la forme de la perception d'une taxe pour en faire un motif d'invalidité. La minorité expose un réseau de rapports politiques et constitutionnels entourant la taxe sur le gaz naturel et les liquides extraits du gaz naturel et, selon elle, ces rapports établissent la validité de la taxe.

De l'avis du juge en chef Laskin, en qualifiant la taxe sur le gaz naturel et les liquides extraits du gaz de "taxation pure" ou strictement de mesure visant à produire un revenu, le tribunal inférieur a adopté une définition trop formaliste. Les taxes sont souvent conçues en fonction d'autres objectifs économiques; la taxe sur le gaz naturel et les liquides extraits du gaz naturel fait partie d'un plan global de réglementation visant la répartition et la conservation de l'énergie. De l'avis du juge

en chef Laskin, il n'est pas possible de dissocier la taxe du plan de réglementation dans lequel elle s'inscrit:

Qu'une cour dépouille une loi contestée d'un appui fondamental pour ensuite conclure à la vulnérabilité de ce qui reste, voilà une façon inacceptable d'aborder une politique aussi soigneusement structurée que la politique détaillée et complète que nous avons à étudier en l'espèce. (p.392)

Les juges dissidents ne souscrivent pas non plus à la décision de la Cour voulant que la taxe ne soit pas une taxe à l'exportation. La Cour a tout simplement mal interprété la position fédérale. À leur avis, il est clair que le gouvernement fédéral a été persuadé de ne pas imposer une taxe à l'exportation payable par le destinataire du gaz exporté et qu'il a plutôt opté pour une taxe à régler par le producteur-distributeur du gaz exporté.

Après avoir établi que la taxe sur le gaz naturel et les liquides extraits du gaz naturel est une taxe à l'exportation intégrée au plan de réglementation du Programme énergétique national, les juges dissidents examinent les rapports qui existent entre la taxe et les autres dispositions de la Loi constitutionnelle de 1867, surtout l'article 125. Cette disposition relative à l'immunité de la Couronne pourrait être conciliée avec l'article 91 en limitant l'immunité de la Couronne provinciale contre la taxation fédérale en ce qui concerne les transactions intra-provinciales. De l'avis des juges dissidents, la taxe est une taxe sur les transactions applicable aux biens qui franchissent la frontière de la province et ainsi, il n'y a pas lieu d'invoquer l'article 125. L'exigence que la taxe soit payable par la Couronne provinciale ne change rien à sa nature et n'a pas pour effet de l'assujettir à l'article 125. Comme le précise le juge en chef Laskin:

De plus, il n'existe aucun principe d'immunité de la Couronne du chef d'une province contre le pouvoir législatif fédéral, que ce soit en matière de réglementation ou de taxation, dès qu'une province se lance apparemment dans le domaine des exportations et des opérations internationales. C'est le cas en l'espèce. En effet, le gouvernement fédéral deviendrait l'otage de la Couronne du chef d'une province si cette dernière pouvait échapper à son pouvoir général en matière de commerce international, en affirmant tout simplement qu'elle met des biens de la Couronne sur le marché international. (p. 391)

Dans une déclaration incidente, le juge en chef Laskin examine le rapport qu'il y a entre cette cause et le pouvoir général du gouvernement fédéral. De l'avis des juges dissidents, "le pouvoir de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada constitue un fondement plus

approprié pour un projet de loi ayant la portée envisagée par le Programme énergétique national" (p. 416). Le juge en chef favorise une interprétation moins restrictive du pouvoir général en déclarant que "la stérilisation de l'octroi d'un pouvoir constitutionnel nuit à une constitution vivante." Il approuve le relâchement des restrictions relatives à la clause sur la paix, l'ordre et le bon gouvernement que l'on note dans les arrêts rendus dans le renvoi relatif à la Loi anti-inflation et l'affaire Hauser.

Deux arrêts rendus par la Cour suprême en 1982 portent sur la question de savoir si certaines taxes provinciales sont directes ou indirectes.

L'arrêt prononcé le 26 janvier dans l'affaire Le ministre des Finances de la province du Nouveau-Brunswick et al. et Simpsons-Sears Ltd, [1982] 1 R.C.S. 144, a une histoire compliquée. Vers le milieu des années 70, Simpsons-Sears était opposée à ce que la Loi du Nouveau-Brunswick sur la taxe pour les services sociaux et l'éducation s'applique à la distribution de ses catalogues. Ceux-ci sont expédiés de l'Ontario et distribués gratuitement au Nouveau-Brunswick. En 1978, le juge Ritchie avait prononcé un arrêt au nom de la majorité des juges de la Cour suprême selon lequel, sur une base non constitutionnelle, la taxe ne s'appliquait pas à la compagnie. À son avis, c'est le dernier consommateur des biens qui doit payer la taxe selon le libellé de la Loi et la définition de "consommateur" et de "consommation" ne s'applique pas à la compagnie en ce qui concerne la distribution des catalogues. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick modifia la Loi, donnant à la consommation une définition élargie de manière à y intégrer la distribution publicitaire, ce qui a eu pour effet d'assujettir Simpsons-Sears au paiement de la taxe.

Toutefois, Simpsons-Sears invoque de nouveaux arguments à l'encontre de l'application de la taxe. En premier lieu, la compagnie veut savoir si la taxe, aux termes de la Loi, s'applique à la compagnie. Ensuite, elle demande si l'imposition d'une taxe à la compagnie relativement à la distribution gratuite de ses catalogues est une "taxation directe dans les limites de la province", comme l'exige le paragraphe 92(2).

La jurisprudence constitutionnelle a établi plusieurs critères permettant de déterminer si une taxe est directe ou indirecte. En général, la taxe directe est payée "par la personne dont on entend ou désire qu'elle la paie." La taxe indirecte peut être payée par une personne "qui s'attend à la récupérer auprès de quelqu'un d'autre ou a l'intention de le faire" (Peter Hogg, Constitutional Law of Canada, p. 402). Bon nombre de taxes imposées aux commerces peuvent cependant être récupérées par ceux-ci comme élément du prix de biens et services. Comme l'auteur le fait remarquer, si toutes ces taxes étaient jugées indirectes, l'assiette fiscale des provinces serait considérablement réduite.

Les tribunaux inférieurs statuent que la taxe est indirecte et qu'elle échappe aux pouvoirs de la province étant donné qu'elle est habituellement reportée sur les consommateurs; ainsi, c'est le dernier consommateur qui en fait les frais. Cette décision suscite des remous dans toutes les provinces car elle suppose que toutes les taxes imposées aux commerces et aux détaillants sont indirectes. Dans sa dissidence, le juge Limerick de la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick exprime ainsi sa préoccupation:

Une taxe imposée à un détenteur et que ce dernier incorpore dans ses coûts d'exploitation et reporte en tant qu'élément non précisé du coût des marchandises vendues n'est pas une taxe indirecte pour autant. Si elle l'était, toutes les taxes imposées aux détaillants, telles l'impôt sur le revenu, les taxes foncières, les taxes sur les fournitures utilisées et entièrement consommées dans l'entreprise du détaillant, comme les taxes sur la papeterie, les registres de comptabilité, les crayons, les matériaux de construction etc. seraient aussi des taxes indirectes. (p. 158)

La Cour suprême se démarque de cette opinion extrême. Le juge en chef Laskin statue qu'en général le fait qu'une compagnie ait la possibilité de répercuter sur le client le coût des taxes n'a pas pour effet de rendre celles-ci automatiquement indirectes. Il déclare qu'une classification plus judicieuse des taxes indirectes peut être tirée des motifs du juge Rand dans l'arrêt Canadien pacifique c. Le Procureur général de la Saskatchewan. Si la taxe était "reliée ou reliable directement ou indirectement, à un bien en particulier, ou à son prix la taxe tendrait à alourdir le coût de ce bien ou de la transaction sur le marché". Comme les catalogues ne sont pas à vendre, la taxe ne peut être appliquée à une unité de biens ou au prix de ce bien. En conséquence, les modifications apportées à la Loi du Nouveau-Brunswick sont jugées intra vires. Cette décision rassure les provinces.

Une autre décision unanime de la Cour suprême rendue au mois d'août concernant la Newfoundland and Labrador Corporation Ltd. et al. c. Le Procureur général de Terre-Neuve et al., (1983) D.L.R. (3^e) 577, porte sur la validité d'une autre taxe provinciale. Le litige avait été examiné en 1980 dans un renvoi à la Cour d'appel de Terre-Neuve qui a déclaré la Mining and Mineral Rights Tax Act, 1975, intra vires de la province. Cette Loi impose deux taxes, notamment la "taxe minière" sur le revenu imposable tiré par l'exploitant des opérations minières dans la province, et la taxe sur les droits miniers applicable à tous les exploitants et à toute personne qui reçoit des paiements en contrepartie de la cession d'un droit minier à un exploitant. Les appelantes, la Newfoundland and Labrador Corp. Ltd. et la Javelin International Ltd., s'étaient engagées par contrat à échanger avec les compagnies minières leurs droits d'exploitation

moyennant paiement aux exploitants. Les appelantes ont d'abord contesté la validité de la taxe sur les droits miniers, mais la question devant la Cour porte sur la constitutionnalité de l'ensemble de la loi et sur la question de savoir si, advenant son maintien, elle s'applique aux appelantes.

La Cour suprême statue que les deux taxes sont un impôt sur le revenu "qui frappe la personne même à qui on veut la faire payer". Il s'agit donc de taxes directes.

Les compagnies prétendent que l'application spécifique de la taxe sur les droits miniers au propriétaire (mais non à l'exploitant) est une taxe sur le revenu brut; la "tendance générale" veut que le contribuable essaie de reporter la taxe sur quelqu'un d'autre, ce qui la rendrait indirecte. La Cour repousse cet argument. Le juge Martland déclare que la compagnie n'a aucun moyen de reporter la taxe sur une autre personne puisqu'elle ne s'occupe pas de transactions commerciales. Il cite l'opinion incidente de Lord Greene du Conseil privé en 1950, à laquelle il souscrit, dans l'affaire Attorney-General for British Columbia v. Esquimalt and Nanaimo Railway Company (1950)

Il est probablement vrai, dans le cas de bon nombre de formes de taxes qui sont incontestablement directes, que l'assujetti voudra, si possible, en reporter le fardeau sur quelqu'un d'autre. Mais il ne s'agit là que d'une tendance économique. L'assujetti peut agir consciemment ou inconsciemment, avec succès ou sans succès; ses efforts peuvent totalement ou partiellement échouer en raison d'autres forces économiques. Leurs Seigneuries estiment que ce genre de tendance est foncièrement différente du "report" que l'on considère comme la marque d'une taxe indirecte.

La Cour rejette également les arguments connexes voulant que la taxe soit imposée sur des opérations hors des limites de Terre-Neuve et qui échappent, par conséquent, au pouvoir de la province, et que la taxe est un empiétement sur la compétence fédérale en matière de réglementation des échanges et du commerce.

5 LE DÉBAT SUR L'ÉCONOMIE

Durant la majeure partie de l'année 1982, les gouvernements fédéral et provinciaux mènent un débat intensif et entouré d'une grande publicité sur la gestion de l'économie. Avec l'escalade alarmante des taux d'intérêt au milieu de 1981, le pays entre en pleine récession. La consommation fléchit, les investissements sont interrompus; les entreprises mettent des travailleurs à pied devant la chute de la demande alors que le taux de chômage augmente. Le secteur de la construction connaît un ralentissement à cause des taux d'intérêt élevés qui réduisent la demande de logements et une nouvelle hausse du chômage s'ensuit.

Pour le gouvernement fédéral, c'est l'inflation qui constitue le principal problème économique du pays; pour d'autres, dont les gouvernements provinciaux, ce sont les taux d'intérêt qui posent le plus grand défi. Ottawa se cramponne à sa double stratégie destinée à réduire l'inflation: la Banque du Canada continue de contenir la masse monétaire, tandis que le gouvernement fédéral cherche à restreindre son déficit afin de limiter les effets inflationnistes de ses dépenses. Ottawa prévient toutefois qu'il ne peut pas lutter seul contre l'inflation; c'est pourquoi il prie les gouvernements provinciaux de maîtriser leurs dépenses et le secteur privé de modérer les prix et les salaires.

À la Conférence des premiers ministres sur l'économie qui se déroule en février, les premiers ministres provinciaux sont unanimes à demander une diminution des taux d'intérêt afin de favoriser l'emprunt et ainsi stimuler l'investissement et la productivité. Ils soutiennent que même si le dollar canadien devait baisser par suite de l'exportation de devises vers les États-Unis où les taux d'intérêt sont plus élevés, les avantages l'emporteraient toujours sur les inconvénients.

Dans leurs budgets du printemps, les provinces essaient de composer avec la récession et ses conséquences en dépit du refus d'Ottawa de modifier sa politique monétaire. Certaines provinces déposent des budgets axés sur l'expansion dans l'espoir qu'un accroissement des dépenses publiques stimulera l'économie et diminuera le chômage. D'autres

choisissent de réduire les dépenses gouvernementales en faisant valoir que c'est leur hausse incontrôlée qui entretient l'inflation. La majorité des provinces mettent en œuvre des programmes destinés à soulager les propriétaires de maisons, les petites entreprises et les agriculteurs du fardeau des taux d'intérêt. De même, la plupart établissent des programmes de création d'emplois en vue d'aider les victimes de la récession.

Après avoir présenté, dans son budget du 28 juin, son programme de restriction des prix et des salaires, le Programme 6 et 5, le gouvernement fédéral essaie de convaincre les provinces et le secteur privé de l'adopter et de s'unir pour enrayer l'inflation et atténuer les pressions exercées sur l'économie. Les provinces sont toutefois d'avis que la restriction des salaires doit s'effectuer suivant les besoins de chaque palier de gouvernement. Avant la fin de l'année, neuf provinces ont mis en œuvre leurs propres programmes de limitation des salaires.

En plus de ces démarches communes, les gouvernements fédéral et provinciaux ont convenu avant la fin de l'année de lutter conjointement contre le chômage et ont étudié la possibilité d'établir des budgets complémentaires pour stimuler l'économie. La crise économique a donc, de certaines façons, forcé les deux niveaux de gouvernement à coopérer à la gestion de l'économie et à surmonter les conséquences de la récession.

LA CONFÉRENCE DES PREMIERS MINISTRES SUR L'ÉCONOMIE

Tout au long de 1981, les premiers ministres des provinces, le Premier ministre Davis de l'Ontario en tête, ont demandé à maintes reprises de rencontrer leur homologue fédéral dans le cadre d'une conférence sur l'économie. Les deux sommets économiques fédéraux-provinciaux tenus en 1978, auxquels avaient participé les syndicats et le secteur privé, étaient présentés comme des modèles de fédéralisme coopératif, bien que ces délibérations aient produit peu de résultats concrets.

Dans un très long échange de lettres avec son homologue fédéral, le Premier ministre Davis avait soutenu que seule une bonne coopération fédérale-provinciale pouvait venir à bout de l'inflation. Il mettait en question la confiance que M. Trudeau plaçait dans l'impact anti-inflationniste du budget fédéral d'octobre 1980, déclarant que "ces politiques ne seront pas efficaces et qu'elles sont perçues ainsi par tous les principaux acteurs de la scène économique" (M. Davis à M. Trudeau, 15 avril 1981, p. 1). M. Davis disait également croire que, bien que tous les gouvernements reconnaissent la nécessité de restreindre leurs dépenses, ils désapprouvaient le fait que le gouvernement fédéral "se fie de plus en plus à la Banque du Canada pour enrayer l'inflation".

Le Premier ministre Trudeau accepte finalement de tenir une conférence des premiers ministres au début de 1982. Il établit toutefois des paramètres en ce qui a trait au fond et au déroulement de la conférence. Dans un télex adressé au Premier ministre Davis, M. Trudeau déclare:

La préoccupation principale à court terme de mon gouvernement au chapitre économique est d'assurer dans les années à venir la croissance et la stabilité du prix en opérant d'une façon équitable les restrictions nécessaires pour interrompre le cycle inflationniste. Tous les gouvernements doivent reconnaître qu'il n'existe tout simplement pas d'autres solutions - stimuler l'économie à ce moment-ci ne fera immanquablement qu'aggraver l'inflation et le chômage et freiner la croissance réelle. Je me propose de demander à tous les gouvernements provinciaux de faire état des démarches qu'ils sont disposés à entreprendre dans les prochains mois en complément des mesures de restriction fédérales. (Télex du Premier ministre Trudeau au Premier ministre Davis, 16 décembre 1981, p. 2)

M. Trudeau met ainsi en doute l'assertion des provinces suivant laquelle l'économie a besoin d'être stimulée, soutenant plutôt que le jeu combiné d'une politique d'austérité et d'une politique de resserrement du crédit permettra de vaincre l'inflation.

Dans ses lettres au Premier ministre, M. Davis se dit toujours persuadé que les problèmes économiques de la nation doivent être abordés dans le cadre de sommets fédéraux-provinciaux plutôt que de la série de réunions ministérielles bilatérales proposée par Ottawa. Bien que M. Trudeau accepte de tenir la conférence des premiers ministres, il la qualifie de "consultative". Cette position traduit le désenchantement du gouvernement fédéral à l'égard du "fédéralisme de concertation" et des conférences des premiers ministres où les provinces sont en mesure de se prononcer sur des questions de compétence fédérale.

Le gouvernement fédéral et les provinces ne s'entendent pas non plus sur le caractère public à donner à la conférence. Selon M. Trudeau, le nombre restreint des participants et des séances publiques de la conférence constitutionnelle de novembre 1981 a contribué à créer une atmosphère "sérieuse" grâce à laquelle une entente a été possible. Il se dit très désireux d'éviter "les formalités inutiles et les mécanismes parfois trop bureaucratiques" qui ont encadré les délibérations des deux conférences économiques de 1978. Les provinces, le Québec en particulier, préconisent une conférence publique dans la plus grande mesure possible, mais elles finissent par accepter la formule mixte utilisée à la conférence constitutionnelle.

Trois questions figurent à l'ordre du jour: la gestion de l'économie, les accords fiscaux et le développement économique à long terme. Les deux derniers sujets sont étudiés aux chapitres 6 et 7 respectivement.

Personne n'a une idée précise, au début de la conférence, de ce qu'il en sortira. Pour le gouvernement fédéral, il est évident que la réunion ne conduira à aucune prise de décision. De plus, les politiques fédérales sur les trois questions à l'ordre du jour sont bien connues. La politique

monétaire d'Ottawa, en place depuis 1975, a été mise de l'avant lors du budget anti-inflationniste d'octobre 1980. Quant aux politiques régissant le développement économique et les accords fiscaux, le gouvernement les a énoncées dans le budget de novembre 1981. Ottawa explique bien qu'il n'est pas tenu d'obtenir le consentement des provinces pour modifier la formule de péréquation ou le Financement des programmes établis (FPE). La conviction qu'une entente peut et doit être conclue concerne avant tout les accords fiscaux. Toutes les provinces reconnaissent que le gouvernement fédéral a compétence exclusive en matière de politique monétaire et fiscale nationale, mais elles estiment nécessaire de présenter des politiques de rechange.

