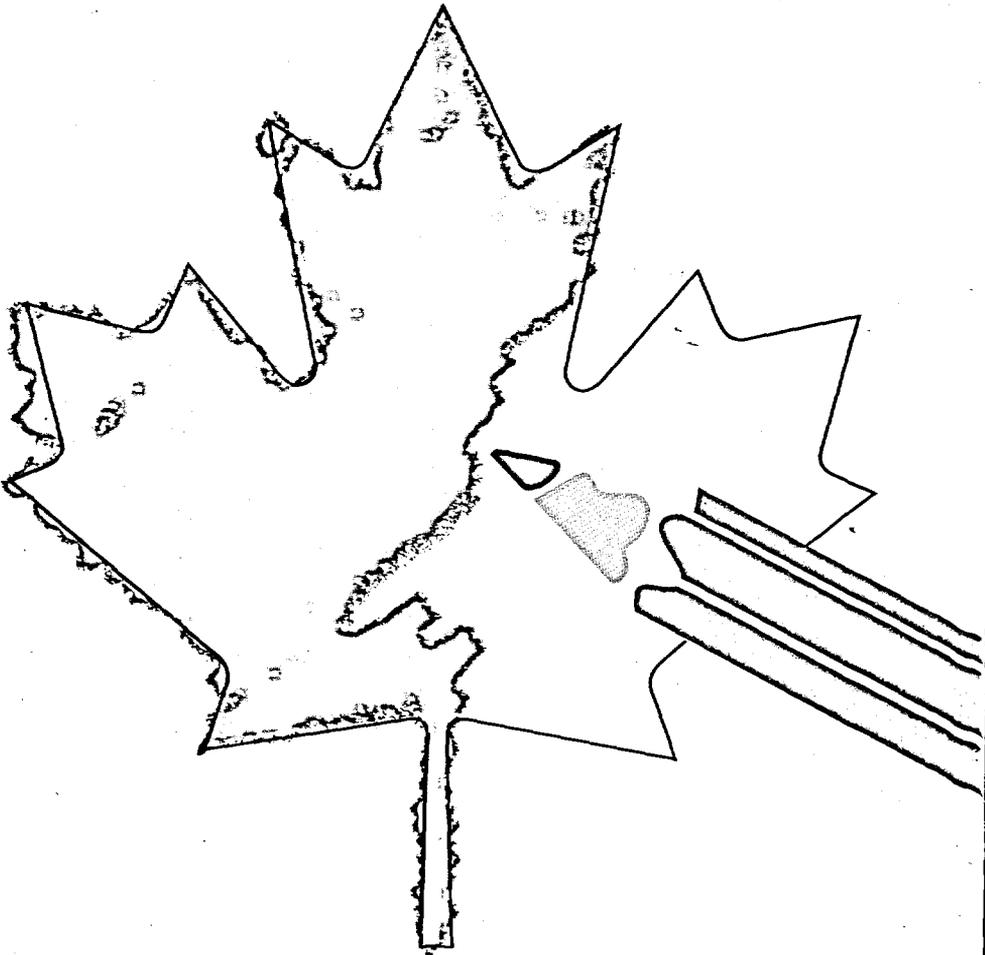


doc
CA1
EA
79C31
FRE

Canada

→ BIBLIOD

Le fédéralisme canadien et son avenir



b 24-376

M

Le fédéralisme canadien et son avenir

Robert J. Jackson,
professeur titulaire au
Département de science
politique de l'Université
Carleton

Jean-Pierre Gaboury,
professeur agrégé au
Département de science politique
de l'Université d'Ottawa

Dept. of External Affairs
Min. des Affaires extérieures

APR 23 1992

RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY
RETOURNER A LA BIBLIOTHEQUE DU MINISTERE

43-262-603

Le Canada a toujours eu à faire face à un problème d'unité. En effet, la fédération⁽¹⁾ canadienne qui n'échappe pas à la règle de la diversité, propre à tous les États fédéraux, est animée du légitime souci de maintenir l'unité dans la diversité, préoccupation qu'elle ressent d'autant plus que le pays est immense et composé de régions naturelles aux ressources et conditions climatiques variées. Si l'on considère qu'à cette diversité physique s'ajoute la diversité culturelle d'une population formée de deux groupes ethniques principaux⁽²⁾ et de plusieurs minorités, on mesure mieux l'ampleur du problème. Sous l'effet de l'expansion territoriale du pays, de son développement économique, de l'évolution de ses structures démographiques de plus en plus complexes et des changements sociopolitiques de ces dernières années, l'équilibre existant à l'origine entre le pouvoir central et celui des dix provinces⁽³⁾ de la fédération est devenu de plus en plus précaire.