Ayant l'expérience des conférences antérieures des premiers ministres, surtout celles qui ont porté sur la constitution et les ententes fiscales, les provinces s'attendent à un accord ou à un communiqué qui ralliera tous les gouvernements. Comme les deux paliers sont parvenus à une entente définitive à la dernière conférence constitutionnelle, les comparaisons avec le sommet économique sont inévitables et les attentes, peut-être exagérées.

On ne s'entend pas non plus sur l'objet de la conférence. Le Premier ministre Lougheed espère que les participants conviendront de la voie à suivre pour redresser l'économie. À son avis, la coopération fédérale-provinciale est essentielle: "C'est une réalité de notre fédération; la méconnaître, c'est se condamner à l'échec." Le Premier ministre Hatfield estime que "les décisions doivent être prises ici à la Conférence des premiers ministres"; tous les Canadiens attendent que des mesures soient prises à l'égard de l'économie. Le Premier ministre Pawley du Manitoba, qui assiste à sa première rencontre officielle avec ses homologues fédéral et provinciaux, indique que, selon lui, la conférence doit être le début d'un "processus systématique de consultation sur l'élaboration et la coordination de politiques conjointes". Le Premier ministre Trudeau, de son côté, affirme que les premiers ministres se réunissent plutôt pour se consulter, se faire part de leurs expériences respectives, échanger des idées et déterminer les mesures à prendre pour coordonner leurs efforts en vue d'améliorer l'économie.

La conférence a lieu au moment où le gouvernement fédéral précise sa nouvelle démarche à l'égard des relations intergouvernementales. En réorganisant le ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) et en mettant fin au "fédéralisme du chèque en blanc", le gouvernement fédéral confirme à l'ensemble du pays son désir de renforcer sa présence. Cette nouvelle orientation vers l'exécution des programmes en parallèle influe principalement sur les délibérations des premiers ministres concernant le développement économique et les accords fiscaux. Le débat sur la stratégie monétaire et fiscale nationale est beaucoup plus une confrontation de mesures de rechange présentées par les porte-parole de chaque partie qu'un débat fondé sur des vues divergentes sur le fédéralisme, les relations intergouvernementales ou les intérêts de chaque gouvernement.

Outre le fait que le gouvernement fédéral a une attitude particulière à l'égard des relations fédérales-provinciales, le sommet d'Ottawa se déroule dans un contexte économique assez sombre. Le taux d'inflation dépasse 12 p. 100; le taux de chômage de 8,6 p. 100 est en voie de subir une nouvelle hausse. Après avoir atteint un sommet record au printemps et à l'été de 1981, les taux d'intérêt à court terme se sont stabilisés à 15 p. 100. Le budget déposé par Allan MacEachen en novembre est la cible toute indiquée des critiques, qui fusent de toutes parts; il a peut-être, d'ailleurs, miné la crédibilité du gouvernement fédéral. Tout en protestant contre le resserrement économique provoqué par les taux d'intérêt élevés, les provinces s'élèvent conjointement contre le projet d'Ottawa de modifier les accords fiscaux fédéraux-provinciaux. Les syndicats de la fonction publique organisent une manifestation à l'entrée du Centre des conférences d'Ottawa afin de demander aux premiers ministres provinciaux de rejeter toute proposition visant à contrôler les prix et les salaires.

Le taux d'inflation ou les taux d'intérêt?

Dans son discours d'ouverture du 2 février, le Premier ministre Trudeau défend la politique monétaire et fiscale de son gouvernement. Les taux d'intérêt sont élevés de sorte à restreindre l'emprunt et à réduire ainsi les dépenses et l'inflation. Cette même politique est en oeuvre également aux États-Unis. Toutefois, les taux d'intérêt canadiens doivent être supérieurs aux taux américains afin d'empêcher l'exode des capitaux vers les États-Unis et une chute du dollar canadien. Ottawa maintient que si les taux d'intérêt sont élevés, c'est parce que l'inflation atteint un niveau sans précédent. Une baisse de l'inflation, fait-il valoir, entraînera une baisse des taux d'intérêt. Aussi l'inflation est-elle le principal problème économique du pays. M. Trudeau rejette l'idée de stimuler l'économie parce qu'il "serait inacceptable que nous amenuisions nos chances de réduire l'inflation et d'abaisser les taux d'intérêt à long terme, alors que nous marquerions seulement des gains marginaux et temporaires au chapitre de l'emploi". Il énonce de nouveau les buts fixés dans le budget de novembre 1981 -- restriction, équité et renouveau économique -- et soutient que son gouvernement lutte contre l'inflation sans pour autant alourdir le coût social et qu'il jette les bases d'un meilleur avenir économique.

Les provinces n'avaient pas hésité à manifester leur opposition à un resserrement du crédit, mais les attaques menées simultanément contre la politique monétaire et fiscale fédérale à l'occasion de la conférence sont en grande partie le fait d'une coïncidence. Les premiers ministres allèguent que c'est le niveau élevé des taux d'intérêt qui entretient l'inflation, à mesure que les propriétaires de maison, les agriculteurs et les entreprises subissent une hausse des prix. De même, la productivité décline et le chômage augmente pendant que les industries et les petites entreprises s'effondrent sous un lourd fardeau financier. Le Premier

ministre Peckford de Terre-Neuve se fait le porte-parole de ses homologues des autres provinces en déclarant qu'"il est permis de se demander si nous ne souffrons pas plus du prétendu remède que de la maladie elle-même".

Les premiers ministres des provinces sont unanimes à demander qu'Ottawa abaisse les taux d'intérêt afin de stimuler l'investissement, la productivité et la croissance économique. Comme le dit Brian Peckford en empruntant au jargon économique:

Il me semble que le gouvernement fédéral, depuis un an environ, s'attaque à la demande. Autrement dit, on réduit le volume de la demande en maintenant les taux d'intérêt élevés; alors moins de gens vont emprunter et la demande va diminuer... Je crois plutôt qu'il faut mettre l'accent sur l'offre; baissez vos taux d'intérêt, laissez les gens emprunter, créez des emplois et, en conséquence, accroissez l'offre en général. Les emplois vous procureront l'argent nécessaire pour acheter cette offre supplémentaire. (CTV, Canada A.M., transcription, 2 février 1982)

Les provinces répondent également à l'argument du gouvernement fédéral selon lequel une baisse des taux d'intérêt entraînera une dépréciation brusque du dollar. Elles soutiennent qu'un dollar affaibli pourrait avoir un effet positif sur l'économie. Comme le Premier ministre Lougheed l'indique:

La dévaluation du dollar a pour effet de stimuler l'achat de produits canadiens plutôt que de produits importés. La possibilité de se procurer des produits canadiens à des prix plus raisonnables, surtout en cette période où de nombreuses industries pourraient produire davantage, atténue l'incidence des prix plus élevés des produits importés sur les consommateurs. La substitution de produits canadiens aux importations améliorerait également les possibilités d'emploi dans le secteur manufacturier durement touché. ("Notes pour une allocution d'ouverture du Premier ministre Lougheed", Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur l'économie, Ottawa, février 1982, p. 6)

M. Pawley est le seul premier ministre provincial à soulever la possibilité d'un contrôle des changes pour protéger un dollar dévalué. Selon lui, il pourrait s'avérer nécessaire de restreindre les sorties de "dollars spéculatifs". (Radio-Canada FM, Sunday Magazine, transcription, 31 janvier 1982)

Le gouvernement fédéral réplique à cet argument en faisant valoir que les marchés d'exportation pour les produits canadiens sont faibles et que le fléchissement du dollar ne contribuerait aucunement à stimuler les

exportations. Au contraire, le prix des importations s'élèverait et créerait une "deuxième vague d'inflation". (Entrevue avec le président du Conseil du Trésor, Don Johnston, CTV, Canada A.M., 3 février 1982)

Les provinces estiment que les gouvernements, tout en stimulant l'investissement par une baisse des taux d'intérêt, doivent contribuer à créer un climat favorable à l'investissement tant canadien qu'étranger. Le Premier ministre Lougheed propose que les dépenses fiscales éliminées dans le budget fédéral soient rétablies et que l'Agence d'examen de l'investissement étranger (FIRA) modère les conditions régissant l'investissement étranger. Le Premier ministre de la Colombie-Britannique, Bill Bennett, ébauche le projet d'établir un système d'obligations-développement exemptes d'impôt, grâce auquel des capitaux seraient mis en circulation sans qu'il soit nécessaire de puiser dans les fonds publics. Le Premier ministre Blakeney de la Saskatchewan présente une proposition plus interventionniste demandant que les deux paliers de gouvernement établissent un fonds canadien d'investissement public qui servirait à financer d'importantes entreprises d'immobilisations et à stimuler l'emploi et la croissance économique. Le Premier ministre Lévesque préconise la création immédiate de stimulants et propose de mettre sur pied un "fonds d'urgence" fédéral-provincial pour créer des emplois et soulager les employeurs du fardeau des taux d'intérêt élevés.

Seul M. Lougheed parle directement de la restriction des prix et des salaires dans son allocution d'ouverture. Il propose que les gouvernements fédéral et provinciaux s'entendent pour établir des indicateurs bien équilibrés qui seraient applicables aux salaires de tous les employés du secteur public, et il recommande que lesdits salaires ne dépassent pas ceux des employés du secteur privé. Il précise bien qu'il ne préconise pas un contrôle des prix et des salaires, parce que le programme en vigueur de 1975 à 1978 a montré qu'une telle mesure est "inefficace et injuste". Cette proposition s'inscrit dans le contexte d'une politique de taux d'intérêt "fixés au Canada" en six points et dont M. Lougheed donne les grandes lignes. Le premier ministre albertain y recommande également que l'accent soit mis à nouveau sur le secteur privé, que la confiance des investisseurs soit rétablie en réintroduisant les dépenses fiscales éliminées dans le budget fédéral et en modérant les critères d'examen de l'investissement étranger, que les débouchés sur les marchés étrangers soient accrus et que le réseau de transport soit amélioré.

Au cours d'une séance à huis clos tenue dans l'après-midi, le ministre fédéral des Finances, Allan MacEachen, expose de nouveau la stratégie fédérale de lutte contre l'inflation. Les politiques de rechange proposées par les provinces semblent susciter peu de discussion. Vers la fin de la réunion, le gouverneur de la Banque du Canada, Gerald Bouey, fait un exposé

détaillé sur les conséquences d'une baisse des taux d'intérêt pour le dollar. Il indique que chaque baisse de 0,03 \$ du dollar équivaudrait à une augmentation de un pour cent du taux d'inflation. Alors, dans le cas où le dollar serait déprécié de dix pour cent, la dette globale des provinces, estimée à 40 milliards de dollars US augmenterait de 400 millions de dollars. Le Premier ministre Hatfield du Nouveau-Brunswick est le seul parmi les chefs de gouvernements provinciaux à admettre publiquement qu'il s'est laissé influencer par l'explication de M. Bouey. M. Hatfield confesse que, à son avis, les premiers ministres des provinces ont traité assez cavalièrement les effets de leurs propositions sur le dollar canadien.

En dépit des accusations des provinces selon lesquelles les taux d'intérêt courants sont "insensés", "pervers" et "immoraux", le Premier ministre Trudeau réitère dans son allocution de clôture la position fédérale: il faut s'attaquer d'abord à l'inflation.

M. Trudeau rejette également l'"illusion" selon laquelle le gouvernement fédéral se préoccupe de l'inflation pour l'inflation, tandis que les provinces sont les seules à s'intéresser au chômage et à la croissance économique. Il soutient que la lutte contre l'inflation contribuera à créer des emplois et à stimuler l'économie. À son avis,

...si des comparaisons doivent être faites, je dirai que nous nous préoccupons du chômage et de la croissance économique plus que la plupart des gouvernements provinciaux, justement parce que nous sommes prêts à nous attaquer au problème de l'inflation. L'expérience ici au pays comme à l'étranger nous démontre que, à moins d'être préparés à lutter contre des problèmes comme l'inflation qui entravent notre chemin, nous ne pouvons connaître un développement économique réel à long terme ni créer des emplois permanent. (Transcription de la déclaration faite par le Premier ministre à la séance de clôture, Conférence des premiers ministres sur l'économie, Ottawa, 4 février 1982)

Dans leurs allocutions de clôture, les premiers ministres provinciaux continuent de critiquer sévèrement la gestion économique du gouvernement fédéral. La préoccupation d'Ottawa à l'égard du dollar est taxée d'"obsession" et le prétendu impact inflationniste de la dévaluation du dollar est qualifié d'"exagéré". Néanmoins, les premiers ministres provinciaux affichent un certain optimisme du fait qu'ils ont pu dire aux Canadiens qu'il existe une solution de rechange à la politique d'alignement de nos taux d'intérêt sur ceux des Américains. Aussi, tout en reconnaissant que le gouvernement fédéral ne modifierait jamais, au cours d'une conférence fédérale-provinciale, une politique qui relève de sa compétence exclusive, les premiers ministres provinciaux croient qu'ils ont influé sur les courants de l'opinion, ce qui pourrait éventuellement entraîner un changement d'orientation.

La possibilité d'une limitation des salaires dans le secteur public est soulevée à la dernière séance de la conférence. Dans son allocution de clôture, le Premier ministre propose les grandes lignes d'un contrôle temporaire des salaires dans le secteur public, proposition qu'il recommande vivement à tous les gouvernements d'adopter. Il suggère que tous les salaires supérieurs à 50 000 \$ soient gelés, que les salaires inférieurs à 15 000 \$ soient augmentés en fonction du coût de la vie et que les salaires situés entre ces deux niveaux soient augmentés selon une échelle progressive. M. Trudeau rappelle que, conformément au jugement que la Cour suprême a rendu en 1976 sur la Loi anti-inflation, les provinces sont responsables dans une large mesure du contrôle des prix, des salaires et des profits, sauf dans une situation d'urgence nationale. Il invite toutefois les provinces à adopter sa formule pour limiter les salaires dans le secteur public:

Alors, je vous ai demandé, et je vous demande encore ce soir, de faire état des mesures que vous comptez prendre, dans la limite de votre compétence, pour aider à réunir les conditions propices à une croissance économique sûre à long terme: une baisse de l'inflation, qui devrait favoriser une telle croissance, et une baisse des taux d'intérêt, en conséquence de cette baisse de l'inflation. (Transcription de la déclaration faite par le Premier ministre à la séance de clôture, p. 8)

Les premiers ministres des provinces sont surpris de la proposition de M. Trudeau. Ils déclarent qu'aucune proposition de cette nature n'a été déposée au cours des séances précédentes. Dans l'ensemble, ils soutiennent que la restriction des salaires des fonctionnaires est discriminatoire et que des indicateurs doivent être appliqués également aux prix et aux salaires dans le secteur privé pour que des effets réels se fassent sentir sur l'inflation. Comme le Premier ministre Blakeney l'explique:

La proposition n'a pas été déposée. C'était une idée générale lancée pour nous demander si nous pouvions fixer certains indicateurs à l'intention des fonctionnaires, et notre position était très simple: s'il s'agissait d'un programme général destiné à régir non seulement les salaires des fonctionnaires mais aussi les salaires dans le secteur privé et les prix et les revenus et les dividendes et les honoraires, etc., cette mesure de contrôle économique ne nous enthousiasmait pas, mais nous étions certainement disposés à écouter et à discuter. Mais si la proposition visait seulement à contrôler les salaires des fonctionnaires... elle ne nous intéressait pas du tout... (Radio-Canada, TV, The Journal, transcription, 4 février 1982)

Peter Lougheed reconnaît à la fin de la conférence qu'il n'est pas pratique de fixer des indicateurs "quantitatifs" pour les salaires du secteur public

d'un pays aussi varié que le Canada. (Edmonton Journal, 4 février 1982, p. D7)

Pour une évaluation de la conférence des premiers ministres et du fédéralisme canadien, consulter le premier chapitre.

LE DÉBAT SE POURSUIT

À la fin de la conférence des premiers ministres, les dirigeants des provinces s'engagent à continuer leur lutte contre la politique monétaire et fiscale du gouvernement fédéral. Les provinces ont l'occasion d'énoncer à nouveau leurs critiques dans les budgets du printemps.

Le ministre des Finances de la Colombie-Britannique, Hugh Curtis, accuse le Canada de marcher au pas américain pour ce qui est du resserrement du crédit et des taux d'intérêt élevés. "On nous dit, déclare-t-il, que nos politiques économiques sont tout ce qu'il y a de plus canadien. Si ce sont là les politiques que nous établissons au Canada, nous devrions peut-être changer d'orientation." Le gouvernement manitobain indique dans son budget que "les instruments contondants du néo-conservatisme - les coupures arbitraires et les taux d'intérêt répressifs - se sont révélés désastreusement inefficaces partout où ils ont été utilisés...et ont provoqué la pire récession que le pays ait connue depuis des décennies". Le ministre conservateur des Finances de la Saskatchewan, Bob Andrew, déclare que "nous nous sentons en Saskatchewan comme David sans sa fronde. Tant que les fédéraux poursuivront une politique de la terre brûlée à l'égard des taux d'intérêt élevés, le chômage continuera de s'accroître." (Regina Leader-Post, 14 août 1982, p. C1). Le ministre des Finances du Québec, Jacques Parizeau, dénonce le coût excessif des mesures prises pour protéger le dollar. Il dit que le dollar canadien équivalant à 0,80 \$ US est un "symbole". Pour le Québec, ajoute-t-il, la dégringolade économique vers la récession prend l'apparence d'une "débâcle". L'Ontario lie "la croix des taux d'intérêt écrasants aux épines du budget fédéral de novembre". L'annulation de nombreuses dépenses fiscales étouffe l'investissement des particuliers et des entreprises à un moment où il fallait stimuler l'économie. Le gouvernement albertain indique dans son budget qu'une stratégie économique constructive, basée sur un accroissement des exportations (le gaz naturel en particulier), l'encouragement aux risques et l'investissement privé pourrait avantageusement remplacer la politique d'alignement sur les taux d'intérêt américains. Le Premier ministre Lougheed prononce un certain nombre de discours importants dans lesquels il fait la promotion de cette stratégie en demandant que l'examen de l'investissement étranger soit suspendu et que les dispositions du Programme énergétique national (PEN) relatives à la canadianisation soient modifiées radicalement. Il dit préférer un dollar canadien plus faible et des taux d'intérêt moins élevés à un alignement sur les taux américains. (Voir le discours prononcé devant le Empire Club et le Canadian Club de

Toronto, le 2 juin 1982, et le discours prononcé devant l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières, le 21 juin 1982, à Jasper.)

Conférence des premiers ministres provinciaux

Lorsque la conférence annuelle des premiers ministres provinciaux se tient à Halifax au mois d'août, plusieurs provinces ont déjà mis en oeuvre des programmes de restriction des salaires en vue de lutter contre l'inflation. Les provinces soutiennent toutefois qu'il faut trouver une solution plus globale, de préférence une solution intergouvernementale, pour sortir le Canada de la récession et redresser son économie.

La nécessité de stimuler l'investissement est au centre des discussions des provinces. L'Alberta prétend que l'investissement est en repli surtout à cause du "fléchissement de la conviction que le Canada réparera ses erreurs de gestion économique. Cette situation reflète une vive inquiétude à l'égard des politiques nationales de plus en plus interventionnistes, discriminatoires et inconsistantes." (The Road to Recovery: Restoring Investor Confidence, août 1982, p. 3). Le Premier ministre Peckford de Terre-Neuve est d'avis que l'examen de l'investissement étranger et l'agence responsable ont "provoqué systématiquement l'érosion de la confiance des investisseurs étrangers". L'Alberta recommande de suspendre pendant deux ans le processus d'examen de l'investissement étranger, tandis que Terre-Neuve préconise l'abrogation de la loi et l'abolition de l'agence. L'Alberta, la Saskatchewan et l'Ontario recommandent vivement que le gouvernement fédéral encourage l'investissement par la voie du régime fiscal, particulièrement en rétablissant les dépenses fiscales éliminées dans le budget de 1981.

Le communiqué des premiers ministres énumère les éléments d'un plan général de reprise économique. À propos de la politique monétaire, ils demandent qu'il soit tiré profit de la baisse des taux d'intérêt et que ceux-ci ne soient pas maintenus à des niveaux artificiellement élevés par rapport aux taux américains. Toutes les provinces, à l'exception du Québec et de l'Ontario, sont favorables à l'abolition de l'Agence d'examen de l'investissement étranger. Toutes les provinces, exception faite du Manitoba, conviennent qu'il faut changer la substance de la politique qui régit ce domaine. Pour le Premier ministre manitobain, Howard Pawley, un relâchement dans l'examen de l'investissement étranger équivaldrait à "vendre à rabais" les industries de transformation canadiennes. Le Québec propose qu'en matière d'investissement étranger, on adopte une approche sectorielle plutôt que de procéder cas par cas comme à l'heure actuelle. Les premiers ministres recommandent également que le Programme énergétique national soit modifié de façon à encourager l'investissement canadien sans toutefois faire la guerre aux capitaux étrangers et que le régime fiscal soit modifié de façon à favoriser les placements pouvant créer des

emplois. Ils reconnaissent que tous les gouvernements doivent contribuer à réduire le déficit.

Les premiers ministres provinciaux demandent à M. Trudeau de convoquer une réunion des premiers ministres pour la semaine du 13 septembre pour discuter de ce plan. Le gouvernement fédéral rejette l'idée d'une conférence, qu'il juge "prématurée", et reproche aux premiers ministres l'imprécision de leurs propositions. Le Vice-premier ministre, Allan MacEachen blâme les provinces pour leur défaut de reconnaître l'ampleur de la récession mondiale et d'admettre que l'inflation est le principal problème économique du Canada. Il propose que les ministres des Finances des deux paliers de gouvernement se réunissent pour finaliser les détails des propositions présentées en août.

Les provinces persistent à réclamer la tenue d'une conférence. Sur la vive recommandation du Premier ministre Davis de l'Ontario, le Premier ministre Buchanan de la Nouvelle-Écosse, président de la Conférence des premiers ministres provinciaux, demande de nouveau en novembre à M. Trudeau de convoquer une réunion des premiers ministres. Ce dernier répond qu'il n'a rien contre l'idée de convoquer "au moment opportun" une telle conférence, mais qu'il préfère attendre que les provinces exposent en détail leurs propositions du mois d'août et que se terminent les réunions avec les provinces qui se déroulent sous la conduite de plusieurs ministres fédéraux titulaires de portefeuilles économiques. De plus, le Premier ministre laisse entendre que les provinces devraient préparer avec beaucoup de soin une réunion des premiers ministres, parce que les Canadiens "seraient parfaitement justifiés de porter sur nous un jugement des plus sévères si une telle conférence devait ne pas contribuer de façon concrète à l'effort concerté qui doit être entrepris si nous voulons trouver une solution efficace aux sérieuses difficultés économiques avec lesquelles nous sommes aux prises." (Cabinet du Premier ministre, Communiqué, 1^{er} décembre 1982, p. 2)

Réunion des ministres des Finances

Lorsque les ministres des Finances fédéral et provinciaux se réunissent au lac Meech le 16 décembre, le taux de chômage a atteint un sommet d'après-guerre de 12,7 p. 100. Avec un hiver rigoureux sur le plan économique et une augmentation continue du chômage en perspective, les ministres discutent d'abord des mesures à prendre pour stimuler l'économie et relèguent au second plan la question des taux d'intérêt et de l'inflation, lesquels ont d'ailleurs fléchi au cours des derniers mois.

Les participants discutent de l'investissement entre autres moyens de reprise économique. La divergence de vues entre Ottawa et certaines provinces est très grande. Le gouvernement fédéral est d'avis qu'il faut

stimuler la consommation et libérer l'épargne personnelle, tandis que les provinces les plus verbales préconisent des modifications politiques importantes à l'Agence d'examen de l'investissement étranger, au PEN et à la politique monétaire (Le Devoir, 16 décembre 1982, p. 8).

Les ministres des Finances examinent en profondeur l'utilité de réduire les impôts pour stimuler la consommation et l'investissement. Le ministre fédéral est soucieux que les allègements fiscaux pour les entreprises servent davantage à la création d'emplois qu'à l'amortissement de la dette ou à l'accroissement des liquidités. On est plutôt favorable à des réductions bien précises destinées à développer certains secteurs en particulier (CTV, Question Period, transcription, 17 décembre 1982, pp. 4-5). Dans l'ensemble, les participants estiment que les réductions d'impôt pour les consommateurs seraient inefficaces, parce que les Canadiens économisent déjà des montants considérables et ne dépenseraient pas nécessairement les économies réalisées grâce à des allègements fiscaux. De plus, les gouvernements ont besoin de revenus pour financer les dépenses extraordinaires telles que les paiements accrus de bien-être social. Les ministres concluent, selon le ministre fédéral Marc Lalonde, que la consommation reprendra si les consommateurs sont persuadés d'une baisse prochaine des taux d'intérêt (The Gazette, Montréal, 18 décembre 1982, p. C1).

Les ministres des Finances conviennent de multiplier les projets d'immobilisations qui seront réalisés de concert avec d'autres gouvernements et le secteur privé. Ils conviennent également de se rencontrer au début de 1983 pour tracer le cadre de projets particuliers dans trois domaines: le logement, l'énergie et les transports.

La réunion du lac Meech est caractérisée par une "atmosphère inhabituelle d'affabilité" chez les ministres fédéral et provinciaux. Bob Andrew de la Saskatchewan y perçoit "une trêve, et nous avons entrepris de construire un pont vers le fédéralisme coopératif" (The Globe and Mail, 17 décembre 1982, p. 1). Selon Frank Miller de l'Ontario, c'est la première fois qu'il assiste à une réunion où les participants dialoguent et s'entendent si bien (The Citizen, Ottawa, 17 décembre 1982, p. 1). Selon le représentant du Québec, Jacques Parizeau, c'est "la première fois depuis pas mal d'années que nous avons accompli de vrais progrès" (The Sun, Vancouver, 19 décembre 1982, p. A1).

Plusieurs raisons semblent justifier cet esprit de coopération. Marc Lalonde est considéré comme plus ouvert et moins intransigeant que son prédécesseur. En raison de la sombre situation économique du pays et de l'accroissement du chômage, les gouvernements se doivent de mettre de côté leurs différends et de travailler ensemble. La question des taux

d'inflation et d'intérêt est moins pressante. Enfin, on accepte en général l'idée d'augmenter à court terme les déficits même si, pour la plupart des gouvernements, ces déficits sont déjà considérables.

LES POLITIQUES FISCALES DES PROVINCES

La conférence fédérale-provinciale des premiers ministres qui se déroule en février ne réussit pas à produire une stratégie fiscale coordonnée pour lutter contre l'inflation. Certains prétendent que la responsabilité de la gestion de l'économie nationale incombe seul gouvernement fédéral; d'autres sont d'avis qu'une action concertée des deux paliers de gouvernement est indispensable mais rendue difficile par les confrontations auxquelles donnent lieu les conférences des premiers ministres. À défaut d'un accord fédéral-provincial, chacun des dix gouvernements provinciaux formule une stratégie fiscale particulière qu'il dévoile dans son budget du printemps. Les ministres des finances et les trésoriers provinciaux signalent que bon nombre des dispositions de leurs budgets visent à atténuer l'effet des politiques fédérales "indésirables", comme les taux d'intérêt élevés et les réductions de programmes.

Les dangers des prévisions économiques ont été manifestes au cours des dernières années, et les ministres provinciaux des finances sont peu disposés à asseoir leurs budgets sur des projections fermes des taux d'inflation ou d'intérêt. Ils reconnaissent la sensibilité des finances provinciales à la conjoncture économique, notamment à la baisse des profits des entreprises et à la hausse du chômage. Cette sensibilité des trésors provinciaux ne devient que trop évidente tout au long de 1982. Des révisions hâtives sont apportées aux plans budgétaires avant la fin de l'année, au moment où les déficits s'alourdissent sous le poids de dépenses imprévues et où la récession économique s'aggrave.

Stratégies budgétaires des provinces

Les budgets de l'Alberta et du Nouveau-Brunswick sont nettement axés sur l'expansion. Le trésorier de l'Alberta, Lou Hyndman, considère la performance économique de la province en 1981 comme "étonnamment bonne", mais il précise que, à cause de l'effet négatif des politiques fédérales, "l'Alberta ne pourra pas donner sa pleine mesure cette année; l'accélération de la croissance économique est reportée". Les dépenses ordinaires sont accrues de 25 p. 100, le programme d'immobilisations de la province est élargi d'un tiers et 3 milliards de dollars sont prévus au titre des investissements des sociétés de la Couronne. Cet apport de fonds publics est destiné à stimuler l'activité économique et à créer des emplois.

En conséquence, le déficit budgétaire de l'Alberta augmente de presque 200 p. 100 et atteint 758 millions de dollars; la province a accusé

son premier déficit d'exploitation en 1981-1982 lorsque les recettes provenant des ressources pétrolières et gazières ont diminué sensiblement. Aucun changement visant à accroître les revenus n'est apporté au régime fiscal.

Peu après la présentation du budget de l'Alberta le 18 mars, le Premier ministre Lougheed annonce des changements importants aux programmes d'imposition et d'encouragement dans le secteur de la production pétrolière et gazière. La réduction des redevances, l'accroissement des dégrèvements au titre des redevances et la mise en oeuvre d'un programme de subventions pour l'entretien des puits sont destinés à attirer les investissements dans l'industrie et à stimuler l'activité économique. Le déficit prévu de la province passe à 2,45 milliards de dollars par suite de ces changements.

Le budget présenté le 4 mai par le ministre des Finances du Nouveau-Brunswick, Fernand Dubé, est qualifié expressément d'expansionniste. Selon le ministre, ce budget "a pour objet non seulement de soutenir l'activité économique, mais aussi de conduire plus rapidement la province vers une économie plus robuste". Le budget est fondé sur la stratégie de développement économique de la province, Relever le défi des années 80 (voir le chapitre 7), qui a été publiée au début de l'année.

Les crédits ministériels affectés aux ressources naturelles sont augmentés de plus de 25 p. 100, tandis que le budget du commerce et du développement est accru de 62 p. 100, ces chiffres reflétant le désir de la province de mettre en valeur son infrastructure de transformation et le retrait du gouvernement fédéral de certains programmes d'aide à l'industrie. Comparativement au budget de 1981, les dépenses en immobilisations nettes sont haussées de 29 p. 100. Dix millions de dollars sont octroyés au ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre afin de créer près de 4 000 emplois.

M. Dubé procède à quelques hausses d'impôts et de taxes en soutenant que le fardeau fiscal de la population du Nouveau-Brunswick est relativement bas, compte tenu surtout de l'accroissement des services prévu dans le budget. Il supprime la réduction de 5,5 p. 100 de l'impôt sur le revenu des particuliers, ce qui rapporte un supplément de 148 millions de dollars. Le matériel ferroviaire, rendu imposable, devrait rapporter selon les prévisions 1 million de dollars par an. Les exemptions de la taxe de vente au détail sont élargies et les impôts fonciers, réduits.

Étant donné la ligne de conduite "vigoureuse" et "active" que le gouvernement suit pour faire face à la situation économique, le déficit budgétaire de la province passe à 421,9 millions de dollars, soit une hausse de 119 p. 100. M. Dubé garantit aux membres de l'assemblée législative que la dette provinciale est "nettement supportable".

Le budget que le gouvernement néo-démocrate de la Saskatchewan dépose le 18 mars, juste avant les élections provinciales est aussi axé sur l'expansion, puisqu'il équilibre les recettes et les dépenses à 2,5 milliards de dollars. Bien qu'il ne soit jamais adopté par l'assemblée législative, le budget a pour première priorité d'accroître le bien-être de la population, non pas de venir à bout de l'inflation. Il devait créer un programme d'allègement des intérêts hypothécaires et un programme d'allocations de logement pour les personnes âgées, et abolir la taxe sur les vêtements et les chaussures d'enfants. De plus, il prévoyait que les sociétés de la Couronne investiraient deux milliards de dollars pour créer presque 4 000 emplois dans le secteur de la construction.

À l'opposé des budgets de l'Alberta et du Nouveau-Brunswick se trouvent ceux de la Nouvelle-Écosse et de la Colombie-Britannique. Ces derniers reposent sur le principe suivant lequel il faut adopter des politiques fiscales conservatrices pour composer avec la situation économique plutôt que prévoir de nouvelles dépenses gouvernementales importantes qui seraient "gênantes plutôt qu'utiles" (The Globe and Mail, 17 mai 1982, p. 1).

Dans son budget du 30 avril, le ministre des Finances de la Nouvelle-Écosse, Joel Matheson, déclare que 1982-1983 sera "une année de restriction durant laquelle nous pourrions renforcer notre base fiscale en vue de l'avenir prometteur qui nous attend". Etant donné la réduction d'environ 20 p. 100 de son budget, le gouvernement simplifie certains programmes, réduit diverses dépenses et augmente certains impôts. Il maintient le taux de croissance des dépenses de fonctionnement à près de 13 p. 100. M. Matheson souligne que des efforts sont faits dans tous les secteurs pour coordonner les projets de dépenses gouvernementales et assurer la rentabilité.

Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse hausse un nombre important d'impôts et de taxes qui lui rapporteront 181 millions de dollars. L'impôt sur le revenu des particuliers, majoré de 4 p. 100, est porté à 56,5 p. 100 de l'impôt de base fédéral et l'impôt général sur le revenu des sociétés passe de 13 à 15 p. 100. La taxe de vente au détail passe de 8 à 10 p. 100 et les appels téléphoniques interurbains deviennent sujets à cette taxe. Une taxe de 4 p. 100 est imposée sur les achats de biens d'équipement utilisés pour la production ou le traitement de ressources non renouvelables, taxe qui devrait produire des recettes étant donné que l'accord conclu entre le Canada et la Nouvelle-Écosse relativement au pétrole au large des côtes stimule l'activité de ce secteur. La taxe sur l'essence est fixée à 20 p. 100 suivant une formule de taxation ad valorem et sera ajustée tous les trimestres. La taxe sur le tabac et les primes d'assurance générale sont haussées, de même que les droits

d'immatriculation des véhicules. Les barèmes d'autres droits et permis du gouvernement seront révisés de façon à "mieux refléter la formule des redevances d'usage".

Le ministre des Finances de la Colombie-Britannique, Hugh Curtis, rejette la possibilité d'une hausse des impôts dans un budget axé sur la restriction. Il est d'avis que "l'alourdissement des impôts serait préjudiciable à notre avenir économique parce qu'une telle mesure découragerait les investisseurs, supprimerait les encouragements au travail et pénaliserait ceux qui prennent des risques pour accroître la performance économique". M. Curtis rejette également l'emprunt comme moyen d'engendrer des revenus; c'est là un principe de base du programme créditiste:

Nous continuerons à éviter le piège de l'emprunt dans lequel bien d'autres gouvernements tombent et dont ils ne se sortent que rarement. Une famille prudente n'emprunterait jamais pour payer l'épicerie, bien que bon nombre le fassent pour acheter une nouvelle voiture; et la plupart des familles empruntent pour acheter une nouvelle maison. Notre gouvernement se conforme aux mêmes règles de prudence pour gérer ses finances. Nous n'emprunterons pas pour financer les programmes en cours...(p. 2)

Durement touchée par la chute des revenus des sociétés, particulièrement dans le secteur des ressources naturelles, la Colombie-Britannique décide de mettre en oeuvre un programme de restrictions que le premier ministre annonce peu après la conférence des premiers ministres. Les augmentations des dépenses du gouvernement provincial et des administrations municipales, scolaires et hospitalières et d'autres organismes subventionnés par la province sont limitées à 12 p. 100. Les salaires des employés du secteur public seront augmentés de 10 p. 100 pour un an, sauf dans le cas des fonctionnaires les plus rémunérés, qui seront bloqués.

Ce "programme de stabilisation économique" comprend quelques stimulants économiques qui sont exposés en détail dans le budget. En puisant dans un certain nombre de comptes spéciaux, M. Curtis établit un nouveau compte spécial pour le développement de l'emploi. Un fonds de 132,9 millions de dollars, géré par un nouveau comité du cabinet, sera affecté à la formation de la main-d'oeuvre. L'impôt sur le capital libéré détenu par les banques passe de 0,8 à 2 p. 100, et les 15 millions de dollars ainsi réunis seront versés au fonds de développement de l'emploi.

Le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard et le nouveau gouvernement conservateur de la Saskatchewan décident tous deux d'assumer des déficits en 1982-1983 plutôt que de hausser les impôts ou de supprimer des programmes publics. Les deux provinces ont réalisé des excédents en 1981-1982; le gouvernement de la Saskatchewan a d'ailleurs enregistré des excédents au cours des 20 dernières années.

Dans son budget du 25 mars, le ministre des Finances de l'Île-du-Prince-Édouard, Lloyd MacPhail, limite la croissance des dépenses gouvernementales à 12 p. 100 et n'apporte aucune modification au régime fiscal. Toutefois, le budget prévoit une hausse des recettes de sources provinciales de 9,3 p. 100 seulement et des transferts fédéraux, de 7 p. 100. Le déficit prévu est de 14 millions de dollars. M. MacPhail signale que le financement par le déficit budgétaire, bien qu'il soit nécessaire à court terme pour libérer l'économie locale de toutes pressions inutiles, suppose que "dans les années à venir, la province aura à pratiquer progressivement de nouvelles coupures dans sa base de dépenses et que la plupart de ceux qui chercheront à obtenir d'autres avantages seront déçus".

Dans son budget du 24 novembre, le ministre des Finances de la Saskatchewan, Bob Andrew, accuse le gouvernement Blakeney d'avoir surestimé les recettes de plus de 200 millions de dollars et sous-estimé les dépenses de 100 millions de dollars. De même, les Conservateurs prétendent que le Fonds du patrimoine, "notre réserve pour les temps difficiles", est vide, ayant servi à "satisfaire l'appétit vorace de la famille des sociétés de la Couronne".