La fédération canadienne a fait preuve jusqu'ici d'une souplesse qui a permis au pays de connaître un développement économique assez remarquable. Mais nombreux sont les Canadiens estimant aujourd'hui qu'un nouveau partage des pouvoirs entre les deux niveaux de gouvernement et, partant, la modification de la Constitution s'imposent.

Ce sont à la fois les problèmes économiques et culturels qui rendent ce changement nécessaire, les premiers découlant du fait que les intérêts économiques, ainsi que les revenus, varient sensiblement d'une province à l'autre: à l'ouest, la Colombie-Britannique, littéralement coupée du reste du pays par les montagnes Rocheuses, se sent tout naturellement attirée vers les États-Unis; la province voisine, l'Alberta, connaît en ce moment une remarquable prospérité économique qui résulte particulièrement de ses richesses considérables en hydrocarbures; la Saskatchewan et le Manitoba, qui forment avec l'Alberta l'ensemble géographique des Prairies, sont, avant tout, des provinces productrices de céréales; l'Ontario est à la fois la province la plus peuplée et la plus industrialisée du pays; le Québec se singularise, avant tout, par le fait que sa population est francophone dans une proportion de 80 p. cent (Véritable «cœur» du pays sur le plan démographique et économique, l'Ontario et le Québec regroupent 75 p. cent de la population canadienne et assurent plus de la moitié de la production industrielle.); à l'est du pays, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve, nettement moins développés que les autres provinces, ont un niveau de vie moins élevé; les deux territoires du Nord, enfin, ont une population clairsemée.

La langue maternelle de 60 p. cent des Canadiens est l'anglais, celle de 27 p. cent le français. Mais comme 13 p. cent des Canadiens ont d'autres langues maternelles, on parle volontiers du Canada comme d'un pays bilingue et multiculturel. Quarante-vingts p. cent des francophones habitent le Québec, mais on trouve également d'importantes minorités de langue française en dehors de cette province, notamment en Ontario, où près d'un demi-million de personnes parlent le français, et au Nouveau-Brunswick où l'on en compte plus de 200 000.

Les revendications du Québec sont plus nettes et plus radicales que celles des autres provinces et le Québec est généralement au centre des préoccupations dès que l'on évoque l'avenir. Cette province a, depuis longtemps, manifesté des sentiments autonomistes au sein de la fédération canadienne. Ses revendications constantes résultent d'une conception typiquement québécoise du fédéralisme canadien selon laquelle la fédération est fondamentalement le produit d'un pacte entre les deux peuples qui ont fondé le pays: les Canadiens anglais et les Canadiens français⁽⁴⁾. Il découle de cette conception que les porte-parole des deux groupes sont, respectivement, le gouvernement central et le gouvernement québécois et que l'«État» du Québec, assise principale de la «nation» canadienne-française,

doit défendre jalousement les pouvoirs et les garanties que lui accorde la Constitution. Cette attitude autonomiste découle directement du nationalisme que professent depuis longtemps les Canadiens français. Elle domine leur pensée et leur histoire. Ce nationalisme s'est profondément transformé au cours des dernières années. Traditionnellement défensif, il est devenu revendicatif.

D'une façon générale, le Québec est passé, au cours des quinze dernières années, d'une société traditionnelle, fermée, cléricale et conservatrice, à une société moderne, dynamique et pluraliste. Ces changements rapides ont exacerbé le vieux sentiment de vulnérabilité de ses francophones. Les nationalistes québécois craignent, en effet, que la culture française ne soit compromise, à moins qu'elle ne s'appuie sur un État québécois fort, c'est-à-dire possédant à peu près tous les pouvoirs d'un État indépendant. Cette véritable «crise d'identité» est analogue, sinon comparable, à celle que traversent les Écossais, les Basques, les Bretons et les Corses, pour ne citer que quelques exemples.