Cet écart apparent entre les recettes et les dépenses s'élargit lorsque les Conservateurs mettent en oeuvre, à un coût de 35 millions de dollars, leur plan d'abaissement des intérêts hypothécaires et abolissent la taxe provinciale sur l'essence, ce qui ampute les recettes du gouvernement de 122 millions de dollars. Pour empêcher le déficit de s'accroître davantage à cause de ces programmes, le gouvernement fait des coupures dans les frais de déplacement, les travaux sous contrat et la publicité gouvernementale et interrompt l'embauchage. Au total, les dépenses sont réduites de 170 millions de dollars.

Les dépenses en faveur de l'agriculture, de la santé, de l'éducation et des services sociaux dépassent les prévisions établies par le gouvernement NPD. Le gouvernement remplace la banque de terres, qu'elle a critiquée au cours de la campagne électorale, par un programme d'aide à l'achat d'exploitations agricoles dans le cadre duquel des prêts à des taux d'intérêt peu élevés sont offerts aux jeunes agriculteurs. M. Andrew réaffirme dans le budget la conviction de son parti que "les agriculteurs de la Saskatchewan s'attendent à recevoir une aide intelligente de leur gouvernement et ne désirent pas entretenir une relation de propriétaire à locataire". Des crédits de 15 millions de dollars sont affectés à un programme de création d'emplois durant l'hiver, à la mise en oeuvre duquel le gouvernement fédéral participera.

La taxe sur le tabac est augmentée et la taxe sur les primes d'assurance générale passe de 2 à 3 p. 100. De plus, les compagnies d'assurances sont exonérées de l'impôt provincial sur les sociétés commerciales.

La limitation des salaires des employés du secteur public est également la clé de voûte du budget que le ministre québécois des Finances, Jacques Parizeau, présente le 25 mai. Comme la Colombie-Britannique, le gouvernement provincial estime que la population québécoise supporte un fardeau fiscal déjà lourd. Comme les impôts ont été augmentés dans le budget supplémentaire de novembre 1981, M. Parizeau est peu disposé à les hausser encore une fois. La province ne peut non plus adopter comme stratégie fiscale le financement par le déficit, comme l'ont fait l'Alberta, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et le gouvernement Devine de la Saskatchewan. Acculée à un déficit de presque 2,9 milliards de dollars en 1982-1983, la province ne peut tout simplement pas se permettre d'emprunter davantage. En raison des taux d'intérêt en hausse, le coût du financement du déficit est passé de 12 p. 100 du budget en 1981-1982 à 17 p. 100 en 1982-1983. Le gouvernement a déjà fait des coupures de 1,5 milliard de dollars dans les dépenses et les programmes publics en 1981 - un choix auquel d'autres provinces commencent à faire face à la fin de 1982. Bien que de nouvelles réductions ne soient pas exclues, le gouvernement avertit que certains programmes et services pourraient être suspendus ou supprimés complètement.

Québec cherche son salut fiscal dans la réduction des salaires et des avantages sociaux des employés du secteur public, qui représentent 52 p. 100 des dépenses budgétaires. Selon les prévisions diffusées le 23 mars par le Conseil du Trésor, le gouvernement allait procéder incessamment à d'autres réductions de programmes, quoique d'une moins grande ampleur, et sa "faible marge de manoeuvre" serait consacrée à la création d'emplois. Le gouvernement cherche donc des solutions à l'escalade du coût de la rémunération et des conditions de travail des employés des secteurs public et parapublic afin de combler l'écart entre les recettes et les dépenses et de juguler le déficit.

Le budget de M. Parizeau repose sur cette stratégie. Le ministre expose les dures restrictions que le gouvernement doit subir à cause du déficit et des coupures fédérales et conclut qu'il faut examiner les ententes salariales intervenues dans le secteur public, lesquelles représentent plus de 50 p. 100 des dépenses, pour pouvoir réaliser des économies. M. Parizeau signale que les taux de traitement en vigueur dans le secteur public du Québec dépassent de 13 p. 100 ceux du secteur privé et que les employés bénéficient de la sécurité d'emploi contrairement à leurs homologues du secteur privé.

Le gouvernement décide donc de récupérer les 521 millions de dollars que les employés syndiqués du secteur public devaient toucher dans leurs augmentations pour les six derniers mois de 1982 et les trois premiers de 1983. À compter de juin, les salaires sont bloqués dans tout le secteur public, soit le gouvernement, les écoles, les universités et les

organismes publics. Les honoraires des médecins sont également gelés. L'embauchage dans la fonction publique est interrompu et aucune augmentation de salaire n'est accordée aux fonctionnaires.

M. Parizeau révisé certains taux d'imposition pour accroître les recettes. Il demande à la Société des alcools du Québec d'accroître de 50 millions de dollars le "dividende" attribué à la province; la taxe sur le tabac passe de 45 à 50 p. 100, ce qui rapportera 30 millions de dollars. La taxe de vente au détail est majorée de 8 à 9 p. 100 pendant dix mois, et la taxe sur les télécommunications est haussée de 1 p. 100. Ces mesures devraient rapporter en tout 270 millions de dollars. Le ministre des Finances annonce également qu'il compensera les modifications apportées dans le budget fédéral de novembre 1981 au système d'imposition du revenu, modifications destinées à resserrer les échappatoires fiscales. Cette mesure, destinée, selon M. Parizeau, à empêcher de créer un "maquis de l'impôt", est censée rapporter de 150 à 200 millions de dollars à la province.

Les autres provinces -- l'Ontario, le Manitoba et Terre-Neuve -- adoptent une combinaison de stratégies fiscales. Les taxes sont haussées ou leur application est étendue, les salaires dans le secteur public sont limités, des programmes d'encouragement à la création d'emplois et à la construction résidentielle sont mis en oeuvre et des stimulants sont offerts aux investisseurs.

Dans son budget du 13 mai, le trésorier de l'Ontario, Frank Miller, indique qu'il a pour responsabilité immédiate de créer des emplois à court terme. Quinze millions de dollars sont versés à un fonds de création d'emplois dans le cadre de projets coopératifs, grâce auquel les travailleurs mis à pied qui touchent des prestations d'assurance-chômage recevront un supplément provincial pour participer à la réalisation de projets temporaires. L'apport de crédits supplémentaires de 133 millions de dollars accélérera la réalisation d'entreprises provinciales d'immobilisations. Des fonds supplémentaires sont également débloqués pour la création d'emplois chez les jeunes et les travailleurs agricoles. En tout, M. Miller prévoit la création de 31 000 emplois temporaires en 1982 par l'affectation de 171 millions de dollars provenant des fonds publics.

L'Ontario choisit de stimuler le secteur de la construction résidentielle en offrant des prêts sans intérêt plutôt que des subventions au logement; des prêts d'un maximum de 5 000 dollars sont offerts aux locataires ou aux personnes qui achèteront pour la première fois une nouvelle maison. Le Trésorier prévoit la création de 38 000 années-personnes.

Même si M. Miller convient que, dans le cas où le déficit se fait de plus en plus lourd, il importe de réduire les dépenses avant d'envisager

une hausse des impôts, il soutient que de nouvelles coupures dans les dépenses viendraient sabrer les budgets des programmes sociaux et économiques. La réduction des paiements de transferts fédéraux exacerbe le problème; c'est pourquoi M. Miller conclut qu'il n'a pas d'autre choix que de hausser les impôts.

Le gouvernement ontarien s'oppose fortement aux mesures que le gouvernement fédéral a annoncées dans son budget de novembre 1981 pour resserrer les échappatoires fiscales. Il estime que l'investissement des particuliers et des entreprises a été freiné inutilement et que, par conséquent, la province ne peut se permettre d'ébranler davantage la confiance des investisseurs en haussant l'impôt sur le revenu. La taxe de vente au détail est donc élargie aux animaux et aux plantes domestiques, aux produits d'hygiène personnelle, aux tissus et aux patrons, aux magazines et à la nourriture à emporter. Ces changements rapporteront 340 millions de dollars. Le ministre ontarien augmente également les primes d'assurance-maladie, les prix des alcools et du tabac et les droits d'immatriculation des véhicules.

M. Miller explique la nécessité d'imposer des restrictions au secteur public et fait savoir à tous les organismes subventionnés par la province que le gouvernement maintiendra ses contributions en deça du taux d'inflation. Il demande à tous les secteurs de se restreindre volontairement plutôt que de l'obliger à imposer un contrôle des prix et des salaires. Pour donner l'exemple, le gouvernement provincial décide de limiter à 6 p. 100 les augmentations de salaires des hauts fonctionnaires et des législateurs. M. Miller demande à tous les conseils municipaux, commissions scolaires, universités, collèges et hôpitaux de revoir leurs régimes de rémunération.

Le Manitoba choisit le jeu combiné d'une augmentation des dépenses en immobilisations du secteur public, de la création d'emplois à court terme, de la stimulation de l'investissement et de l'allègement des dépenses pour les particuliers,

...pour aider à soutenir notre économie durant une des périodes les plus difficiles que le Manitoba et le Canada aient connue depuis des décennies - afin d'étayer nos fondations économiques, de nous assurer que nous pouvons profiter tôt d'une reprise à l'échelle nationale dès qu'elle sera amorcée et... de fournir le plus de protection et d'aide possible pour soulager les Manitobains des pires effets des conditions et des politiques nationales. (Budget du Manitoba, 1982-1983, p. 1)

Dans son budget du 11 mai, le ministre des Finances, Vic Schroeder, annonce un programme d'immobilisations dans le secteur public de 700 millions de dollars, soit une augmentation de 40 p. 100, destiné à protéger

les emplois existants et à encourager la création de nouveaux. Une réserve de dix millions de dollars est constituée pour la création d'emplois à court terme, à l'intention principale des étudiants. Le ministère du Développement économique se voit doter d'un fonds de démarrage de un million de dollars afin qu'il puisse mobiliser des capitaux spéculatifs pour des entreprises "prometteuses et innovatrices" dans le secteur de la fabrication et de la transformation.

Le gouvernement manitobain annonce un programme d'allégement des taux d'intérêt à l'intention des propriétaires de maisons, des agriculteurs et des petites entreprises. De plus, il impose un contrôle des loyers, il prolonge les tarifs d'électricité en vigueur et il gèle les frais de scolarité dans les universités et les collèges.

Les impôts des petites entreprises sont réduits et les exemptions de la taxe de vente au détail sont élargies.

Le Manitoba hausse certains impôts pour recouvrer la perte prévue de 828 millions de dollars en transferts fédéraux. Un impôt sur les salaires de 1,5 p. 100, qui devrait rapporter 110 millions de dollars par an, est exigé de tous les employeurs pour financer les services de santé et l'enseignement postsecondaire. Une surtaxe est mise sur tous les revenus imposables supérieurs à 25 000 dollars, permettant ainsi de produire des recettes de 16,2 millions de dollars en 1982-1983. Le Manitoba suit l'exemple de la Colombie-Britannique en imposant aux banques une taxe spéciale de deux pour cent au titre de la taxe sur le capital des sociétés. Il suit également l'exemple d'autres provinces en haussant à trois pour cent la taxe sur les primes d'assurance générale.

Le budget de Terre-Neuve, déposé le 27 mai par le ministre des Finances, John Collins, prévoit un excédent au compte courant, alors qu'il hausse les impôts et limite les salaires des hauts fonctionnaires et des législateurs. Le programme d'investissement dans le secteur public est accru de 28 p. 100. M. Collins déplore le recours trop fréquent par les gouvernements du financement par le déficit et signale que le gouvernement terre-neuvien s'est engagé à vivre dans la limite de ses moyens.

Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse sont les deux seules provinces qui haussent les impôts sur le revenu des particuliers et sur celui des sociétés. L'impôt sur le revenu des particuliers augmente de deux pour cent pour atteindre 60 p. 100 de l'impôt de base fédéral; l'impôt sur le revenu des sociétés passe de 15 à 16 p. 100. Le gouvernement crée également un nouvel impôt de 1,5 p. 100 sur le capital des banques et des compagnies de prêts et de fiducie. Il hausse les prix du tabac et des alcools ainsi que les frais des services gouvernementaux.

M. Collins fait remarquer que les salaires et les avantages des fonctionnaires constituent presque la moitié des dépenses courantes au titre des augmentations annuelles, des suppléments de salaires, des nouveaux postes et des avantages combinés. Par conséquent, les augmentations de salaires des hauts fonctionnaires sont maintenues à cinq pour cent en 1982-1983. Il recommande de bloquer les traitements des membres de l'assemblée législative.

Révisions des budgets provinciaux

Dès l'automne, plusieurs provinces procèdent à une révision de leurs plans budgétaires, soit en augmentant les emprunts, en réduisant les dépenses internes ou, comme dans le cas de Terre-Neuve, en haussant les impôts. Même les évaluations prudentes des perspectives économiques dans les budgets du printemps se sont révélées trop optimistes.

Le gouvernement de la Colombie-Britannique met en circulation des obligations exemptes d'impôt dont le produit sera affecté au développement économique. Le Premier ministre Bennett avait abordé l'idée à la conférence des premiers ministres en février où il avait demandé l'aide du gouvernement fédéral. Ce dernier ne réagissant pas, la province y est allée de sa propre initiative. Un projet de loi est déposé en juin afin d'autoriser le gouvernement à émettre une valeur maximale de 250 millions de dollars en obligations exemptes de l'impôt provincial. Ottawa ne renonce pas à percevoir son impôt sur l'intérêt, mais il consent à gérer le programme en vertu de l'accord fédéral-provincial de perception fiscale. Les recettes de la vente des obligations serviront à financer des projets de logement et de création d'emplois déterminés par le comité spécial du cabinet chargé de l'emploi et du développement économique.

Malgré le ton assuré avec lequel il avait rejeté, dans le budget, l'idée "d'emprunter pour payer l'épicerie", le gouvernement de la Colombie-Britannique se voit dans l'obligation d'émettre des bons du trésor à court terme qui doivent prendre effet à la fin de novembre pour pouvoir rassembler entre 500 et 750 millions de dollars. Les recettes de la province ont fléchi d'environ 670 millions de dollars à cause principalement de la chute des recettes des entreprises. Le ministre des Finances, Hugh Curtis, défend son budget du printemps en déclarant que "toutes prévisions de cette ampleur, même si nous les avons jugées appropriées, auraient très bien pu déclencher une débâcle économique d'une envergure encore plus grande" (The Citizen, Ottawa, 12 novembre 1982, p. 41).

Le gouvernement de l'Alberta est lui aussi contraint de faire son entrée sur le marché monétaire à court terme pour financer son déficit de 2,4 milliards de dollars. Il commence lui aussi à vendre des bons du trésor et négocie une marge de crédit à court terme de 1,5 milliard de

dollars avec cinq banques commerciales du Canada. En mai, le gouvernement cesse de consentir aux autres provinces des prêts financés par le Fonds du patrimoine, décidant que l'argent doit être investi à l'intérieur de la province.

Le gouvernement albertain décide également de faire profiter la population albertaine de ce Fonds du patrimoine. L'accumulation de milliards de dollars dans le Fonds a suscité un certain ressentiment chez la population de la province, qui estime ne pas profiter des richesses de la province. Lors d'une émission télévisée au début de septembre, le Premier ministre Lougheed annonce que 750 millions de dollars du Fonds serviront à subventionner des premières hypothèques, jusqu'à concurrence de 60 000 dollars, grâce à un abaissement des taux réels à 12,5 p. 100 pendant deux ans. De même, des subventions sont octroyées aux petites entreprises et aux agriculteurs pour les aider à payer les intérêts sur les emprunts. M. Lougheed annonce également que la portion des recettes d'exploitation des ressources qui est déposée dans le Fonds du patrimoine sera réduite de moitié, à 15 p. 100, l'autre partie allant aux recettes générales.

Au moment où les gouvernements font face à des dépenses extraordinaires attribuables à la récession, plusieurs gouvernements provinciaux procèdent à des réductions de dépenses en plein milieu de l'année financière. Dans le cadre de l'établissement d'un nouvel ordre de priorité des dépenses, le Manitoba réduit les frais de déplacement et le nombre d'automobiles du parc provincial, et bloque la rémunération des membres de tous les conseils et commissions de la province pour 1982-1983. À la fin de l'été, la Nouvelle-Écosse procède également à une "révision économique" en réduisant les dépenses de publicité, les publications gouvernementales, les services d'experts-conseils de l'extérieur, les contrats et les frais de déplacement. L'Ontario subit une chute imprévue de ses recettes en 1982 et est contraint de supporter certaines dépenses non projetées. Chaque ministère réduit en priorité les frais de déplacement, de publicité et des services d'experts-conseils de l'extérieur.

Au Nouveau-Brunswick, le ministre des Finances annonce dans son rapport du premier trimestre que le déficit normal des comptes de la province a augmenté d'environ 37 p. 100 à cause d'une baisse des recettes, principalement des impôts sur le revenu des sociétés, et d'une hausse imprévue des dépenses. Le Premier ministre Hatfield, dans son message annuel sur l'état de la province, soutient que le budget de 1982-1983, axé sur l'expansion, a été opportun pour la période visée, mais que, à l'avenir, le gouvernement réduira les dépenses plutôt que d'augmenter les impôts. Bien que les principaux programmes sociaux ne soient pas touchés, M. Hatfield fait mention de certaines réductions possibles des dépenses: les prêts à faible intérêt consentis par la province, les avions

gouvernementaux, les villages historiques et les projets pilotes d'économie d'énergie (The Financial Post, 11 décembre 1982, p. 9).

Après avoir établi ses prévisions budgétaires pour 1983-1984, le gouvernement du Québec annonce qu'il ne peut poursuivre sa politique d'étalement des compressions et qu'il devra peut-être supprimer un maximum de 50 programmes parce qu'une hausse des impôts est inconcevable. Il envisage une réduction des dépenses de 400 millions de dollars pour 1983-1984 ainsi qu'un accroissement de la productivité du secteur public qui rapporterait 250 millions de dollars.

Le gouvernement terre-neuvien est obligé de déposer un "mini-budget" à la fin novembre. Cette province a subi une chute considérable de ses recettes en raison de la baisse des paiements et des revenus de péréquation. Dans l'ensemble, le gouvernement fait face à un déficit de presque 70 millions de dollars comparativement à l'excédent de 5 millions de dollars prévu dans le budget. Le 18 novembre, le ministre des Finances, John Collins, annonce un vaste programme de compression des dépenses et de hausse des impôts. Le gouvernement réduit de 19,25 millions de dollars ses dépenses de fonctionnement et les dépenses des programmes. La taxe de vente au détail, déjà la plus élevée au Canada, passe de 11 à 12 p. 100, et son application est élargie. Les prix des alcools et du tabac sont augmentés. Ces changements sont censés rapporter 16,3 millions de dollars de recettes supplémentaires. M. Collins annonce également que la province empruntera 30 millions de dollars pour éponger le solde du déficit.

Ainsi, les événements survenus en 1982 corroborent l'affirmation du trésorier ontarien, Frank Miller, suivant laquelle "les restrictions sont à l'ordre du jour". Les dépenses des programmes sont réduites et les provinces envisagent de supprimer certains services gouvernementaux. Toutefois, avec la mise en oeuvre du Programme 6 et 5 du gouvernement fédéral, l'attention du public est concentrée sur la restriction des salaires et des prix dans le secteur public comme moyen de limiter les dépenses gouvernementales.