Le Parti québécois, créé en 1968, est une émanation de ce nouveau nationalisme. Il a pris le pouvoir aux élections de novembre 1976 en s'assurant 71 des 110 sièges de l'Assemblée nationale du Québec avec 41,3 p. cent des suffrages. Durant la campagne précédant ces

élections, le Parti québécois et son président, René Lévesque, se sont engagés, s'ils étaient portés au pouvoir, à organiser un référendum sur la «souveraineté», assortie d'une «association» avec le reste du Canada. On ne connaît pas encore la forme que prendrait exactement ce statut de «souveraineté-association» qui apparaît à d'aucuns comme inconciliable avec les structures actuelles et qui, pour d'autres, n'implique qu'un fédéralisme décentralisé.

Le Parti québécois ne revendique donc pas ouvertement l'indépendance pure et simple de l'État du Québec, ce qui est l'expression d'un pragmatisme dont les Canadiens, tant anglophones que francophones, ont traditionnellement fait preuve. Il est important de noter également que le Parti québécois entend atteindre son objectif par les voies démocratiques. Par ailleurs, des sondages et diverses déclarations publiques révèlent qu'aux yeux de la majorité de la population et de la plupart des hommes politiques, il ne serait pas souhaitable de chercher à maintenir le Québec au sein de la fédération canadienne contre son gré et qu'il faudrait donc opter pour des solutions démocratiques.

L'avènement du Parti québécois au pouvoir et l'action du nouveau gouvernement québécois ont entraîné, de la part des autorités fédérales, une réaction nouvelle. Jus-

que-là, le gouvernement fédéral avait surtout insisté sur la reconnaissance et le respect des droits linguistiques dans le pays. Il avait, du reste, mis sur pied un vaste programme de promotion du bilinguisme au sein de la fonction publique fédérale. Mais depuis les dernières élections québécoises, il a créé une commission d'étude sur l'unité canadienne chargée de tracer les grandes lignes d'une éventuelle révision de la Constitution et il a proposé aux provinces un programme de modification de la Constitution canadienne. Au cœur du problème réside évidemment la question du partage des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces, question infiniment complexe qu'on ne peut aborder sans réexaminer les données et l'évolution de la Constitution canadienne.

L'évolution constitutionnelle

L'histoire constitutionnelle canadienne, contrairement à celle de la France par exemple, a été relativement paisible. La fédération canadienne a vu le jour en 1867, grâce à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Cette simple loi du Parlement britannique, promulguée à la demande de quatre colonies, l'Ontario, le Québec, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse (auxquelles se sont joints, par la suite, six autres provinces et deux territoires), tient officiellement lieu de constitution au Canada.

La population canadienne est plutôt modeste en nombre: un peu plus de 23 000 000 d'habitants. Elle se concentre dans la partie la plus tempérée du territoire, c'est à dire, le long de la frontière américaine. Ce phénomène géographique explique, au moins en partie, l'influence des États-Unis sur le Canada, donnée permanente de la réalité socio-politique canadienne.

Les colonies qui ont donné naissance au Canada ont choisi de se fédérer pour assurer leur sécurité et promouvoir leur économie: la guerre civile venait de prendre fin aux États-Unis et d'aucuns craignaient que ceux-ci envahissent le Canada; d'autre part, les colonies souhaitaient exploiter le nord-ouest du continent. Une fédération relativement puissante devait être mieux en mesure de faire face à ces préoccupations.

Ceux qu'on a appelé les «Pères de la Confédération canadienne», se sont inspirés du régime politique britannique et de la Constitution américaine. Comme la Grande-Bretagne, le Canada est une monarchie constitutionnelle dotée d'un régime parlementaire où le premier ministre et son Cabinet ont une autorité prépondérante. Par ailleurs, son système fédéral a été inspiré par l'expérience américaine.

La Constitution canadienne, contrairement à celle de la France, ne se résume pas à un seul document, en l'occurrence l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Le fonctionnement des corps publics et les libertés publiques du Canada reposent sur un ensemble de lois organiques, sur la coutume constitutionnelle et sur le droit coutumier britannique (*common law*). Le système judiciaire, quant à lui, est composite: les provinces anglaises appliquent le droit coutumier, tandis que le droit civil français (Code Napoléon) est en vigueur au Québec.