LA POLITIQUE FISCALE FÉDÉRALE

Sous le choc de la dure récession qui frappe le pays, le gouvernement fédéral est amené à reconnaître certaines vérités et réalités économiques troublantes en 1982. La conjoncture apporte un démenti à la thèse des économistes suivant laquelle des taux élevés d'inflation et de chômage ne peuvent coexister. Comme le ministre des Finances, Allan MacEachen, conclut, "l'expérience a prouvé que l'inflation et le chômage variaient dans le même sens, plutôt qu'en sens inverse. En fait, l'inflation est le véritable ennemi d'une croissance soutenue et d'une amélioration durable de l'emploi." (Note pour une allocution prononcée à la Financial Outlook Conference de 1982, New York, 24 février 1982, p.3)

À l'instar de bien des pays occidentaux, le gouvernement fédéral admet que, bien qu'il soit nécessaire de stimuler l'économie pour sortir le pays de la récession et réduire le chômage, l'ampleur des déficits gouvernementaux écarte cette solution:

Beaucoup de pays s'aperçoivent que les tentatives faites pour contrer les récessions de la dernière décennie restreignent maintenant leur marge de manoeuvre. Ces déficits étaient souvent considérés comme temporaires, et l'on pensait qu'une reprise dégagerait des recettes fiscales suffisantes pour les réduire ou les éliminer. Or, l'expansion n'a pas repris aussi vigoureusement que par le passé et les gains d'emplois et de croissance obtenus au prix d'une stimulation persistante se sont toujours révélés temporaires. (Ibid.)

Ainsi, les choix offerts au gouvernement fédéral sont des plus limités.

Ottawa est forcé de défendre sa politique anti-inflationniste contre les attaques persistantes des entreprises, des syndicats, des médias et du public. Le budget de 1981, qui visait à réduire le déficit fédéral par la suppression de dépenses fiscales, est condamné parce qu'il a pour effet d'étouffer l'investissement et de paralyser l'expansion. La Banque du Canada semble incapable de réduire l'inflation au moyen d'une politique de resserrement du crédit; le taux d'inflation aux États-Unis est tombé en deça de neuf pour cent sous l'effet d'une politique semblable, alors qu'au Canada, l'augmentation de l'indice des prix à la consommation avoisine douze pour cent. Les Libéraux font face à une opposition au sein de leur propre caucus: un comité de 10 députés du Québec envoie une lettre au Premier ministre pour lui demander d'activer la création d'emplois pour les jeunes et de stimuler le secteur de la construction résidentielle.

La possibilité de limiter les prix et les salaires dans le but de freiner l'inflation est soulevée à la conférence des premiers ministres de février où Ottawa recommande vivement aux provinces d'appliquer au secteur public des mesures de contrôle. En rejetant l'idée d'indicateurs nationaux pour le secteur public, les premiers ministres des provinces condamnent le Canada à essayer une "économie à prix de revient élevé qui ne sera pas concurrentielle et qui continuera à alimenter un taux de chômage élevé", accuse le Premier ministre Trudeau (cité dans The Gazette, Montréal, 27 mars 1982, p. A6). Le ministre des Finances, Allan MacEachen, avertit à maintes reprises les syndicats des secteurs tant privé que public de restreindre leurs revendications salariales et il attire l'attention sur les accords salariaux intervenus aux États-Unis lesquels se maintiennent au-dessous de la hausse de l'indice des prix à la consommation (voir l'entrevue dans Le Devoir, 1^{er} février 1982, p. 1, à titre d'exemple).

Le gouvernement fédéral essaie également d'améliorer ses relations avec le secteur privé et les syndicats; celles-ci se sont détériorées considérablement depuis la présentation du budget de 1981. Peu de temps après la conférence des premiers ministres tenue à Ottawa en février, M. Trudeau rencontre les dirigeants du monde des affaires à Toronto et leur livre le message suivant:

C'est essentiellement au moyen de capitaux privés que l'on peut créer des emplois dans une économie de marché comme la nôtre, en investissant dans l'avenir et en regroupant les nouveaux emplois autour de cet investissement; le gouvernement peut créer un petit nombre d'emplois en faisant fonctionner la planche à billets ou en accroissant la dette nationale, mais, à moins que nous nous écartions considérablement de l'économie de marché -- et ce n'est pas l'intention du gouvernement -- les emplois doivent être créés avant tout par le secteur privé. (Transcription de la conférence de presse du Premier ministre, Toronto, 12 février 1982, pp. 2-3)
[Traduction]

Dans un discours qu'il prononce à l'occasion du congrès de fondation de la Fédération canadienne du travail, le Premier ministre déclare que la complexité du pays et de ses problèmes économiques appelle la coopération des gouvernements, du secteur privé et des syndicats pour assurer la reprise et le développement de l'économie (voir la "Transcription des remarques du Premier ministre", Ottawa, 31 mars 1982). Le ministre des Finances MacEachen suit les pas du Premier ministre en faisant le tour du pays en deux mois pour consulter le secteur privé sur les perspectives économiques. Ces consultations viennent remplir la promesse que le gouvernement a faite dans son budget de 1981 de demander avis aux entreprises et aux syndicats en matière de politique économique.

Le gouvernement fédéral attend jusqu'au sommet économique international de Versailles de 1982 avant de changer son orientation économique. M. MacEachen avait promis de présenter un "rapport" sur l'économie peu après ce sommet. Ce rapport devient un budget au moment où le dollar descend à 76 cents US, où l'inflation atteint 11,8 p. 100 et où 10,2 p. 100 de la population active est sans travail.

Budget du 28 juin

Dans la présentation de son budget du 28 juin, le ministre des Finances MacEachen analyse avec un réalisme implacable la situation économique du pays et du gouvernement. Il avertit que "la lenteur de nos progrès" dans la réduction de l'inflation pourrait nuire sérieusement à notre position concurrentielle au plan international. Il délimite également les conséquences de la récession sur le déficit et les dépenses du gouvernement. La perte de recettes est évaluée à 4,5 milliards de dollars; le service de la dette publique coûte 1,1 milliard de dollars de

plus que prévu; la hausse des paiements d'assurance-chômage ajoute 2 milliards de dollars à nos besoins financiers. Le déficit fédéral a grimpé à 19,6 milliards de dollars, soit une augmentation de 87 p. 100 par rapport aux prévisions établies pour 1982-1983.

En dépit de "l'effet de la récession" et des demandes répétées en vue d'"une réorientation complète de notre politique économique", le gouvernement s'en tient à l'orientation générale de sa politique. Comme M. MacEachen l'indique:

Nous avons rejeté une stimulation fiscale massive et l'abandon des restrictions monétaires, parce qu'il n'en résulterait qu'une aggravation de l'inflation et du chômage. Nous avons rejeté un large contrôle obligatoire des prix et des revenus... Des mesures de contrôle ne feraient que repousser à plus tard la transformation nécessaire de notre comportement économique: l'adoption consciente et volontaire d'une attitude de discipline et de restriction. C'est à cette transformation fondamentale plutôt qu'à une intervention massive de l'État que le gouvernement a décidé de se consacrer. (Gouvernement du Canada, Budget, 28 juin 1982, p. 3)

Le budget est présenté comme un "plan d'action" pour sortir le pays de la récession; cette stratégie comporte, entre autres éléments, la limitation des prix et des salaires. Trois objectifs y sont définis: la réduction de l'inflation, le rétablissement de la confiance des investisseurs et la création d'emplois et le soutien des secteurs durement touchés par la récession.

L'élément central de la stratégie fédérale de lutte contre l'inflation est le Programme 6 et 5. M. MacEachen demande aux Canadiens de réduire leurs demandes salariales à six pour cent pour les douze mois se terminant en juillet 1983 et à cinq pour cent pour les douze mois suivants. Il demande instamment aux entreprises de diminuer les prix à mesure que les marges de profits se rétabliront. Il est impératif que le Canada réussisse "la transition difficile qui nous permettra de passer d'une inflation de 12 pour cent qui nous a plongés dans la récession à un rythme de 6 pour cent qui assurera la reprise" (*Ibid.*, p. 4).

Afin de montrer l'exemple, le gouvernement décide de limiter les hausses de traitement des ministres de la Couronne, des députés, des sénateurs, des fonctionnaires, des membres de la GRC et des Forces armées et des employés des sociétés de la Couronne à 6 p. 100 la première année du programme et à 5 p. 100 l'année suivante. Ces restrictions représentent une économie de 800 millions de dollars sur deux ans. De même sont limités à 6 et à 5 p. 100 les facteurs d'indexation applicables aux exemptions de l'impôt sur le revenu, aux pensions des fonctionnaires, aux allocations familiales et à la Sécurité de la vieillesse.

Le gouvernement étend également ses mesures de restriction aux prix réglementés par des organismes fédéraux dans les secteurs des transports publics, des communications et des denrées alimentaires. Il demande aux organismes de souscrire aux objectifs de 6 et 5 p. 100 et "de ne s'en écarter que dans des circonstances exceptionnelles".

Le gouvernement demande également aux provinces d'adopter des mesures semblables dans les domaines de leur ressort.

Le gouvernement prend aussi diverses mesures pour raffermir la confiance des investisseurs: certaines dépenses fiscales supprimées dans le budget de 1981 sont réinstallées; l'Agence d'examen de l'investissement étranger assouplira ses critères et un comité consultatif public est constitué pour étudier les propositions visant à réduire l'impôt sur les investissements et à abaisser les taux d'intérêt.

Plusieurs programmes sont combinés en vue de créer des emplois. Un montant de 200 millions de dollars est affecté aux programmes d'emploi direct, 150 millions vont à l'accroissement des dépenses au titre de certains travaux et 300 millions sont ajoutés au budget des programmes de développement économique qui créeront des emplois permanents dans le secteur privé par des "encouragements à l'investissement".

Des mesures sont annoncées également pour stimuler l'investissement et la création d'emplois dans le secteur de la construction résidentielle. Le gouvernement offre des subventions de 3 000 \$ aux acheteurs d'une maison neuve construite en 1982 et aux personnes qui achètent une maison pour la première fois. Le budget du Programme de rénovation des maisons est augmenté, tout comme l'aide à la construction de logements locatifs. Un nouveau programme d'aide est annoncé pour les petites entreprises, les agriculteurs et les pêcheurs aux prises avec des taux d'intérêt élevés.

La plupart des provinces sont d'avis que le budget fédéral ne réussira pas à relancer l'économie. Les Premiers ministres Buchanan, Hatfield, Peckford et Pawley reprochent au gouvernement fédéral de ne pas modifier sa politique fiscale et de ne pas apporter de solution au problème des taux d'intérêt élevés. Comme le déclare le Premier ministre Pawley, "pour ne pas s'être attaqué aux politiques pernicieuses de resserrement du crédit et des taux d'intérêt élevés, M. MacEachen est parti perdant" (cité dans The Globe and Mail, 30 juin 1982, p. 4). Le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse estiment que le gouvernement fédéral devrait faire davantage pour attirer les investisseurs étrangers. Les provinces se montrent également préoccupées par l'ampleur du déficit fédéral; elles craignent qu'un accroissement des emprunts du gouvernement fédéral n'entretienne des taux d'intérêt élevés. Les mesures annoncées pour aider à la création d'emplois et à la stimulation de la construction résidentielle sont jugées insuffisantes.

Les premiers ministres provinciaux rencontrent leur homologue fédéral au 24 Sussex le 30 juin pour discuter de la possibilité d'un programme conjoint de restriction des prix et des salaires dans le secteur public. Ce sujet est traité dans le prochain chapitre.

Entretiens du Premier ministre sur la situation économique au Canada, les 19, 20 et 21 octobre 1982

À l'automne, le taux de chômage dépasse 12 p. 100 et le gouvernement est forcé de réexaminer ses mesures de création d'emplois et l'affectation des fonds disponibles. Parce que le gouvernement dispose d'une mince "marge de manoeuvre", le Cabinet, lors d'une réunion tenue au lac Meech au début d'octobre, envisage de supprimer certains programmes sociaux d'application universelle. Le Cabinet semble divisé et aucune décision finale n'est prise à ce sujet. Néanmoins, le fait que la question est abordée suscite chez le public canadien la crainte que leurs allocations familiales ou leurs pensions de vieillesse soient supprimées. Il est admis que d'après des analyses économiques, il faudrait injecter une dose massive de fonds publics pour "faire une brèche" dans le taux de chômage; le gouvernement cherche plutôt l'argent nécessaire pour créer des emplois temporaires au cours de l'hiver.

Le Premier ministre Trudeau choisit d'expliquer à la nation les politiques de son gouvernement et les contraintes qui lui sont imposées dans un message télédiffusé en soirée en trois émissions consécutives de 15 minutes chacune. La formule soulève la colère des chefs de l'Opposition qui accusent le Premier ministre d'essayer de manoeuvrer les médias et la population canadienne.

Certains espéraient que M. Trudeau annoncerait de nouvelles mesures économiques. Au lieu de cela, il énonce les principes qui, à son avis, devraient présider au comportement des Canadiens dans la situation économique difficile du moment.

Au cours de la première émission, le 19 octobre, M. Trudeau parle de ce qu'il considère comme le plus grand défi posé au Canada. Employant une terminologie darwinienne, il déclare que "notre véritable problème, comme pays, en est un de survie économique dans un monde où la sélection des plus forts est devenue une loi de la vie" (Cabinet du Premier ministre, Entretiens du Premier ministre sur la situation économique au Canada, Ottawa, 19, 20 et 21 octobre 1982, p. 3). Le Premier ministre souligne que la récession internationale a créé autour de nous "un monde plus dur, plus compétitif, plus affamé de clients, d'investissements et d'avantages commerciaux". Les produits canadiens font face à la concurrence tant au pays que sur les marchés internationaux, l'investissement canadien est en recul et les travailleurs et les fabricants canadiens ont manqué de s'adapter "rapidement au nouveau monde".

Quelle voie faut-il emprunter pour nous sortir de la crise? C'est là l'essence de l'entretien du 20 octobre. M. Trudeau soutient que le gouvernement ne peut pas tout faire lorsqu'il s'agit de réduire les coûts et d'accroître la productivité. Les Canadiens doivent être déterminés à se serrer les coudes afin de faire face à la concurrence "des Japonais, des Allemands et des Américains". Et l'élément indispensable à la concrétisation de cette volonté collective est la foi et la confiance des Canadiens les uns dans les autres. Comme le dit le Premier ministre au sujet du programme de restrictions:

Ce qu'il met en cause, ce n'est pas la confiance des Canadiens envers leur gouvernement, mais notre confiance réciproque entre concitoyens d'un même pays.

Ce qu'il met en cause, ce n'est pas la foi des Canadiens en ma parole, mais notre foi commune en notre capacité d'atteindre ensemble un objectif bénéfique pour chacun d'entre nous. (Entretiens du Premier ministre sur la situation économique au Canada, p. 9)

Parlant de l'inflation, il poursuit en disant: "Refusant de croire que nous obtenons notre juste part du gâteau et soupçonnant maladivement que tout le monde autour de nous en profite pour rafler le gros lot, nous nous condamnerons à vivre dans un climat de méfiance malsaine" (p. 10). Le Premier ministre indique que le Programme 6 et 5 de restriction des salaires et des prix a été préféré à des mesures de contrôle des prix et des salaires ou à des coupures majeures dans les dépenses gouvernementales parce qu'il repose sur la confiance. Dans son dernier entretien, M. Trudeau félicite les Canadiens de s'être ressaisis pour relever le défi économique.

Déclaration financière et économique du 27 octobre

Les recommandations du Premier ministre à la population sont suivies peu de temps après d'une déclaration du ministre des Finances, Marc Lalonde, à la Chambre des communes sur les perspectives de l'économie canadienne et la position financière du gouvernement fédéral. La gravité de la récession a confondu les théoriciens, même depuis la récente présentation du budget en juin; M. Lalonde annonce une nouvelle augmentation de 20 p. 100 du déficit budgétaire de même que de nouvelles mesures de création d'emplois.

On estime que le Produit national brut (PNB) a baissé de 7,2 p. 100 en cinq trimestres. Toutefois, l'inflation est en recul et les taux d'intérêt sont en baisse depuis plusieurs mois. M. Lalonde se dit confiant que la reprise économique commencera dans le dernier trimestre de 1982. Le ministre des Finances prévoit pour 1983 une croissance de 3 p. 100 du PNB, une hausse de 7,5 p. 100 de l'indice moyen des prix à la consommation et une diminution des taux d'intérêt.

Le marché du travail a été identifié comme la composante économique la plus inquiétante pour 1983. La reprise devrait accroître grandement la population active puisqu'une meilleure situation économique sera susceptible d'offrir des emplois aux nouveaux venus et aux chômeurs. Cependant, le nombre d'emplois créés n'évoluera pas au même rythme et le chômage ne diminuera donc que légèrement.

La récession continue d'ébranler la situation financière du gouvernement. Le déficit fédéral atteint 23,6 milliards de dollars; le total des dépenses prévues maintenant est supérieur de 1,1 milliard de dollars à ce qu'on escomptait en juin, à cause des sommes élevées que le gouvernement a dû payer au titre de l'assurance-chômage, de l'aide sociale et de la péréquation. Les dépenses ont augmenté d'environ un milliard de dollars depuis le dépôt du budget, tandis que les recettes ont baissé de trois milliards de dollars.

M. Lalonde annonce de nouvelles mesures pour développer l'emploi, pour stimuler davantage le secteur de la construction résidentielle et pour promouvoir le développement économique. Il déclare également que le gouvernement fédéral consacrera 500 millions de dollars au nouveau programme pour l'expansion et le développement de l'emploi; lequel d'ailleurs devrait créer 60 000 emplois durant 18 mois pour ceux qui n'ont plus droit aux prestations d'assurance-chômage. La mise en oeuvre du programme est confiée aux gouvernements provinciaux. Par ailleurs, 150 millions de dollars de plus sont affectés aux programmes de rénovation des maisons et d'encouragement à l'accession à la propriété.

M. Lalonde annonce également de nouvelles mesures pour stimuler l'économie en améliorant l'infrastructure. Il est jugé indispensable de prolonger et de moderniser immédiatement le réseau ferroviaire du Canada pour que celui-ci puisse bénéficier des exportations de charbon, de potasse, de soufre et de céréales ainsi que de la diversification économique dans l'Ouest. Le gouvernement prévoit 400 millions de dollars pour accélérer l'expansion et la modernisation des chemins de fer et favoriser le règlement de la question du tarif du Pas du Nid-de-Corbeau. Il demandera aux compagnies ferroviaires de consacrer des fonds à cette fin en échange d'allègements fiscaux.

M. Lalonde annonce plusieurs changements au régime fiscal. Les hausses des primes d'assurance-chômage versées par les employés et les employeurs seront maintenues au-dessus du niveau nécessaire pour équilibrer le compte en 1983. Le ministre des Finances essaie également de mettre fin au débat sur la suppression des dépenses fiscales dans le budget de 1981 pour que le pays puisse "agir à l'égard des nombreux problèmes économiques urgents auxquels nous sommes confrontés". Il ne donne pas suite à la proposition d'imposer les avantages sociaux constitués par les régimes

d'assurance-santé et d'assurance dentaire et il prolonge d'un an les exemptions accordées aux employés qui travaillent dans le Nord canadien. Plusieurs autres mesures applicables aux entreprises sont reportées ou mises à l'étude.

LE MONDE DES "6 ET 5"

Le gouvernement fédéral consacre l'été et le début de l'automne à promouvoir le Programme 6 et 5 introduit dans le budget de juin. Le Premier ministre et les membres du Cabinet rencontrent les milieux d'affaires et les syndicats pour les convaincre de souscrire volontairement à ces indicateurs en vue de juguler l'inflation. Les membres du gouvernement profitent de la moindre occasion pour vanter les mérites du programme et applaudissent fort les entreprises du secteur privé qui l'adoptent. En octobre, lorsque le Premier ministre s'adresse à la population par la télévision et que le ministre des Finances, Marc Lalonde, présente à la Chambre des communes un exposé sur la situation financière du pays, le gouvernement juge qu'il a sensibilisé suffisamment le public au programme et qu'il peut maintenant se détourner de la lutte contre l'inflation pour mieux se consacrer à la reprise économique et à la création d'emplois. Le taux d'inflation étant en baisse à la fin de l'année, Ottawa peut proclamer que son Programme 6 et 5 a réussi à enrayer l'inflation. Toutefois, le lien causal entre les indicateurs du gouvernement fédéral et le taux d'inflation n'a pas été déterminé.

La promotion du Programme 6 et 5

La campagne fédérale en vue d'amener les entreprises et les syndicats du secteur privé à souscrire volontairement au programme se déroule par étapes. Tout au long de juillet, le Premier ministre et les ministres titulaires de portefeuilles économiques rencontrent des chefs d'entreprises bien en vue et les représentants des plus grands syndicats canadiens. Après une de ces rencontres avec une quarantaine de représentants d'importantes entreprises, peu de temps après la publication du budget, un Comité 6-5 du secteur privé est constitué sous la présidence de Ian Sinclair, président du conseil d'administration des Entreprises Canadien Pacifique Limitée. Le Comité a pour mandat de promouvoir la restriction volontaire des salaires et des prix auprès du secteur privé. Le gouvernement espère que les prix seront restreints à mesure que les marges de profits seront rétablies.

Le gouvernement a plus de difficulté à convaincre les syndicats de l'utilité du "6 et 5". Les syndicats de la fonction publique fédérale s'opposent carrément à l'idée. Au cours de rencontres avec les représentants du gouvernement, le Congrès du travail du Canada essaie d'obtenir la garantie que des mesures seront prises pour réprimer la hausse

des taux d'intérêt. Selon son président, Dennis McDermott, le Programme 6 et 5 est une "astuce politique pour détourner l'attention des gens des taux d'intérêt élevés et les amener à se préoccuper uniquement de l'inflation et de ceux qui en sont responsables". (CTV, Question Period, transcription, 9 juillet 1982, p. 2) [Traduction]

Dès la fin juillet, le gouvernement dévoile un autre volet de sa campagne. Il se propose de lier les subventions offertes aux compagnies ou les contrats conclus avec les fournisseurs à un engagement de leur part envers le Programme 6 et 5. Lors d'une conférence de presse donnée le 23 juillet, le Premier ministre exprime l'espoir "qu'on se serve des négociations concernant toutes les ententes et toutes les subventions financées par le gouvernement sur l'argent des contribuables dans ce but, comme d'un levier" (cité dans The Globe and Mail, 24 juillet 1982, p. 1). Cette politique est étayée par le ministre chargé du Développement économique, Bud Olson. Les compagnies qui obtiendront des subventions seront tenues d'appliquer les indicateurs de 6 et 5 p. 100 aux ententes salariales conclues avec les employés non syndiqués, aux conventions collectives et aux prix. Le gouvernement offre une aide financière spéciale aux compagnies qui désirent moderniser et rationaliser leurs opérations ou s'orienter vers des marchés plus prometteurs, à la condition qu'elles n'accordent pas d'augmentation salariale supérieure à 6 et à 5 p. 100 (voir le communiqué du département d'État au Développement économique, 11 août 1982). Le ministre des Approvisionnements et Services, Jean-Jacques Blais, informe les fournisseurs du gouvernement qu'ils devront préciser, lorsqu'ils soumissionneront à une adjudication, la façon dont ils se proposent de respecter les indicateurs.

Le gouvernement éprouve quelques difficultés à appliquer la limite de six pour cent aux augmentations de prix demandées par les organismes fédéraux. Selon une étude réalisée par Statistique Canada, de très fortes hausses des prix du pétrole et des tarifs postaux, par exemple, ont poussé le taux d'inflation dans le secteur public jusqu'à 18 p. 100 (The Citizen, Ottawa, 15 juillet 1982, p. 8). Le gouvernement demande aux organismes fédéraux qui contrôlent les prix dans les secteurs des transports, des communications et des denrées alimentaires de respecter les indicateurs, à moins de "circonstances exceptionnelles". Chaque ministre du Cabinet est chargé de surveiller l'application du Programme 6 et 5 aux prix qui relèvent de sa compétence. Un comité spécial du Comité des priorités et de la planification déterminera lorsque des circonstances exceptionnelles justifient des augmentations supérieures. Les hausses des prix du lait et des loyers réglementés par le fédéral sont fixées à 6 p. 100, mais la Trans-Canada Pipelines est autorisée à augmenter ses tarifs de 16 p. 100.

Les médias, l'industrie et les consommateurs mettent également en doute la crédibilité du programme lorsque la taxe d'accise sur les alcools, le vin, la bière et le tabac augmente de 15 p. 100 au début de septembre.

La motivation politique de la campagne qu'Ottawa mène pour convaincre le secteur privé de souscrire volontairement à la restriction des prix et des salaires ne fait aucun doute. Le gouvernement est en très mauvaise posture dans les sondages de l'opinion publique, et le budget de 1981 avait porté sérieusement atteinte à la confiance des entreprises en la politique fédérale. Le gouvernement est déterminé à montrer à la population canadienne qu'il s'intéresse sérieusement à la gestion de l'économie, qu'il est aux commandes, qu'il tient fermement le gouvernail. Le sénateur Keith Davey, principal stratège du Parti libéral, orchestre une campagne de saturation dans laquelle les membres du Cabinet et les députés font l'éloge du Programme 6 et 5. En septembre, le gouvernement lance une campagne de publicité éclair prévoyant la distribution aux compagnies participantes d'autocollants, d'affiches et de listes de promotion qu'elles utiliseront dans leurs propres campagnes de publicité. Selon un fonctionnaire, les compagnies pourront ainsi faire savoir qu'elles participent au programme et contribuent à réduire l'inflation.

Promotion du Programme 6 et 5 auprès des provinces

La limitation des salaires dans le secteur public ne peut se faire à l'échelle nationale sans l'appui ferme des provinces. Par conséquent, le Premier ministre convoque ses homologues provinciaux à une réunion privée le 30 juin au 24, promenade Sussex. Les dirigeants provinciaux sont sceptiques sur l'utilité d'une rencontre post-budgétaire; le Premier ministre Pawley du Manitoba se plaint qu'ils sont "invités à une réception une fois qu'elle est terminée". Cette prédisposition est renforcée lorsque le ministre des Finances dépose son budget le 28 juin. La plupart des provinces estiment qu'Ottawa n'a pas réussi à prendre des mesures décisives pour régler les problèmes de l'économie et ne souscrivent pas à la politique "6 et 5". La Colombie-Britannique, le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve indiquent qu'elles ont déjà pris des mesures de restriction des salaires dans leurs champs de compétence. Selon le Premier ministre Pawley, l'application de restrictions à tous les fonctionnaires plutôt qu'aux seuls bénéficiaires de hauts salaires est une mesure "injuste et improductive".

Bien que le gouvernement fédéral ait été échaudé par son expérience à la Conférence des premiers ministres de février -- au point même de déclarer la mort du fédéralisme coopératif -- le Premier ministre Trudeau se dit convaincu que la réunion du 30 juin pourrait être le début d'une série de "consultations intensives sur la possibilité de concerter nos

efforts en vue de résoudre les problèmes économiques du pays". Comme questions à l'ordre du jour de cette réunion, il mentionne la limitation des salaires, le plafonnement de l'augmentation des prix réglementés et la coordination fédérale-provinciale des programmes de logement, de création d'emplois et de mesures fiscales.

M. Trudeau avertit toutefois les premiers ministres provinciaux qu'en raison de la situation économique et du désenchantement des Canadiens face au conflit fédéral-provincial, il est impératif que la réunion produise des résultats. Comme l'écrit le Premier ministre,

...il importe par-dessus tout que nous soyons capables de démontrer au pays notre volonté de travailler ensemble à la solution de nos problèmes économiques, et de prendre les décisions qui s'imposent, si difficiles soient-elles. Dans une fédération comme le Canada, il subsistera toujours des tensions naturelles et créatrices entre les deux ordres de gouvernement. En ces temps d'épreuves économiques, nous ne pouvons toutefois permettre à nos différends, si légitimes soient-ils, de nous installer dans la division et l'inaction.

Les Canadiens exigent beaucoup plus de leurs leaders. Ils ont été déçus de notre échec de février. J'espère que notre rencontre de mercredi marquera le début d'une nouvelle collaboration dans la recherche de la prospérité à laquelle tous les Canadiens ont droit. (Cabinet du Premier ministre, Communiqué, 29 juin 1982, p. 3)

La réunion est décrite comme étant "civilisée" et "exceptionnellement constructive et coopérative". Les premiers ministres provinciaux reconnaissent qu'il est souhaitable d'appliquer des restrictions au secteur public, mais ils soulignent que les provinces doivent être libres de le faire comme bon leur semble. Aucun chiffre n'est avancé, mais le Premier ministre Peckford indique que chaque province devrait se fixer comme objectif un chiffre inférieur à 10 p. 100. Les provinces font également état de certaines difficultés causées par le plafonnement des prix assujettis à une réglementation provinciale. Par exemple, selon M. Peckford, restreindre les tarifs des services publics équivaldrait seulement à "voler Pierre pour payer Paul", parce que ces services sont déjà subventionnés par les gouvernements provinciaux. Les premiers ministres sont d'accord pour que leurs ministres responsables du logement et de l'emploi se réunissent rapidement pour "raccorder" les programmes fédéraux et provinciaux dans ces domaines.

Dans leurs critiques du budget, les provinces s'entendent pour dire que le Programme 6 et 5 ne réussira pas à lui seul à assurer la reprise économique. Sur ce point, elles réitèrent les positions qu'elles ont

prises à la Conférence des premiers ministres de février. En particulier, plusieurs premiers ministres provinciaux, représentant dans une large mesure des provinces qui ont des intérêts actuels ou futurs dans la production pétrolière, soutiennent que les critères d'examen de l'investissement étranger doivent être relâchés. Dans toutes ses discussions sur la limitation des prix et des salaires avec les entreprises, les syndicats ou les provinces, Ottawa refuse de rattacher l'adhésion volontaire aux indicateurs "6 et 5" à des changements dans les politiques fédérales régissant, entre autres, les taux d'intérêt et l'investissement étranger. M. Trudeau prétend qu'il "a lancé la balle" dans le camp des provinces et demande à ces dernières si elles sont disposées à vendre le droit que les Canadiens ont acquis en naissant, à laisser les investisseurs étrangers s'emparer de leurs industries de transformation (voir la transcription de la conférence de presse du Premier ministre, Ottawa, 30 juin 1982, pp. 10-12).

Juste avant la conférence des premiers ministres provinciaux tenue en août, M. Trudeau intensifie ses pressions sur les provinces pour les amener à adopter le Programme 6 et 5. Dans une lettre qu'il adresse à ses homologues provinciaux peu avant leur conférence de Halifax, il trace le cadre du débat:

Il serait tragique que cette campagne nationale, sur laquelle repose la reprise économique, échoue parce qu'une province quelconque n'y aurait pas apporté son appui en temps utile.

Il est donc fondamental que chaque premier ministre provincial fasse connaître au plus tôt les mesures que son gouvernement met en oeuvre pour limiter les hausses de traitement des fonctionnaires provinciaux et municipaux à 6 % pendant la période de douze mois. (Cabinet du Premier Ministre, Communiqué, 6 août 1982, p.3)

Le Premier ministre ajoute qu'il ne demande pas aux provinces d'adopter nécessairement la démarche décrite dans le budget, mais il insiste pour que les programmes provinciaux de restriction des prix et des salaires s'appliquent à l'ensemble des secteurs public et parapublic.

Le premier ministre Lougheed reproche sévèrement à M. Trudeau d'avoir laissé entendre que les provinces ont accepté de respecter les indicateurs fédéraux pour contrôler les salaires et les prix dans le secteur public. Il soutient qu'il y a eu plutôt un "consensus général voulant que chacun des onze gouvernements continue de suivre sa propre démarche pour contribuer à réduire le taux d'augmentation des dépenses gouvernementales au Canada" (Lettre de M. Lougheed à M. Trudeau, 19 août 1982, p. 1, diffusée à la Conférence des premiers ministres provinciaux).

Les premiers ministres provinciaux signalent donc que les mesures de restriction dans le secteur public sont nécessaires, mais qu'elles ne suffisent pas à garantir la reprise économique. À la conférence, ils formulent un "plan d'action global" qui appelle des changements à la politique monétaire fédérale, à la politique d'investissement étranger, aux accords fiscaux et à la coopération fédérale-provinciale en matière de commerce international et de méga-projets.

En établissant une politique de développement et de gestion économiques de grande envergure en contraste avec le Programme 6 et 5 de lutte contre l'inflation préconisé par Ottawa, les premiers ministres provinciaux essaient d'éviter d'aider le gouvernement fédéral à se faire du capital politique. Selon un fonctionnaire de l'Ouest présent à la conférence, "les premiers ministres provinciaux perçoivent le Programme 6 et 5 avant tout comme un instrument de relèvement plus politique qu'économique, c'est pourquoi ils sont méfiants et sceptiques" (The Financial Post, 4 septembre 1982, p. 4).

De son côté, le gouvernement fédéral accuse les provinces de se dérober à la lutte contre l'inflation. La réponse du ministre des Finances MacEachen au communiqué des premiers ministres provinciaux montre qu'Ottawa n'est pas disposé à lier les questions:

Il me semble peu intéressant d'offrir un programme unique en son genre comme le "6 et 5" en échange de concessions. Est-ce que le "6 et 5" est bon pour le pays? Est-il bon pour l'économie? S'il l'est, on doit alors l'appuyer ... Je ne crois pas que nous devrions marchander à cette étape-ci parce qu'il est tout à fait indépendant". (The Globe and Mail, 28 août 1982, p. 1)

Bien qu'Ottawa se dise peu disposé à subordonner des changements à d'autres politiques fédérales au respect du Programme 6 et 5, il y a lieu de croire qu'il envisage de réduire les investissements fédéraux dans les provinces qui ne sont pas disposées à se conformer aux restrictions fédérales des prix et des salaires. Il se produit au cours de l'été un accrochage entre, d'une part, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, Lloyd Axworthy, qui est responsable du Manitoba et, d'autre part, le Premier ministre du Manitoba, Howard Pawley, qui est l'un des plus grands adversaires des contrôles dans le secteur public. M. Axworthy laisse entendre qu'Ottawa tiendrait compte de la disposition des gouvernements provinciaux et des administrations municipales à se conformer aux indicateurs fédéraux au moment d'octroyer les crédits, mais sa menace reste apparemment sans lendemain.

Programmes provinciaux de limitation des prix et des salaires

En dépit de leurs réserves concernant le Programme 6 et 5 en général, neuf gouvernements provinciaux, l'exception étant celui de l'île-du-Prince-Édouard, adoptent avant la fin de 1982 une certaine formule de restriction des salaires. De plus, la majorité des provinces imposent des limites aux prix réglementés à l'échelle provinciale. Toutefois, la teneur et la portée des programmes varient considérablement. Certaines provinces adoptent les indicateurs "6 et 5" comme limites à négocier plutôt qu'à imposer par la loi. Certaines adoptent des limites plus larges pour atténuer l'impact de la restriction sur les travailleurs les moins payés. Certaines appliquent les limites uniquement aux fonctionnaires non syndiqués, tandis que d'autres les appliquent à l'ensemble de leur secteur public. Certaines imposent des restrictions aux prix tout en prévoyant des exceptions importantes pour les prix réglementés. En général, les provinces ne ménagent pas leurs efforts pour bien distinguer leurs programmes de la formule du "6 et 5", en faisant valoir qu'ils sont plus souples, moins douloureux, plus progressifs ou moins sévères. De son côté, le gouvernement fédéral soutient:

En raison du caractère tendu des relations fédérales-provinciales, on comprend facilement que les provinces n'aient pas voulu donner l'impression d'endosser le programme des 6 et 5 pour cent. On constate cependant que leur position est, en réalité et sous bien des rapports, parallèle à la nôtre. (Président du Conseil du Trésor, Donald Johnston, "Notes en vue d'une allocution à la conférence du Financial Post", Toronto, 28 septembre 1982, p. 2)

La Colombie-Britannique et l'Ontario adoptent les programmes de restriction les plus importants. Le gouvernement de la Colombie-Britannique a commencé tôt à déployer des efforts pour restreindre ses dépenses. Le 18 février, le Premier ministre Bennett annonce à la télévision le programme de stabilisation de la rémunération qui limitera les dépenses globales du gouvernement à 12 p. 100 et les augmentations de salaires à 10 p. 100 pour la première des deux années du programme. Celui-ci s'applique à 200 000 employés du secteur public, c'est-à-dire à toutes les personnes au service du gouvernement, des sociétés de la Couronne, des conseils scolaires, des hôpitaux, des administrations municipales et locales et des "sociétés privées qui exécutent des fonctions publiques".

Bien que les augmentations de salaires de base soient limitées à 10 p. 100, le gouvernement autorise les révisions à la hausse et à la baisse d'au plus 4 p. 100 qui tiennent compte de l'expérience, de la productivité et des "circonstances exceptionnelles". Pour la seconde année du programme, les augmentations seront limitées à 8 p. 100 ou au taux

d'augmentation du coût de la vie, selon le moins élevé des deux montants. L'indicateur de 10 p. 100 est une restriction volontaire plutôt qu'obligatoire. Cependant, les contrats négociés qui prévoient une hausse supérieure aux indicateurs tomberont sous l'application de règlements exécutoires établissant les limites permises et autorisant le retour à un taux inférieur.

La situation financière de la Colombie-Britannique se détériorant rapidement au cours du printemps et de l'été, le gouvernement décide d'apporter des modifications au programme de stabilisation de la rémunération. Comme le reconnaît le gouvernement, "le programme de restriction, qui était approprié en février, est considéré aujourd'hui par beaucoup comme trop généreux" (The Sun, Vancouver, 10 juillet 1982, p. A13). Le 27 juillet, les augmentations de base sont limitées à 6 p. 100 pour la première année et à 5 p. 100 pour la seconde. Les facteurs de révision sont maintenus de sorte que les augmentations puissent varier de 0 à 10 p. 100 en 1982-1983 et de 0 à 9 p. 100 en 1983-1984. De même, le gouvernement adopte une loi pour plafonner les augmentations des tarifs d'électricité, d'assurances provinciales, de transport public et de transport par traversier à 6 p. 100. Cette loi ne vise pas les prix établis par les offices de commercialisation.