La Constitution reconnaît le caractère bilingue de la population canadienne. Elle déclare que l'anglais et le français sont les langues officielles du Parlement, des tribunaux, de l'administration fédérale et de la province de Québec. La culture française se trouve ainsi protégée au Québec, province à majorité francophone. Mais l'enseignement étant, par ailleurs, du ressort des provin-

ces, aucune autre province, sauf le Nouveau-Brunswick devenu récemment province bilingue, ne reconnaît au français un statut officiel. Toutes les provinces anglaises se sont opposées, à diverses périodes de leur histoire, au financement des écoles françaises par le secteur public. La question des droits linguistiques des francophones à l'extérieur du Québec, particulièrement en matière scolaire, a longtemps et abondamment alimenté les différends entre anglophones et francophones.

Certains articles de la Constitution ne peuvent être modifiés que par le Parlement britannique, à la demande du Canada. C'est le cas, notamment, de ceux qui traitent du partage des pouvoirs entre l'autorité fédérale et les provinces. Un tel anachronisme illustre bien les difficultés présentes du fédéralisme canadien. Les Canadiens ont été incapables, jusqu'ici, de s'entendre sur un mode global de «rapatriement» et de révision de leur constitution. Le problème consiste à imaginer un mécanisme qui soit suffisamment souple pour permettre à la Constitution de s'adapter aux conditions nouvelles, et qui respecte, néanmoins,

l'autonomie des provinces. On a déjà consacré des efforts considérables à cette recherche. Deux solutions ont fait l'unanimité des provinces anglophones, mais ont été rejetées par le Québec.

Le fédéralisme canadien

La France est un pays unitaire, et cette forme d'État est la plus répandue dans le monde. Les pays les plus vastes, cependant, ont souvent une structure fédérale. C'est le cas de cinq des pays les plus étendus, la Chine étant l'exception. Le fédéralisme apparaît comme un heureux compromis entre le besoin de promouvoir l'unité d'un territoire et le désir de respecter les particularismes régionaux. Le dilemme auquel s'expose le fédéralisme est donc de maintenir un savant équilibre entre les pouvoirs de l'autorité centrale et ceux des autorités régionales. Les premiers sont indispensables à la cohésion de l'ensemble. Les seconds doivent assurer la défense des particularismes régionaux, voire des minorités. Le fédéralisme apparaît donc, en théorie du moins, comme la forme d'organisation la mieux adaptée aux pays multiculturels, dans la mesure où les minorités sont géographiquement regroupées. Mais le point névralgique de toute fédération réside dans le partage des pouvoirs entre les divers niveaux de gouvernement.

On voulut créer, à l'origine, un gouvernement central fort, capable de préserver l'unité du pays, et d'en assurer le développement économique sur un territoire qui a les dimensions d'un continent. On confia donc au pouvoir central l'autorité de légiférer pour «la paix, l'ordre et le bon gouvernement» du pays. C'était, en

quelque sorte, une façon de lui assurer tous les pouvoirs importants, notamment l'autorité en matière de défense, de finances et de réglementation des échanges commerciaux. Le pouvoir central était également nanti du droit de lever des impôts de tous ordres. On concéda aux provinces le droit de lever des impôts indirects et l'autorité en matière d'éducation, de propriété et de droit civil, toutes notions considérées, à l'époque, comme relativement peu importantes (d'autant moins importantes que les ressources naturelles n'avaient pas encore l'importance qu'elles revêtent aujourd'hui).

Le partage des pouvoirs tel qu'il existe en théorie est une chose et son évolution en est une autre. Dans la pratique, fédéralisme signifie affrontement du pouvoir central et des États membres. Cette rivalité et un ensemble d'autres facteurs aboutissent, soit à la centralisation, soit à la décentralisation des pouvoirs. Au Canada, les fédéralistes et les autonomistes se perdent en conjectures pour démontrer que la structure fédérale canadienne est, très décentralisée selon les uns, très centralisée selon les autres. Il n'est guère aisé de les départager, même si certains croient pouvoir affirmer que, par rapport à 1867, les provinces ont renforcé leur position face au pouvoir central. Au cours des années, les

Les institutions et la vie politique

provinces ont vu leurs pouvoirs s'accroître considérablement dans certains domaines: éducation, mesures sociales, richesses naturelles par exemple, évolution qui a mis en évidence la faiblesse de leurs ressources financières. La crise actuelle du fédéralisme canadien résulte donc d'une vigoureuse confrontation entre les provinces et le gouvernement fédéral. Au nom de la promotion de l'économie et de la culture canadienne, l'autorité fédérale hésite à céder devant les revendications des provinces.

Les questions financières sont aussi au cœur des problèmes de toute fédération et les questions fiscales sont toujours l'objet de multiples querelles fédérales-provinciales. Les provinces canadiennes ont constamment dû solliciter l'aide du gouvernement fédéral. Celui-ci a, soit consenti des concessions fiscales, soit mis sur pied des programmes «à frais partagés», en respectant plus ou moins le partage des pouvoirs. Ces mesures ont été, le plus souvent, le fruit du marchandage et ont accentué le chevauchement des pouvoirs entre les deux niveaux de gouvernement.

Le chef d'État de la fédération canadienne est la Reine du Royaume-Uni et du Canada. Ses fonctions sont celles d'un chef d'État en régime parlementaire classique. Elles sont donc limitées et loin d'être comparables à celles du président français sous la Cinquième République. Se rapprochant plutôt de celles qu'avait le président sous la Troisième et la Quatrième Républiques, elles sont exercées par le gouverneur général, représentant de la Reine nommé par celle-ci sur proposition du gouvernement canadien.

Le régime parlementaire canadien est directement inspiré du parlementarisme britannique. Comme ce dernier, il reconnaît une autorité prépondérante au Cabinet, voire au premier ministre. Les ministres sont choisis parmi les parlementaires et le Cabinet, comme le Conseil des ministres en France, est responsable devant les députés (Chambre des communes). Toutefois, lorsque le parti gouvernemental détient la majorité des sièges en Chambre, ce qui est généralement le cas, la responsabilité ministérielle n'est que théorique car le Cabinet domine alors la Chambre par l'entremise d'un parti bien discipliné. Il appartient au premier ministre de recommander au gouverneur général de dissoudre la Chambre et de déclencher les élections qui doivent avoir lieu une fois tous les cinq ans au minimum.

Le premier ministre occupe au

sein du Cabinet une position privilégiée. C'est lui qui choisit les ministres, et qui, éventuellement, les révoque. Son autorité repose aussi sur la maîtrise de son parti dont il est le leader.

Le Parlement canadien, comme le Parlement français, est bicaméral. Il se compose d'une chambre basse, la Chambre des communes, et d'une chambre haute, le Sénat. Les membres de la Chambre des communes sont élus au suffrage universel. Le parti majoritaire à la Chambre forme normalement le gouvernement, et le parti ayant obtenu, après lui, le plus grand nombre de sièges, devient ce que l'on appelle l'Opposition officielle. Conformément à la tradition britannique, ce parti a un statut juridique au sein de l'État. Le Cabinet détermine en grande partie l'ordre du jour des travaux de la Chambre des communes et le rôle de celle-ci se limite à approuver ou à critiquer les propositions de lois gouvernementales. La Chambre des communes est la plus importante des deux chambres. C'est devant elle que le gouvernement est responsable, et c'est elle qui a généralement l'initiative lorsqu'il s'agit d'instituer de nouvelles lois.

Le Sénat a été créé, à la fois pour freiner «l'impétuosité» de la chambre basse et pour défendre les intérêts des provinces au sein du Parlement fédéral. Néanmoins, le mode de nomination des sénateurs ne permet

guère au Sénat d'être le porte-parole des provinces. Les sénateurs, en effet, ne sont pas élus mais nommés par le gouvernement fédéral qui les choisit surtout en fonction de services rendus au parti gouvernemental. Le gouvernement a soumis au Parlement un projet de modification du Sénat qui ferait de celui-ci une Chambre de la fédération dont la moitié des membres seraient nommés par les provinces.

Les propositions de loi faites par la Chambre des communes doivent recevoir l'approbation du Sénat qui peut lui-même avoir certaines initiatives puisqu'il est autorisé à soumettre des projets législatifs, sauf en ce qui concerne les finances. Certains défendent l'idée du Sénat tel qu'il est conçu actuellement. Ils invoquent volontiers que certaines de ses commissions accomplissent un travail plein d'intérêt, que ses enquêtes sont, le plus souvent, très utiles, et qu'il lui arrive d'apporter d'indispensables corrections au travail législatif de la chambre basse.

Les électeurs canadiens ne confondent pas partis politiques fédéraux et partis politiques provinciaux. Un parti puissant au niveau provincial peut facilement être faible au niveau fédéral et vice-versa. Certains, comme le parti québécois, n'agissent que sur la scène provinciale.

De l'esprit créateur et de la volonté de changement

Les relations entre anglophones et francophones, la diversité des intérêts économiques des provinces et les écarts existant entre leurs revenus, constituent depuis longtemps des défis pour le fédéralisme canadien. Jusqu'à présent ce dernier réussit à les relever. Pourtant, la conjoncture actuelle, dominée par des revendications plus affirmées que par le passé, de la part du Québec et des autres provinces, lui lance un défi sans précédent.

On imagine difficilement que la structure fédérale actuelle puisse se maintenir sans qu'elle ne soit profondément modifiée et sans que tout changement ne réponde à deux conditions. D'une part, il devra tenir compte de la dualité culturelle et politique de la société canadienne – et, principalement, des nouvelles aspirations québécoises; d'autre part, des particularismes régionaux et provinciaux en général. Il faudra, en d'autres termes, et satisfaire le Québec et trouver un nouvel équilibre entre un pouvoir central fort et des provinces également fortes. La tâche est loin d'être facile et les Canadiens devront faire preuve de souplesse et d'esprit créateur.

Le choix n'est pas simple: entre le statu quo et l'indépendance du Québec la solution reste à inventer et elle se situe quelque part entre ces deux extrêmes. Les tentatives de révision constitutionnelle des dernières années se sont soldées par des échecs.

La crise actuelle du fédéralisme canadien ne sera surmontée que si la tension qu'elle crée engendre une volonté réelle de changement inspiratrice de solutions éclairées.

Il existe quatre partis sur la scène politique fédérale: le Parti libéral, le Parti progressiste-conservateur, le Nouveau parti démocratique (N.D.P.) et le Parti du crédit social. Seuls les deux premiers, souvent appelés «les grands partis», ont ce qu'on pourrait appeler une vocation majoritaire, le Parti libéral étant considéré comme le groupe politique dominant puisqu'il a été au pouvoir durant la majeure partie du XX^e siècle. Les deux partis minoritaires, s'ils ne sont pas négligeables, n'ont jamais formé de gouvernement fédéral.

Les partis politiques canadiens, comparés aux partis français, sont essentiellement pragmatiques. Ils ne s'adonnent guère aux grands débats idéologiques, et en définitive, se veulent tous «modérés». Le centre est occupé par les deux «grands partis» dont les positions de fond sont souvent similaires. A gauche, on trouve le N.P.D., assez comparable au «Labour» britannique, et, à la droite, un parti régional, celui du Crédit social, qu'on a parfois comparé au Poujadisme.

Les relations entre anglophones et francophones au Canada ont marqué la fortune des partis. Les francophones ont presque toujours appuyé en bloc le parti jugé le plus favorable

aux «droits des Canadiens français». Comme ceux-ci forment près de 27 p. cent de la population, le parti qui reçoit leur appui est presque assuré de remporter la victoire aux élections. Le grand succès du Parti libéral au XX^e siècle repose sur ce phénomène.



Renvois:

- (1) Malgré la proclamation officielle de la Confédération en 1867, le Canada est, en réalité, une fédération.
- (2) Le statut des «deux groupes ethniques principaux» fait l'objet d'une vieille controverse. Pour les uns, le Canada est un pays composé de deux groupes ethniques, alors que pour d'autres, notamment de nombreux Canadiens français, le Canada est en fait constitué de deux «nations».
- (3) Bien qu'on les appelle toujours ainsi, les «provinces» canadiennes n'en sont pas au sens qu'on donne à ce mot en Europe. Ce sont plutôt des États qui disposent d'une large part d'autonomie et d'un gouvernement propre.
- (4) Le choix d'un terme approprié pour désigner les francophones du Canada constitue un problème permanent. On utilise traditionnellement l'expression «Canadiens français» pour désigner les francophones de tout le Canada et, depuis quelques années, le terme «Québécois» pour désigner ceux du Québec. Cette dernière expression n'est pas rigoureusement exacte puisqu'il y a 18 p. cent d'anglophones au Québec.

LIBRARY E A/BIBLIOTHEQUE A E



3 5036 20065670 3

DOCS

CA1 EA 79C31 FRE

Jackson, Robert J., 1936-

Le federalisme canadien et son
avenir. --

43262603



Affaires extérieures
Canada

External Affairs
Canada