À la fin de l'été, les 40 000 membres du Syndicat des fonctionnaires de la Colombie-Britannique mettent à l'épreuve le programme de rémunération. Après une semaine de grève en août, le syndicat et le gouvernement signent un contrat conforme aux indicateurs généraux. Les augmentations varient de 3 p. 100 pour les fonctionnaires les mieux rémunérés à 13 p. 100 pour les moins payés, la moyenne se situant à 6,5 p. 100.

Au cours de l'été, le gouvernement de l'Ontario étudie diverses restrictions possibles. Le Premier ministre Davis a souvent reproché au gouvernement fédéral que son programme isolait le secteur public. Son gouvernement a toutefois tiré la conclusion qu'un contrôle des secteurs privé et public en Ontario aurait plus d'avantages que d'inconvénients. Dans le discours qu'il prononce devant l'assemblée législative le 21 septembre, M. Davis déclare:

L'implantation de contrôles généraux des salaires dans la seule province de l'Ontario restreindrait sérieusement la mobilité des travailleurs...L'établissement de contrôles généraux des prix dans une seule province, membre d'un marché commun, qui doit garantir, et qui le fait bel et bien à l'heure actuelle, le libre commerce interprovincial créerait également d'énormes problèmes de surveillance et d'exécution...

À contrecœur, par conséquent, et après avoir énoncé clairement et sans équivoque notre propre position, nous avons décidé de nous joindre à ceux qui demandent que l'occasion soit fournie au secteur privé de prendre les mesures de restriction qu'il juge utiles. Toutefois, si le secteur privé manque de se conformer volontairement à cette demande, nous croyons que le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces, devrait établir un programme national de restrictions générales. (Déclaration du Premier ministre William G. Davis, 21 septembre 1982, pp. 10-12)

Le gouvernement ontarien adopte une loi qui suspend le droit de grève dans le secteur public et impose une augmentation de salaire de 5 p. 100 au 500 000 travailleurs du secteur public dont les contrats expirent après le 1^{er} octobre, y compris les juges, les employés de la Société de protection de l'enfance et de la Croix-Rouge et les professeurs d'université. Les contrats expirés qui n'ont pas été renégociés sont prolongés d'un an et les augmentations de salaires sont limitées à 9 p. 100 la première année et à 5 p. 100 l'année suivante. L'augmentation de certains droits perçus par le gouvernement, entre autres sur les cours scolaires et universitaires, les plaques d'immatriculation et l'entrée dans les parcs, est maintenue à 5 p. 100. Ne sont pas visés les primes d'assurance-maladie de l'Ontario, le lait, les loyers et les prix fixés par les écoles, les hôpitaux et les municipalités. Les services publics, comme Hydro-Ontario, ne pourront répercuter que l'augmentation des coûts.

Le gouvernement de l'Ontario précise que son programme est supérieur à celui d'Ottawa parce qu'il limite plus sévèrement les augmentations, qu'il est plus souple du fait que les augmentations au mérite sont accordées aux employés les moins rémunérés, et qu'il ne dure qu'une année.

Le Québec met sur pied son programme de restriction des salaires en raison de ses sérieuses difficultés financières et non pas du Programme 6 et 5 d'Ottawa. Dans son budget du 25 mai, le ministre des Finances Parizeau indique que le gouvernement doit combler un déficit de 700 millions de dollars; plutôt que de réduire davantage les budgets des programmes ou de hausser les impôts, le gouvernement décide de couper les salaires et les avantages des fonctionnaires, qui représentent 52 p. 100 du budget de la province.

En juin, la sanction royale est donnée à la loi qui fixe les traitements des fonctionnaires en 1983, si aucune convention collective satisfaisante n'est intervenue avec le front commun des syndicats qui représente plus de 300 000 employés du secteur public. La loi prolonge jusqu'au 1^{er} avril 1983 les conventions collectives qui expirent entre la fin de mai et le 31 décembre 1982. Les augmentations de salaires de

18,89 p. 100 qui auraient été accordées au cours de ces trois mois sont annulées, ce qui permet au gouvernement d'économiser 521 millions de dollars.

Les deux parties entament les négociations à la mi-octobre. Le gouvernement offre des augmentations de 5 p. 100 et de 3,27 p. 100 pour 1984 et 1985 respectivement; les cols bleus toucheront une augmentation de 2 p. 100 le 1^{er} avril 1983 et par la suite une légère indemnité ajustée au coût de la vie est ajoutée à l'augmentation générale. Les salaires de 1983 seront bloqués aux niveaux de juin 1982. La baisse imposée des salaires de trois mois se trouve être le point le plus litigieux des négociations; le gouvernement accepte de modérer les réductions pour les bas salariés et de fixer à 19,45 p. 100 le maximum de la baisse imposée. En décembre, l'Assemblée nationale adopte le projet de loi 105 qui établit les conditions de travail de la fonction publique jusqu'en 1985 en dépit du mécontentement qu'il suscite au sein du caucus péquiste. En bref, la loi impose un gel des salaires du 1^{er} avril au 31 décembre 1983, sauf pour les cols bleus, qui auront droit à une augmentation de 2 p. 100. De janvier 1984 à janvier 1985, les salaires seront augmentés d'une légère indemnité de vie chère, tandis que la même augmentation de 1,5 p. 100 sera ajoutée aux salaires de 1984 pour l'année suivante. Ces mesures permettront au gouvernement d'économiser en tout 406 millions de dollars.

En octobre, le ministre des Finances Parizeau annonce un programme de restriction volontaire de deux ans destiné à maintenir les prix réglementés par la province au-dessous du taux d'inflation. Bon nombre de ces prix sont fixés par des organismes quasi indépendants qui sont tenus de se conformer à la décision du gouvernement. Les prix des loyers et de l'électricité sont soustraits expressément à l'application du programme.

D'autres programmes provinciaux sont beaucoup moins exhaustifs ou obligatoires. Immédiatement après avoir rencontré le Premier ministre Trudeau le 30 juin, le Premier ministre Buchanan de la Nouvelle-Écosse annonce l'imposition des indicateurs de 6 et 5 p. 100 aux 3 500 fonctionnaires non syndiqués de la province. M. Buchanan soutient que cette mesure est justifiée par le "sombre" tableau économique peint par le Premier ministre. De plus, la province examine ses dépenses en profondeur en vue d'opérer de nouvelles réductions et envisage de mettre à pied certains fonctionnaires. Plus tard au cours de l'année, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse annonce des indicateurs qui devront être pris en compte dans les négociations avec les employés syndiqués. Une limite de six pour cent est imposée sur les salaires et les avantages pour un an. Des augmentations supérieures seront accordées aux employés les moins rémunérés si des augmentations inférieures sont accordées aux plus hauts salariés; elles sont en moyennes de six pour cent. Ces restrictions s'appliquent à tous les contrats qui expirent après le 15 septembre et qui sont conclus avant la fin de février 1983. Les autres seront alors établis par voie législative.

Au Nouveau-Brunswick, le Premier ministre Hatfield annonce que son gouvernement entend négocier des contrats prévoyant des hausses de cinq pour cent jusqu'au 1^{er} juillet 1984. Il rejette l'idée d'imposer des échelles salariales par voie législative et dit préférer la libre négociation collective. Bon nombre de fonctionnaires, fait-il remarquer, ont offert eux-mêmes de limiter leurs salaires ou de les réduire à des niveaux antérieurs.

Le 31 août, le Premier ministre Peckford de Terre-Neuve annonce un programme de restriction des salaires de deux ans applicable à tous les fonctionnaires provinciaux. Le programme établit des indicateurs dans les limites desquelles les augmentations devront être fixées, tandis que le processus de la négociation collective se poursuit. Les salaires inférieurs à 13 000 \$ seront augmentés d'au plus 7 et 6 p. 100 en 1983 et 1984 respectivement, ceux de la catégorie de 13 000 \$ à 18 000 \$ seront haussés de 6 et de 5 p. 100 et l'augmentation des salaires supérieurs à 18 000 \$ sera limitée à 5 et à 4 p. 100.

Le Manitoba et la Saskatchewan sont deux des plus farouches adversaires du Programme 6 et 5. Toutefois, la situation déficitaire qui va s'aggravant dans ces deux provinces leur dicte de prendre elles aussi des mesures de restriction à l'égard des salaires. Dans le cadre de l'établissement d'un nouvel ordre de priorité des dépenses entrepris au cours de l'été, le Manitoba annonce une augmentation moyenne de 13,5 p. 100 pour ses 17 500 fonctionnaires. Comme à Terre-Neuve, les augmentations se feront progressivement; les titulaires de salaires supérieurs à 35 000 \$ n'auront droit qu'à une augmentation de 8 p. 100 tandis que ceux dont les salaires sont inférieurs à 10 000 \$ obtiendront 15 p. 100.

Le programme de la Saskatchewan est unique en ce sens qu'il rattache les augmentations de salaires au taux d'inflation. Dans le cadre de son programme de reprise économique, le gouvernement annonce en août que les augmentations de salaires des 75 000 employés du secteur public seront limitées au taux d'inflation de la province moins un pour cent; il en sera de même pour les transferts aux municipalités, aux écoles et aux hôpitaux. Le Premier ministre Devine signale que ces mesures s'appliquent aux contrats qui expirent après le 30 juin. Après avoir été portés au pouvoir en avril, les Conservateurs avaient bloqué les tarifs d'électricité, de gaz et de téléphone et supprimé la taxe provinciale sur l'essence. Aucune autre mesure n'est prise à l'égard des prix réglementés à l'échelle provinciale parce que le gouvernement n'est pas disposé "à imposer sur les prix des plafonds arbitraires qui pourraient conduire à gonfler les déficits du secteur public et à écorcher davantage la confiance des entreprises".

L'Alberta a déjà mis en place un programme de restriction des salaires des fonctionnaires avant la présentation du budget de juin, et elle n'apporte aucun autre changement. Ses 3 300 fonctionnaires non syndiqués se verront accorder une augmentation de 6 p. 100 et certains recevront une augmentation au mérite de 2 p. 100. La province espère que les ententes salariales conclues avec les syndicats pourront être maintenues au-dessous de 10 p. 100.

Bien que les gouvernements provinciaux ne souscrivent pas entièrement au programme fédéral "6 et 5" de restriction des prix et des salaires en raison des exigences politiques des relations fédérales-provinciales, ils avaient tous, à la fin de l'année, à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard, imposé certaines mesures de restriction au secteur public. Les deux niveaux de gouvernement ont également discuté des moyens complémentaires qu'ils pourraient prendre pour stimuler l'économie en 1983 et ils ont harmonisé leurs programmes de création d'emplois et de construction résidentielle. La réconciliation fédérale-provinciale a fait surface en dépit des sérieux problèmes que connaît l'économie.

6. LE FEDERALISME FISCAL ET ECONOMIQUE

En 1982, un nouveau train d'accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces est entré en vigueur, accompagné d'une nouvelle formule de péréquation. Par ailleurs, le Financement des programmes établis connaîtra peut-être des changements profonds une fois que les ministres fédéraux et provinciaux chargés de la santé, de l'enseignement postsecondaire et de la main-d'oeuvre auront discuté de nouveaux accords financiers et auront réexaminé les grandes orientations. Dans un revirement dramatique par rapport aux négociations antérieures, les modifications aux accords fiscaux sont intervenues sans l'accord unanime des provinces.

La protection et l'amélioration de l'"union économique" sont des préoccupations relativement nouvelles pour le fédéralisme canadien, surtout du point de vue du gouvernement fédéral, même si elles ont été au premier plan des négociations constitutionnelles de 1980. Elles constituent toujours un important objectif du gouvernement fédéral, qui tente maintenant de l'atteindre par d'autres voies.

ACCORDS FISCAUX

Le projet de loi C-97, projet visant à modifier la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis ainsi qu'à prévoir des paiements à certaines provinces, reçoit l'assentiment royal le 7 avril, est en grande mesure le fruit du désir du gouvernement fédéral de se libérer des liens du fédéralisme de concertation, de limiter le montant total des paiements de transfert aux provinces et de rehausser la présence fédérale au niveau de l'élaboration de la politique en matière d'enseignement postsecondaire et de santé.

Si l'insatisfaction d'Ottawa envers le "fédéralisme du chéquier" influence fortement la position que le gouvernement fédéral décide

d'adopter à l'égard de l'ensemble des accords fiscaux qui s'appliqueront de 1982 à 1987, celle-ci s'explique surtout par le fait que, compte tenu du déficit croissant, il ne voulait pas que les transferts intergouvernementaux soient totalement immunisés contre les restrictions budgétaires. Les propositions fédérales avancées dans le budget de novembre 1981 en ce qui concerne le régime de péréquation et le financement des programmes établis ont donc deux motifs: les restrictions et la visibilité. Pour atteindre son objectif, Ottawa change autant qu'il le peut le processus traditionnel de négociation des accords fiscaux.

C'est dans le budget d'octobre 1980 que le gouvernement fédéral annonce son intention de réduire les sommes transférées aux provinces. Suite à cette déclaration d'intention, les provinces, le Parlement et la population en général soumettent les accords fiscaux à une étude des plus attentives. Les propositions fédérales définitives ne sont toutefois communiquées que cinq mois avant l'expiration des dispositions législatives qui ont trait au régime de péréquation. Ottawa est péremptoire: il veut bien discuter des propositions avec les provinces, mais rien ne l'oblige à tenir des négociations officielles; les accords fiscaux sont le fruit de la législation fédérale et, par conséquent, ils peuvent être modifiés ou éliminés à volonté. Le ministre des Finances, Allan MacEachen, indique qu'il modifiera la loi même si le gouvernement fédéral et les provinces n'en viennent pas à un accord. Ces dernières, habituées aux longues négociations qui leur ont, par le passé, permis de faire entériner leurs préférences, accusent le gouvernement fédéral de renier le fédéralisme de concertation et s'indignent de ce qu'elles considèrent comme un délai déraisonnable.

Comme il l'a déjà été dit dans la Revue de l'année 1981, le gouvernement fédéral propose une modification radicale de la formule de péréquation. Il décide de remplacer le rendement national moyen par habitant tiré d'une variété de sources fiscales comme critère de désignation des provinces bénéficiaires de la péréquation; il propose plutôt d'adopter comme norme le rendement de l'Ontario dans le cadre d'un système fiscal représentatif élargi. Les recettes fiscales ontariennes sont en effet considérées comme plus stables parce qu'elles ne sont pas influencées par les fluctuations à court terme des recettes tirées des ressources naturelles; c'est l'augmentation rapide des ressources provinciales provenant de ces ressources, particulièrement en Alberta, qui a amené le gouvernement fédéral à modifier la formule à de nombreuses reprises. En outre, Ottawa propose de limiter l'accroissement futur des paiements de péréquation au taux d'augmentation du PNB.

Outre ces initiatives destinées à stabiliser ou à réduire les paiements de péréquation fédéraux, Ottawa propose également d'éliminer l'indemnisation accordée aux provinces au titre de la "garantie des

recettes" sous la forme d'un point d'impôt sur le revenu des particuliers et de l'équivalent en espèces d'un autre point. Cette compensation avait été l'un des principaux éléments de la position commune adoptée par les provinces lors des négociations de 1976 et le gouvernement fédéral l'avait concédée. En 1981, toutefois, le gouvernement fédéral estime que l'indemnisation a répondu au but envisagé et il reconnaît qu'il a "cédé trop facilement" aux exigences provinciales en 1976.

Le gouvernement fédéral n'envisage pas dans l'immédiat de modifier ses contributions financières aux hôpitaux, à l'assurance-santé et à l'enseignement postsecondaire, sauf pour s'assurer que les paiements reçus par les provinces aux termes du financement des programmes établis sont équivalents, compte tenu du nombre d'habitants. Il voudrait plutôt que les ministres de la Santé des deux ordres de gouvernement se rencontrent et éclaircissent les normes nationales de santé avant le 31 mars 1983, normes qui seraient ensuite intégrées dans une nouvelle Loi sur la santé nationale. Il propose également la tenue de discussions semblables entre les ministres de l'Éducation et de la Main-d'oeuvre, en menaçant de geler les contributions destinées à l'enseignement postsecondaire dans le cadre du financement des programmes établis si aucun accord n'intervient avant 1983. (Voir le chapitre 8 pour un aperçu des négociations qui ont eu lieu au sujet de l'assurance-santé et de l'enseignement postsecondaire.)

Les provinces, particulièrement celles qui en bénéficient, s'opposent fortement à toute modification de la formule de péréquation. Elles soutiennent que la formule avancée lie trop étroitement leur sort à la performance économique de l'Ontario. Si la base industrielle de cette province périclité, les provinces "démunies", qui souffrent déjà d'une économie sous-développée, risquent d'être pénalisées encore plus. Le ministre des Finances du Québec, Jacques Parizeau, fait remarquer avec ironie que son gouvernement aurait donc avantage à investir en Ontario pour s'assurer que l'économie de cette province prospère. Le revers de la médaille ne satisfait pas plus les provinces. Le ministre des Finances du Nouveau-Brunswick, Fernand Dubé, souligne que le plafonnement au taux d'augmentation du PNB limiterait tout avantage que les provinces bénéficiaires pourraient retirer de l'essor de l'économie ontarienne.

En ce qui concerne le financement des programmes établis, toutes les provinces s'opposent à une quelconque modification de la formule avant la conclusion des discussions qui doivent avoir lieu entre les ministres de la Santé et ceux qui sont chargés de l'enseignement postsecondaire. Ils soutiennent que l'indemnisation relative à la garantie des recettes constitue une partie intégrante de la formule du financement des programmes établis qui ne doit pas être abandonnée.

Les ministres des Finances fédéral et provinciaux se rencontrent à plusieurs reprises à la fin de 1981 et au début de 1982. Les provinces

tentent de convaincre Ottawa de retirer ses propositions afin d'alléger le fardeau financier qu'elles leur imposeraient. Au cours de ces réunions, Ottawa fait quelques concessions en ce qui concerne la formule de péréquation, mais refuse de changer ses plans pour ce qui est du financement des programmes établis. Le 22 janvier, lors d'une réunion à Ottawa, M. MacEachen propose plusieurs changements en réponse aux préoccupations provinciales. L'adoption d'un plancher pour les paiements de péréquation ferait en sorte qu'aucune province ne recevrait moins de 85 pour cent des sommes reçues au titre de la péréquation l'année précédente. L'année de référence pour le plafonnement en fonction du PNB serait reportée d'une année, soit 1982-1983. Pour donner suite aux inquiétudes exprimées par le Manitoba, un paiement transitoire garantissant une augmentation annuelle équivalant au moins à l'augmentation moyenne en dollars entre 1977-1978 et 1981-1982 est incluse. (Voir le communiqué du 22 janvier 1982 du Cabinet de l'honorable Allan J. MacEachen.) Le gouvernement fédéral refuse toutefois d'examiner une demande présentée conjointement par toutes les provinces et visant à faire prolonger d'un an l'application des dispositions de financement des programmes établis, soit jusqu'à ce que les propositions aient pu être étudiées et discutées plus avant.

Une nouvelle réunion des ministres des Finances se tient durant la Conférence des premiers ministres et ces derniers décident de consacrer une journée supplémentaire à l'étude de cette question. Reprenant une stratégie employée avec succès en 1976, les provinces font front commun et présentent une proposition unique. Elles suggèrent de prolonger d'un an l'application du régime et, reconnaissant l'embarras financier dans lequel se trouve Ottawa, se disent disposées à accepter le plafonnement des transferts à 12 pour cent. Afin de préserver le front commun et de déjouer les éventuelles tactiques de "diviser pour régner" du gouvernement fédéral, l'Alberta et la Colombie-Britannique offrent de renoncer à leurs "dividendes fiscaux" découlant du transfert au titre du financement des programmes établis en 1982-1983, afin que cet argent puisse être réparti entre les provinces qui doivent faire face à des réductions en raison de rajustements de la population. (Il y a "dividende fiscal" lorsque la valeur de l'assiette fiscale transférée dépasse le paiement en espèce.)

Le gouvernement fédéral profite de la conférence pour faire des propositions totalement nouvelles à l'égard de la péréquation et du financement des programmes établis. Il propose l'adoption d'une nouvelle norme, dite des cinq provinces, pour le calcul des paiements de péréquation; son utilisation, affirme-t-il, signifierait que les provinces bénéficiaires pourraient retirer un milliard de dollars de plus du régime. Quant au FPE, le Premier ministre apporte des précisions supplémentaires. Sa proposition vise principalement l'enseignement postsecondaire et sa mise en oeuvre est assujettie à l'approbation par les provinces des autres éléments du projet fédéral. M. Trudeau offre de prolonger jusqu'en

1983-1984 les dispositions du FPE à l'égard de l'enseignement postsecondaire (plutôt que de geler les contributions), si les provinces conviennent:

- d'augmenter elles aussi de près de 12 pour cent les crédits au titre du FPE au cours des deux années suivantes;
- de discuter avec le Secrétaire d'État les objectifs fédéraux en matière d'enseignement postsecondaire, dans les secteurs notamment de la mobilité, de l'accessibilité, de la responsabilité, de l'enseignement dans la langue de la minorité et de la planification conjointe;
- de conclure des ententes relatives aux programmes de formation avant le mois d'août 1982, sous la signature des ministres responsables de la main-d'oeuvre; et
- d'entreprendre des discussions avec le ministre fédéral de la Santé afin que des mesures législatives puissent être adoptées avant le 1er avril 1983 à l'égard des normes de soins de santé et des mécanismes d'application.

L'obligation pour les provinces de rendre compte à Ottawa de l'utilisation des paiements de transfert et la "visibilité" de la contribution fédérale seraient discutées par les ministres responsables de la santé, de la main-d'oeuvre et de l'enseignement postsecondaire.

La conférence se termine sans que les provinces aient accepté l'une ou l'autre des propositions fédérales. La semaine suivante, Ottawa apporte les dernières touches à son étalon dit "des cinq provinces" et en saisit à nouveau les ministres provinciaux des Finances à une réunion qui a lieu à Toronto le 22 février. Les provinces ont 48 heures pour accepter ou rejeter son offre. Par ailleurs, le secrétaire d'État, Gerald Regan, déclare aux provinces qu'elles ont jusqu'au mois de mars pour prendre une décision à l'égard de la proposition du Premier ministre concernant le FPE. L'ère des négociations collectives est terminée et les provinces transmettent séparément leurs réponses à Ottawa.

Le 19 mars, la Chambre des communes procède à la première lecture du projet de loi C-97, le gouvernement fédéral et les provinces n'ayant pu parvenir à un accord. Toutes les provinces s'opposent fermement aux coupures que suppose l'abandon de l'indemnisation pour la garantie des recettes, mais les provinces de l'Atlantique appuie les changements proposés au régime de péréquation; les autres provinces bénéficiaires, le Québec et le Manitoba, font valoir qu'elles perdront encore des sommes substantielles en vertu du nouveau régime. Les discussions se poursuivent entre les ministres au sujet du financement des programmes établis, mais la proposition avancée le 4 février par le Premier ministre est rejetée par les provinces.

La Partie I du projet de loi C-97 modifie le régime de péréquation fiscale. Elle prévoit l'utilisation d'une norme moyenne représentative fondée sur le rendement fiscal dans cinq provinces pour calculer les paiements de péréquation. Dans un discours devant la Chambre des communes, le ministre des Finances, M. MacEachen, explique que le gouvernement fédéral a abandonné l'étalon Ontario à la demande de nombreuses provinces: "J'étais sûr que nous ne pouvions qu'être gagnant en choisissant l'Ontario car son avenir économique ne pouvait qu'être brillant et prospère. Or, d'autres en étaient moins convaincus; il leur semblait préférable d'adopter une base plus large." (Débats de la Chambre des communes, 22 mars 1982, p. 15679) Il informe les députés que quatre des provinces bénéficiaires lui ont indiqué par écrit qu'elles trouvaient le nouveau régime supérieur à la norme Ontario et que, par conséquent, elles étaient disposées à l'appuyer.

Le projet de loi prévoit en outre un élargissement du système fiscal représentatif de façon à inclure toutes les recettes provinciales qui proviennent des ressources naturelles, les taxes municipales et les recettes tirées de la vente de biens et de services par les administrations locales, ainsi que l'établissement d'un plancher pour les paiements de péréquation qu'une province pourra recevoir. Les provinces dont la capacité fiscale par habitant est inférieure à 70 p. 100 de la moyenne nationale obtiendraient 95 p. 100 du total de leurs paiements de l'année précédente; pour celles dont la capacité fiscale varie de 71 à 75 p. 100, ce total s'élèverait à 90 p. 100. En d'autres mots, la somme minimale sera plus élevée pour les provinces dont la capacité fiscale est moindre. Dans son offre originale aux provinces, M. MacEachen avait offert une garantie de 85 p. 100, mais il relève ce plancher en réponse aux objections des provinces de l'Atlantique. Par ailleurs, l'année de référence pour le calcul du Produit national brut serait 1983-1984.

Le projet de loi prévoit également une entente transitoire, en vertu de laquelle les provinces sont assurées d'une hausse au moins égale à la hausse annuelle moyenne en valeur absolue des paiements de péréquation entre 1977-1978 et 1981-1982.

Selon M. MacEachen, 29,3 milliards de dollars seraient ainsi transférés aux provinces pour les cinq années suivantes dans le cadre du régime de péréquation, le taux d'augmentation annuel étant de 11,2 p. 100.

Le projet de loi apporte également les modifications au Financement des programmes établis proposé à l'origine. Les contributions fédérales à ce titre seraient calculées de façon à assurer aux provinces des recettes équivalentes par habitant et l'indemnisation pour l'abandon de la garantie des revenus serait éliminée. M. MacEachen soutient que le gouvernement fédéral ne coupe pas dans ses contributions aux programmes provinciaux, pas plus qu'il ne refuse d'augmentation annuelle aux provinces. Ces dernières considèrent toutefois les paiements du FPE et la garantie des recettes comme un tout.

D'autres dispositions du projet de loi autorisent le gouvernement fédéral à accorder des paiements de stabilisation aux provinces si leur revenu connaît une chute brutale; les paiements en garantie des recettes, autorisés si les changements apportés par le gouvernement fédéral à sa politique fiscale entraînent des pertes financières pour les provinces, sont prolongés pour une période supplémentaire de cinq ans; la part provinciale de la taxe sur le pétrole exporté est concédée aux provinces; enfin, le gouvernement versera à certaines provinces un paiement visant à compenser ces dernières, dans le cadre du régime de péréquation, pour tout changement survenu dans leur population.

Les discours des députés de l'Opposition à l'occasion du dépôt du projet de loi ont plusieurs thèmes en commun. Les députés conservateurs et néo-démocrates soutiennent que le gouvernement coupe effectivement dans ses transferts aux provinces, entraînant ainsi une hausse des taxes et le déclin de la qualité des services de santé et de l'enseignement postsecondaire. Les coupures, soutiennent-ils, sont contraires aux objectifs avoués d'Ottawa à l'égard de l'amélioration des normes nationales dans ces deux secteurs. Ils dénoncent l'action "unilatérale" du gouvernement et ils en appellent aux députés libéraux pour qu'ils endossent le fédéralisme de concertation et recherchent un accord global avec les provinces. Enfin, ils rejettent les allégations de déséquilibre fiscal du gouvernement et voient plutôt dans ses initiatives le désir d'exercer un plus grand contrôle sur les provinces.

L'ensemble d'accords fiscaux qui prévalait entre 1977 et 1982 était le résultat de tractations interprovinciales et de négociations entre le fédéral et les provinces. En 1981, toutefois, le groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces avait accru le rôle du Parlement dans un important secteur du fédéralisme et ses recommandations avaient été examinées de près par les gouvernements fédéral et provinciaux, par les médias et par les groupes de pression. En 1982, par contre, les gouvernements provinciaux et le Parlement se trouvent devant un fait accompli, le gouvernement fédéral ayant décidé qu'il lui fallait contrôler plus étroitement ses dépenses, non seulement pour des raisons budgétaires mais parce qu'il pourra avoir une plus grande visibilité s'il dépensait son argent directement plutôt que de l'acheminer par les gouvernements provinciaux.

Les provinces réussissent à convaincre le gouvernement fédéral d'abandonner la norme Ontario pour la péréquation et de lui substituer une formule qui avantage les provinces bénéficiaires, mais Ottawa demeure déterminé à éliminer tout vestige de la garantie des recettes, ce qui, de l'avis des provinces, revient à couper les contributions au titre des services de santé et de l'enseignement postsecondaire. Les provinces ne refusent pas de discuter de normes nationales de santé avec le ministre fédéral de la Santé et du Bien-être, mais elles montrent une certaine

réticence à discuter des priorités en matière d'enseignement postsecondaire tant et aussi longtemps que le gouvernement fédéral menacera de geler les contributions au titre du financement des programmes établis dans ce secteur si les négociations ne débouchent pas.

Les dix budgets provinciaux déposés entre la fin de mars et le mois de mai font allusion au nouvel ensemble d'accords fiscaux. Les réactions sont partagées chez les provinces qui bénéficient actuellement de paiements de péréquation quant à l'utilité de la nouvelle norme des cinq provinces. Les provinces de l'Atlantique appuient la formule à des degrés divers, surtout parce que celle-ci leur apporte plus que la norme de l'Ontario et, dans certains cas, plus qu'avec l'ancienne norme de la moyenne nationale. Selon le ministre des Finances de l'Île-du-Prince-Édouard, Lloyd MacPhail, la formule de la "moyenne représentative" répond aux objectifs de prévisibilité et d'équité entre les provinces bénéficiaires du gouvernement fédéral, ce qui constitue "une confirmation bien nécessaire ... qu'il reconnaît les plus grands besoins financiers des provinces moins riches et qu'il tente d'y répondre". Le Manitoba, par contre, s'oppose à la norme de la moyenne représentative fondée sur cinq provinces. Malgré les rajustements transitoires prévus pour répondre aux inquiétudes manifestées par le Manitoba, le ministre des Finances, Vic Schroeder, constate que c'est sa province qui s'en tire le moins bien avec le nouveau régime, lequel occasionnera des pertes d'environ 600 millions de dollars par rapport à l'ancien système. Il soutient que cela contrevient au principe de la péréquation qui a été entériné dans la Loi constitutionnelle de 1982. Le Québec s'oppose également au nouveau régime et prétend qu'il lui coûtera 262 millions de dollars.

Les budgets provinciaux sont unanimes à dénoncer les changements que le gouvernement fédéral entend apporter au Financement des programmes établis. Les mêmes thèmes reviennent à plusieurs reprises. Les modifications législatives cachent une tentative du gouvernement fédéral d'économiser de l'argent et, par conséquent, de faire porter le déficit par les provinces, et le désir d'exercer un plus grand contrôle sur divers secteurs de compétence provinciale. L'accord de financement des programmes établis conclu en 1977 fonctionnait bien, de soutenir les provinces, et les changements proposés sont strictement motivés par le fait que les politiciens fédéraux se rendent compte "qu'ils ont cédé le droit de dicter comment ces subventions ... doivent être dépensées et parce qu'ils estiment retirer trop peu de crédit des dépenses engagées par le gouvernement fédéral" (Budget du Nouveau-Brunswick, p. 6).

La plupart des budgets provinciaux, en particulier celui de l'Ontario, font état du processus suivi par le gouvernement fédéral pour modifier l'ensemble des accords fiscaux intergouvernementaux. Les provinces accusent le fédéral d'abandonner la démarche "traditionnelle" du fédéralisme de concertation, en vertu de laquelle on recherchait l'agrément

des provinces, sinon leur accord plein et entier. En outre, en communiquant les changements proposés à la dernière minute, en imposant un délai "irréaliste" et en refusant de considérer toute modification à sa position à l'égard du FPE, le gouvernement fédéral n'avait pas tenu "de négociations véritables". Les provinces concèdent que les propositions relatives à la péréquation avaient donné lieu à certaines concessions "précipitées". Cette méthode de modification des accords fiscaux était un indice "inquiétant" d'une nouvelle démarche "agressive" du gouvernement fédéral dans ses rapports avec les provinces et semblait motivée par le désir d'exercer une plus grande influence, directement ou indirectement, dans divers secteurs de compétence provinciale.

Plusieurs questions demeurent en suspens lorsque les nouveaux accords fiscaux prennent effet à la fin de mars. Outre les discussions relatives aux FPE, les régimes d'harmonisation fiscale et de perception des impôts, conçus pour uniformiser les définitions fiscales et l'administration de l'impôt, sont menacés.

En 1982, l'Ontario envisage d'administrer elle-même l'impôt sur le revenu des particuliers afin d'exprimer son mécontentement à l'égard des changements apportés à l'impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers dans le budget de novembre 1981. Dans un document de travail accompagnant son budget et intitulé "Ontario's Tax Structure: Options for Change", le gouvernement ontarien réitère son opposition à l'élimination de tous les "subterfuges" fiscaux. Il estime que cette initiative est mal venue car l'économie a plutôt besoin d'être stimulée étant donné le niveau élevé des taux d'intérêt et l'incertitude qui règne dans le monde des affaires. En administrant son propre régime d'impôt sur le revenu, la province pourrait plus facilement adopter des incitations fiscales adaptées aux besoins provinciaux. Le gouvernement demande donc au Conseil économique de l'Ontario d'examiner l'opportunité de prendre ce régime en charge.

L'UNION ÉCONOMIQUE

L'"union économique", concept dont le gouvernement fédéral se fait le champion aux discussions constitutionnelles, est à la source de deux initiatives en 1982. D'une part, Ottawa entend renforcer et affirmer les dispositions relatives aux marchés communs contenus dans l'article 121 de la Loi constitutionnelle de 1867 et réduire les obstacles à la libre circulation des biens, des capitaux, des services et de la main-d'oeuvre que les gouvernements érigent. C'est le motif de la création de la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. D'autre part, le gouvernement fédéral tente d'exercer et de perfectionner ses propres pouvoirs d'intégration économique au moyen du projet de loi S-31.

TABLEAU 6.1

Estimation des transferts fédéraux aux provinces, territoires et municipalités
Année financière 1983-1984
(en millions de \$)

148/Revue de l'année 1982

Programme	T.-N.	I.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qc	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	T.-N.-O.	Yuk.	Total
Subsidés statutaires	9,7	7	2,3	1,8	4,7	6,0	2,2	2,2	3,6	2,5	-	-	35,7
Péréquation fiscale	54,0	124,0	618,0	524,0	2 810,0	-	455,0	-	-	-	-	-	5 085,0
Reciprocité fiscale	10,5	4,1	23,9	12,5	47,0	64,5	-	-	-	-	-	-	162,5
Transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique	15,7	1,0	-	-	1,7	-9,7	0,3	*	116,6	3,3	-0,1	-0,3	128,5
Recouvrement des allocations aux jeunes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-234,4
Reajustements pour l'année précédente*	-	-	-	-	-234,4	-	-	-	-	-	-	-	150,0
Total des paiements au titre des transferts fiscaux	589,9	129,8	644,2	538,3	2 629,0	60,8	457,5	2,2	120,2	5,8	-0,1	-0,3	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-santé	27,4	5,9	40,9	33,6	192,7	394,7	49,5	46,9	83,2	119,1	2,3	0,8	997,0
Enseignement postsecondaire	50,6	10,8	75,5	62,1	356,1	729,5	91,5	86,6	153,7	220,1	4,3	1,5	1 842,3
Services complémentaires de santé	20,7	4,4	30,9	25,4	234,7	315,7	37,5	35,7	85,9	102,2	1,7	0,9	895,7
Total des paiements 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	6 630,6
Régime d'assurance publique du Canada	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
Santé et bien-être - autres	1,0	0,2	3,0	3,1	-	37,4	4,5	3,4	9,3	6,8	0,2	1,2	70,1
Bilinguisme dans l'enseignement	2,0	1,1	3,4	18,8	92,6	44,6	5,2	2,4	5,5	6,3	0,1	0,2	182,2
Assurance-récoltes	2,0	1,2	0,2	5,8	5,8	22,3	14,2	59,3	38,8	2,7	-	-	145,0
Accords financiers avec les territoires	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Subventions aux municipalités	1,9	0,7	12,2	10,4	51,3	102,1	11,6	5,5	13,2	19,6	346,0	99,6	445,6
Tous les autres**	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,6	0,9	231,0
Total des autres paiements en espèces	75,3	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 TRANSFERTS EN ESPÈCES	844,4	190,8	1 022,2	908,9	5 031,2	3 701,8	914,7	503,7	1 094,9	1 329,4	374,0	110,0	16 536,0
Transfert fiscal au titre du financement des programmes établis	66,2	13,3	121,9	90,1	1 184,6	1 982,4	179,3	197,9	652,8	707,4	10,0	7,3	5 213,2
13,5 points de l'impôt sur le revenu des particuliers	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1,0 point de l'impôt sur le revenu des sociétés	3,1	0,6	4,2	3,7	50,2	93,1	7,7	8,8	63,0	28,9	0,5	0,3	264,1
Transfert fiscal au titre des désengagements	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
8,5 points de l'impôt sur le revenu des particuliers pour le FPE	-	-	-	-	677,7	-	-	-	-	-	-	-	677,7
5,0 points de l'impôt sur le revenu des particuliers pour le RAPC	-	-	-	-	422,6	-	-	-	-	-	-	-	422,6
3,0 points de l'impôt sur le revenu des particuliers pour les allocations aux jeunes	-	-	-	-	234,4	-	-	-	-	-	-	-	234,4
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 PAIEMENTS 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 fiscale - en dollars par habitant	965	1 007	721	744	432	-	438	-	-	-	-	-	-

* Montant négligeable

** Ventilation non disponible

SOURCE: MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA