

GROUPE DES 22

RÉADAPTER LE CANADA

Les auteurs de ce rapport, qui le signent à titre personnel, estiment que le renouvellement du Canada nécessite le déploiement d'une énergie considérable sur les plans analytique et politique. Ce rapport, présenté comme une modeste contribution, reflète l'état actuel de leur réflexion sur la façon dont les Canadiens pourraient forger un pays à la mesure de leurs attentes.

Signataires

Alan Cairns, *Université de la Colombie-Britannique*
David Cameron, *Université de Toronto*
Gretta Chambers, *Université McGill*
Thomas J. Courchene, *John Deutsch Institute, Université Queen's*
Wendy Dobson, *Université de Toronto*
David Elton, *Canada West Foundation*
Angela Ferrante, *Institut C.D. Howe*
John F. Helliwell, *Université de la Colombie-Britannique*
Kenneth Kierans, *University of King's College*
Thomas E. Kierans, *Institut C.D. Howe*
John McCallum, *Banque Royale du Canada*
Peter Meekison, *Université de l'Alberta*
David Milne, *Université de l'Île-du-Prince-Édouard*
Desmond Morton, *Institut d'études canadiennes de McGill*
Sylvia Ostry, *Université de Toronto*
Gilles Paquet, *Université d'Ottawa*
John Richards, *Université Simon Fraser*
Peter Russell, *Université de Toronto*
Daniel Schwanen, *Institut C.D. Howe*
Richard Simeon, *Université de Toronto*
Charles Taylor, *Université McGill*
Robert Young, *Université Western Ontario*

1^{er} mai 1996

Les auteurs remercient les organismes suivants de leur soutien financier : Canada West Foundation, Institut C. D. Howe, Institut d'études canadiennes de McGill, John Deutsch Institute et la Banque Royale du Canada. Copie de ce rapport, en anglais ou en français, peut être obtenue auprès des signataires affiliés à ces institutions.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ

I. INTRODUCTION

II. LA PERFORMANCE DU CANADA

III. CINQ THÈMES DE RENOUVELLEMENT

- A. Partenariat
- B. Un gouvernement plus proche de la population (ou «subsidiarité»)
- C. Dualité
- D. Égalité financière
- E. Renforcement de la représentation régionale au centre

IV. PLAN ET CHEMINEMENT PROPOSÉS

V. LE FOND DES PROPOSITIONS

- A. Représentation au sein des institutions centrales
- B. Réaménagement des responsabilités
 - La formation de la main-d'oeuvre
 - Autres ententes sectorielles
- C. Union sociale et économique
 - Objectifs communs
 - Le pouvoir fédéral de dépenser
 - Un financement stable
 - Des normes sociales à respecter
 - Suivi et évaluation
 - L'union économique
 - Élimination des chevauchements
 - Rôle du gouvernement fédéral
- D. La dualité

VI. CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE

PRÉFACE

Ce document est le fruit des réflexions post-référendaires d'une dizaine de personnes partageant un sentiment commun de frustration. À cette époque, seuls les aspects négatifs du débat sur l'unité nationale semblaient tenir l'avant-scène. Dans quelles conditions devrait se faire la sécession du Québec? Quel serait le paysage politique d'un Canada sans le Québec? Tout en comprenant la nécessité de cette démarche (à laquelle certains d'entre nous participent), nous craignons cependant qu'elle n'encourage l'opinion publique à abandonner l'idée d'un Canada uni. En ne parlant que d'un Canada sans le Québec, ne risquait-on pas d'en faire une réalité? Alors que nous étions unanimes à estimer que cette option ne venait qu'en deuxième ou troisième position pour une grande majorité de Canadiens.

De plus, nous étions convaincus que les Québécois étaient loin d'être seuls dans leur désir de réadapter le Canada. Dans toutes les régions du pays, des Canadiens sont à la recherche d'une vision capable de répondre aux nouveaux thèmes du XXI^e siècle.

Depuis cette première réunion, notre groupe* s'est étoffé et la situation a évolué dans une certaine mesure. Nous restons cependant convaincus que le renouvellement du Canada, avec le Québec, nécessite le déploiement d'une énergie considérable sur les plans analytique et politique.

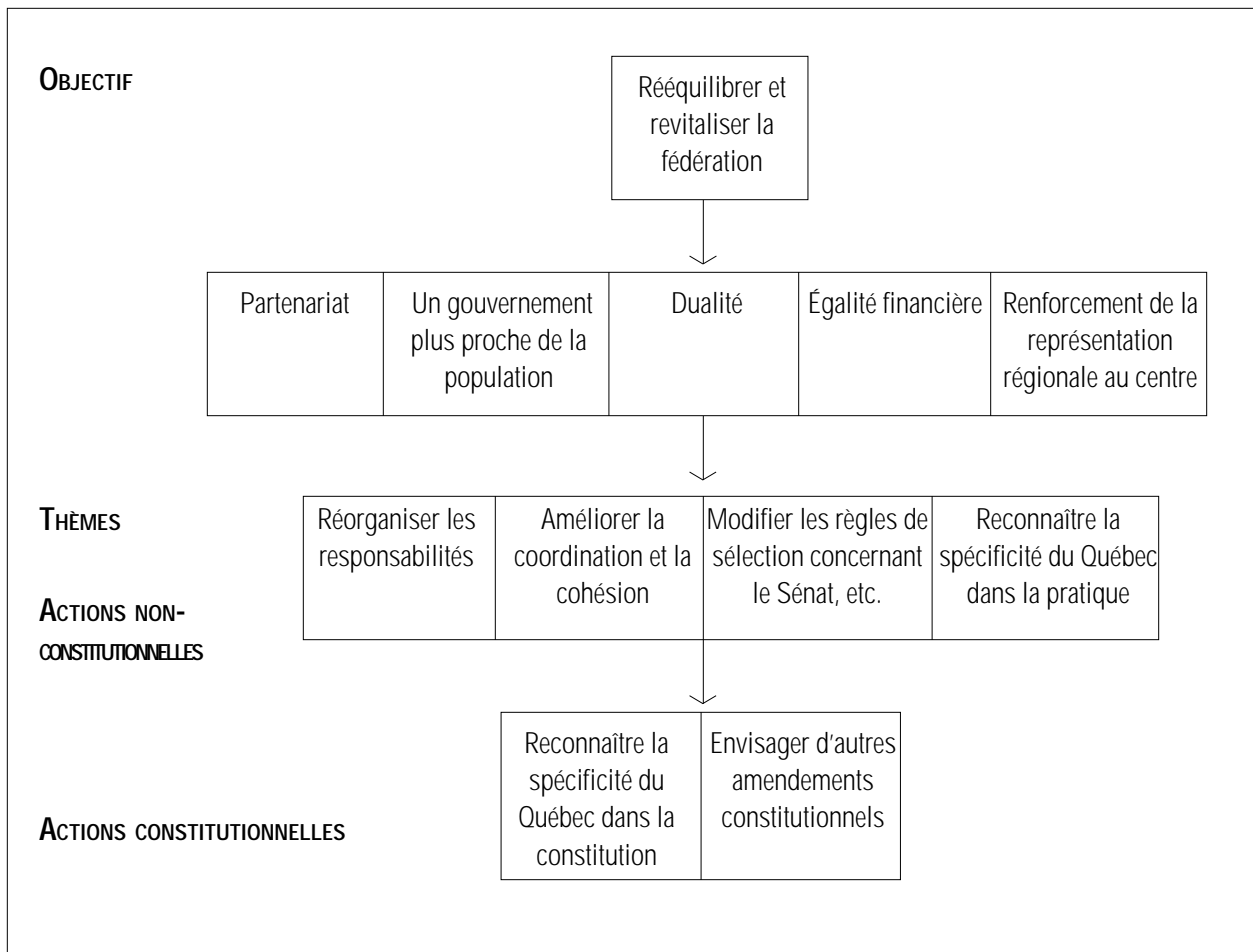
* Notre groupe s'est largié et, par pure coïncidence, compte 22 personnes, ce qui en fait le deuxième «Groupe des 22». Le premier «Groupe des 22» avait formulé des propositions pour renouveler le Canada au début des années 1990.

RÉSUMÉ

Une grande majorité de Canadiens, tant au Québec qu'à l'extérieur du Québec, souhaitent repenser le Canada pour le réadapter à nos besoins. Nous croyons que les valeurs et les réussites que nous partageons constituent une assise solide pour forger une vision de notre avenir capable de susciter l'adhésion et la solidarité des Canadiens. Nous cherchons à apporter notre contribution à cette vision en proposant un plan d'action qui pourrait être utile aux gouvernements et aux milliers de Canadiens qui s'emploient aujourd'hui à repenser leur pays. Si notre plan est présenté en toute modestie, il n'en est pas moins assez précis. Nous pensons qu'il vaut mieux prendre quelques risques que de recourir à des généralités qui ne feraient guère progresser le débat.

ÉLÉMENTS ESSENTIELS DU PLAN

Notre plan peut s'articuler comme suit :



L'objectif du plan est de **rééquilibrer** et de **revitaliser** la fédération. Le rééquilibrage concerne la réorganisation des pouvoirs et l'amélioration de la cohésion et de la coordination d'ensemble. La revitalisation suppose l'adhésion des citoyens par la création d'un système traduisant les valeurs, les aspirations et les perceptions des Canadiens de toutes les régions du pays.

En vue d'atteindre cet objectif, nous pensons que les actions nécessaires à entreprendre devraient respecter les cinq principes ou thèmes ci-après :

- **Partenariat**, cela veut dire mettre fin à l'action unilatérale du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. Cela exige un effort de concertation et de coordination de la part de tous les paliers pour sauvegarder et promouvoir notre union sociale et économique et pour gérer l'interdépendance.
- **Un gouvernement plus proche de la population**, cela veut dire appliquer le principe de «subsidiarité», qui suppose une décentralisation, mais qui appelle aussi un transfert de responsabilités «de bas en haut» lorsque cela est justifié. Ce principe peut aussi s'appliquer de façon asymétrique, les provinces étant susceptibles d'avoir des préférences, des ressources et des besoins différents.
- **Dualité**, cela veut dire que les actions entreprises devraient s'inspirer de la reconnaissance et de la célébration de la dualité canadienne. Le Québec, centre de la langue et de la culture françaises dans un continent massivement anglais, a des responsabilités différentes de celles des autres provinces.
- **Égalité financière**, cela veut dire l'équité pour les provinces et les particuliers. Sauf par le biais du programme officiel de péréquation, les programmes de dépenses du gouvernement fédéral devraient respecter le principe de l'égalité de traitement des provinces. Les dépenses fédérales concernant les particuliers ne devraient pas dépendre de la province de résidence.
- **Renforcement de la représentation régionale au centre**, cela veut dire que le gouvernement fédéral devrait intervenir pour répondre aux nombreux Canadiens qui estiment que leur région n'est pas équitablement représentée dans les institutions centrales.

En nous inspirant de ces cinq principes, nous devrions prendre des mesures non constitutionnelles dans quatre domaines : la réorganisation des responsabilités, l'amélioration de la coordination et de la cohésion, la modification des mécanismes de sélection concernant le Sénat, la Cour suprême et la Banque du Canada, et la reconnaissance pratique de la spécificité du Québec.

Plus tard, peut-être vers la fin de 1997, nous croyons que des changements limités à la constitution seront également nécessaires. En particulier, la constitution doit reconnaître la dualité fondamentale du Canada, que cette reconnaissance se fasse par le biais d'une clause sur la société distincte ou par tout autre moyen.

CHEMINEMENT

Avant de résumer nos propositions précises, nous présentons un processus de cheminement possible.

Maintenant

- Le gouvernement fédéral souscrit à un partenariat véritable avec les provinces, partageant le contrôle de l'ordre du jour, des priorités et du cheminement.

-
- Les parties pourraient chercher à éviter l'échec du processus en écartant tout engagement formel tant qu'elles ne sont pas convaincues que les objectifs seront atteints. Les propositions examinées sont présentées dans le contexte de cette mise en garde.
 - Les processus favorisant la participation démocratique des citoyens et des groupes de citoyens devraient être établis de façon précoce.
 - Les changements à apporter aux mécanismes de sélection pour les institutions centrales pourraient être annoncés sans tarder.

Au cours des six prochains mois

- Un processus administratif à orientation politique devrait déboucher d'ici à six mois sur des mesures et des ententes dans des domaines importants. Cette activité s'inspirerait des travaux déjà entrepris, ainsi que de certains engagements fondamentaux pris par le gouvernement fédéral dans le Discours du Trône.
- Selon le climat politique du moment, les partenaires pourraient lancer un processus officiel d'ici trois à neuf mois. Ce processus devrait être intergouvernemental, tout en s'appuyant sur d'autres sources, et présenter des recommandations sur un nombre restreint de questions importantes.

D'ici la fin de 1997

- De façon officieuse, les parties pourraient chercher à signer un Pacte administratif sur l'union sociale et économique avant la fin de 1997. Un engagement officiel pourrait être pris au moment où le succès semble probable. Le pacte permettrait de consolider en grande partie «l'activité administrative orientée», avec la participation des citoyens et dans le cadre du processus officiel. Comme nous l'avons déjà indiqué, nous croyons qu'il est utile et nécessaire de reconnaître la dualité dans la constitution — peut-être même de changer aussi la constitution. De façon idéale, ces changements pourraient être apportés au moment de la signature du pacte, soit vers la fin de 1997.

RECOMMANDATIONS PRÉCISES

Voici un résumé de nos principales recommandations :

- Le gouvernement fédéral devrait immédiatement abandonner à toutes les provinces intéressées **le secteur intégral de la formation de la main-d'oeuvre**, sous réserve de la libre circulation des travailleurs prévue par l'Accord sur le commerce intérieur (voir ci-après), et accorder une part équitable des revenus de l'assurance-chômage à la formation.
- Un bon nombre **d'autres ententes sectorielles** devraient être négociées au cours des six prochains mois, en fonction des priorités des partenaires et selon les principes de subsidiarité, de dualité et d'égalité financière.
- À partir du travail déjà fait, et dont traite le document *Rapport aux premiers ministres*, les provinces devraient, en consultation avec le gouvernement fédéral, moderniser leurs **objectifs en matière de politiques sociales**, en accordant une attention particulière à leur mission d'assurer à tous les Canadiens

un «**capital humain**». L'éducation, les compétences, les connaissances et la formation seront essentielles à la prospérité au XXI^e siècle. Avant tout, de notre succès ou de notre échec collectif dans ce domaine dépendra la prospérité du Canada dans l'économie internationale, ainsi que sa capacité à créer les emplois dont les Canadiens ont tellement besoin.

- Une entente sur l'application de normes sociales pancanadiennes devrait concerner tous les partenaires, et non pas exclusivement le gouvernement fédéral. En attendant cette entente, la **Loi canadienne sur la santé** devrait être maintenue.
- Il importe de trouver des moyens de mieux informer le public par le biais des **mécanismes de suivi et d'évaluation** des politiques sociales dans l'ensemble du Canada.
- En vue de préserver et de promouvoir **l'union économique**, les dispositions de l'Accord sur le commerce intérieur concernant entre autres l'harmonisation ou la reconnaissance mutuelle des normes sur la main-d'oeuvre et sur la formation devraient être appliquées. D'autres domaines de collaboration (p. ex., la coordination des politiques budgétaires) devraient être examinés.
- En ce qui concerne les nouveaux programmes à frais partagés, **le pouvoir fédéral de dépenser** dans les domaines de compétence provinciale exclusive ne devrait être exercé qu'avec l'accord de sept provinces représentant 50 pour cent de la population. En outre, les provinces devraient pouvoir se retirer de ces programmes en recevant une compensation équitable.
- **Un financement** raisonnablement **stable** assuré par le gouvernement fédéral est la condition *sine qua non* d'un partenariat efficace. La rigueur administrative imposée par la renégociation des paiements de péréquation sur un cycle périodique de cinq ans devrait être généralisée à d'autres domaines. (Nous reconnaissons que le gouvernement fédéral s'est orienté dans cette voie dans son dernier budget.)
- Sous réserve de contraintes mutuellement acceptées, l'esprit de l'entente devrait favoriser au maximum **la souplesse, l'expérimentation et l'initiative** de la part de tous les gouvernements.
- Le premier ministre du Canada devrait accepter de nommer les sénateurs, les juges de la Cour suprême et les administrateurs de la Banque du Canada à partir **des listes soumises par les gouvernements provinciaux**. Cela permettrait d'organiser des élections au Sénat dans les provinces où les gouvernements choisiraient de le faire.
- En ce qui concerne **la reconnaissance constitutionnelle de la dualité**, il importe de poursuivre les efforts officiels entrepris en vue de trouver une formule mutuellement acceptable. Plusieurs possibilités sont étudiées dans ce document.

I. INTRODUCTION

Le 30 octobre dernier, les Canadiens ont reçu, peut-être pour la dernière fois, l'occasion de repenser leur pays. La plupart d'entre eux, au Québec et dans le reste du Canada, souhaitent aujourd'hui que cette occasion soit mise à profit. C'est du moins la conclusion qui ressort d'un sondage RC-CROP réalisé à la mi-mars. Selon cette enquête, 75 pour cent des personnes interrogées hors du Québec et 64 pour cent des Québécois estiment qu'il est possible d'améliorer le fédéralisme à la satisfaction des deux communautés. Dans les deux régions, la majorité est également persuadée qu'on parviendra effectivement à une nouvelle entente. À propos des orientations que devrait prendre le premier ministre Bouchard, 60 pour cent des Québécois pensent qu'il devrait chercher à négocier un accord avec le gouvernement fédéral et les autres provinces en vue de renouveler le fédéralisme, alors que 28 pour cent seulement estiment qu'il devrait travailler à la souveraineté du Québec. S'il est vrai que ce sondage révèle aussi des divergences substantielles quant à ce que devrait être le contenu d'une telle entente, le fait que les Canadiens, à l'intérieur et à l'extérieur du Québec, désirent revoir la façon dont leur pays est structuré pour le rendre plus viable nous paraît encourageant.

À notre avis, il est aujourd'hui nécessaire de proposer une vision du pays et de son avenir qui stimule notre engagement et notre solidarité. Cette vision doit répondre au désir de changement manifesté dans **toutes les régions**. Elle doit s'appuyer sur des valeurs communes, tout en respectant nos différences. Comme l'ont montré d'innombrables sondages, les Canadiens de toutes les régions du pays partagent en fait un ensemble de valeurs fondamentales. Sur un point particulièrement important pour ce rapport, plus de 80 pour cent des Québécois et des autres Canadiens affirment que le Canada est le meilleur pays du monde. Mais une vision nationale, pour être convaincante, doit respecter nos différences. Bien entendu, elle doit prendre en compte le sens d'identité du Québec si nous voulons que notre fédération survive, mais elle n'aboutira à rien si elle n'évoque aussi un écho chez les autres Canadiens, si elle ne reflète pas également leurs identités. Oui, nous devons «tenir compte» des Québécois, mais il est tout aussi important de «tenir compte» des autres Canadiens dans la vision d'un pays où chacun aura sa place.¹

Cette vision doit aussi se matérialiser dans un plan concret qui serait de nature à favoriser une économie plus forte, des programmes sociaux plus viables et des administrations publiques plus efficaces — tout cela dans le cadre des limites imposées par la situation budgétaire et par une économie mondiale plus difficile dans laquelle connaissances et compétences sont les conditions du succès. Le défi est de taille et c'est en toute modestie que nous présentons notre projet. Il ne s'agit pas d'un plan détaillé, mais plutôt d'une esquisse qui pourra être utile aux gouvernements et aux milliers de Canadiens qui se penchent eux aussi sur l'avenir de notre pays. Nos propositions s'appuient d'ailleurs dans une large mesure sur les travaux d'autres personnes et tiennent compte des récentes initiatives fédérales annoncées dans le budget et le Discours du Trône.

Notre projet s'articule autour de deux grandes notions : **rééquilibrage** et **revitalisation**. Le rééquilibrage consiste non seulement à réduire les chevauchements de compétences, mais aussi à donner une nouvelle configuration à la répartition des pouvoirs entre Ottawa et les provinces. Dans certains secteurs, cette approche signifiera une décentralisation. Le rééquilibrage nécessite aussi un renforcement de l'union économique intérieure et, peut-être, l'attribution de nouvelles fonctions au gouvernement central. La revitalisation vise la participation et la motivation de la population. Elle doit s'appuyer sur une démarche concertée qui nous

¹ Nous convenons que cette phrase est peut-être exagérée, puisque ce rapport ne s'étend que peu sur le rôle des Premières nations. Cette omission tient au fait que nous avons mis l'accent sur le fonctionnement du fédéralisme, et non parce que nous n'attachons pas d'importance à un processus touchant aux questions autochtones. De plus, il nous a paru souhaitable d'attendre la publication des conclusions de la Commission royale sur les peuples autochtones.

permettra de convenir de normes sociales minimales dans l'ensemble du Canada. La revitalisation doit consacrer la dualité canadienne et promouvoir la souplesse et l'initiative à tous les paliers de l'administration publique, tout en accordant un plus grand rôle aux régions dans nos institutions centrales. Enfin, les efforts que nous ferons pour renouveler et revitaliser notre pays risquent d'être vains si les Canadiens n'y apportent pas leur participation au niveau personnel.

Nous avons tenté de tirer les leçons des échecs du passé, notamment ceux de Meech et de Charlottetown, ainsi que des réussites récentes, particulièrement la décision prise par Paul Martin de fixer des objectifs budgétaires suffisamment modestes pour garantir pratiquement le succès. Sur le premier point, nous ne proposons certainement pas une répétition de ce qui s'est passé ces dernières années, quand les Canadiens se sont embourbés dans des négociations constitutionnelles finalement improductives. Nous ne proposons pas non plus des «solutions passe-partout» qui seraient à prendre telles quelles ou à laisser. Nous proposons plutôt un éventail de choix qui s'appuient sur ce qui a été réalisé jusqu'à présent pour parvenir d'abord à des accords non constitutionnels et, dans un deuxième temps, à une révision limitée de la constitution. À cet égard, comme le Canada ne peut se permettre un autre échec à ce stade, nous cherchons à assurer la réussite de ces efforts. Ce «menu» va du simple hors-d'oeuvre à la «grande carte». Il incombera à la classe politique, après avoir pris le pouls de l'opinion publique, de déterminer ce qui peut être «digéré» dans les circonstances. Cependant, nous sommes convaincus que si Ottawa parvient à faire sien le principe d'un partenariat avec les provinces, le moment est peut-être favorable à un effort concerté de renouvellement de notre pays.

Notre rapport est structuré comme suit : la section II fait le bilan de la performance du Canada, alors que la section III énonce les cinq thèmes qui sous-tendent nos propositions. Les sections IV et V portent sur le mécanisme envisagé et la substance de nos propositions, tandis que la section VI présente une brève conclusion.

II. LA PERFORMANCE DU CANADA

Un étranger qui aurait visité le Canada en 1960 et qui serait revenu trente ans plus tard n'aurait pu qu'être étonné des changements survenus dans l'intervalle, particulièrement en comparaison avec les États-Unis qui, aujourd'hui comme alors, affichent le plus haut revenu réel et le meilleur taux de productivité du monde. En 1961, le PIB du Canada par habitant — le critère le plus général de mesure de la performance économique — s'élevait à 70 pour cent de celui des États-Unis. En 1990, l'écart était presque comblé, puisque le revenu par habitant du Canada atteignait 92 pour cent de celui des États-Unis.²

Le rapprochement ne s'est pas fait au prix d'une disparité croissante entre provinces, puisque les écarts entre celles-ci ont eux aussi substantiellement diminué. Sur cette période de 30 ans, les sept provinces les plus pauvres ont vu leur PIB par habitant progresser plus rapidement que celui des provinces les plus prospères (Helliwell, 1996). Il faut également noter, dans le cas du Québec, que le progrès économique, loin de se faire au détriment de la langue et de la culture françaises, s'est consolidé en même temps que celles-ci se renforçaient. De plus, l'écart de revenu entre Québécois anglophones et francophones, qui était de l'ordre de 40 pour cent au début des années 60, avait pratiquement disparu vingt ans plus tard [Boulet et Raynauld

² Les conclusions de ce paragraphe sont établies en fonction des PIB nominaux convertis en une monnaie commune d'après les parités de pouvoir d'achat établies par Summers et Heston (1991). Bien entendu, cette convergence n'a pas été propre au Canada et elle s'est aussi manifestée dans les autres pays industrialisés. Le Canada s'est plus rapproché du niveau de vie américain que la France ou le Royaume-Uni, mais beaucoup moins que le Japon.

(1977), Lacroix et Vaillancourt (1981)].³ En d'autres termes, le Québec n'a pas eu à choisir entre le développement économique d'une part, le renforcement du rôle de la langue française et de la situation des francophones d'autre part, puisque les deux phénomènes se sont manifestés en même temps et dans le contexte du système fédéral canadien.

Il faut souligner aussi à quel point la croissance économique du Canada a été plus rapide qu'aux États-Unis, même si nos filets de sécurité sociale étaient beaucoup plus complets. Blank et Hanratty (1993) ont calculé que si les règles de couverture et de prestation des principales politiques canadiennes de transfert social (en excluant pour le moment les services de santé) étaient appliquées aux États-Unis, le coût de ces programmes doublerait presque au sud de la frontière alors que la proportion de la population se trouvant au-dessous du seuil de pauvreté serait réduite de moitié. Le coût plus élevé des politiques de transfert social est compensé par le moindre coût des services de santé au Canada, de sorte que le coût global des services de santé et des politiques de sécurité sociale des deux pays est à peu près le même, alors que la couverture est beaucoup plus étendue au Canada. Mesurées par la couverture et l'efficacité des filets de sécurité sociale, nos politiques sociales ont un impact beaucoup plus marqué qu'aux États-Unis. En fait, les Canadiens tiennent tellement à leurs programmes sociaux que ceux-ci sont devenus une caractéristique distinctive de notre pays.

LES DÉFIS DES ANNÉES 90

Alors que les Canadiens pouvaient s'enorgueillir en 1989 de leurs réussites économiques et sociales, il ne fait pas de doute que la performance des années 90 a été décevante sur plusieurs fronts. Le PIB par habitant, qui rattrapait celui des États-Unis depuis 1960, accuse une baisse relative d'environ cinq points depuis 1989. Les taux de chômage et de pauvreté ont augmenté, alors que la fédération était mise à l'épreuve par les échecs constitutionnels et un référendum à l'occasion duquel près de la moitié de la population québécoise se prononçait en faveur de la souveraineté. Surtout durant la période relativement prospère des années 70 et 80, nos gouvernements, et particulièrement le gouvernement fédéral, ont accumulé une dette massive; dans le climat beaucoup plus difficile des années 90, ils n'ont eu d'autre choix que de mettre de l'ordre dans leurs affaires budgétaires.

De façon plus générale, le cours global des événements durant les années 90 a tendu à affaiblir certaines forces qui avaient contribué dans le passé à l'unité du pays. Notre première Politique nationale — tarifs douaniers, transports et immigration — avait considérablement servi la cause de l'unification du pays. Notre deuxième Politique nationale — la création de l'État-providence et la recherche d'une certaine égalité des chances entre les différentes régions — demeure l'une des principales caractéristiques du système fédéral canadien. Cependant, les forces d'intégration continentale de l'ALENA donnent aujourd'hui plus de poids aux relations nord-sud par rapport aux liens est-ouest qu'encourageait la Politique nationale de 1879. Parallèlement, les politiques sociales se heurtent aux problèmes de la dette intérieure et du déficit, dans le contexte d'une économie globale plus compétitive.

Nous croyons cependant que les grands progrès réalisés au Canada depuis le début des années 1960 peuvent et doivent nous donner une meilleure indication sur l'avenir que les difficultés rencontrées ces derniers temps. Le Canada est toujours l'un des pays les plus riches du monde, avec une main-d'oeuvre hautement qualifiée, un climat social positif, un faible taux d'inflation, une tendance au redressement des finances publiques et, comme nous l'avons déjà dit, un ensemble commun de valeurs fondamentales dans toutes les

³ De toute évidence, cependant, la disparition de cet écart a été en partie le fait du repli des Québécois anglophones vis-à-vis les Canadiens des autres provinces.

régions du pays. Le Canada possède également une économie nationale remarquablement bien intégrée. Comme McCallum (1995) et Helliwell (1996a) l'ont montré, les provinces canadiennes, Québec compris, ont encore entre elles des échanges commerciaux quinze fois supérieurs à ceux qu'elles ont avec des États américains comparables par la taille et la distance. Il s'agit là d'assises solides sur lesquelles on peut rebâtir le Canada pour le prochain siècle. Si, dans nos efforts de rééquilibrage et de revitalisation, nous mettons aussi en oeuvre des politiques compatibles avec cette nouvelle réalité qui veut que le capital humain, les connaissances et les compétences seront les ingrédients indispensables de la prospérité au XXI^e siècle, le résultat pourrait bien prendre toutes les apparences d'une nouvelle «politique nationale» pour le troisième siècle d'existence du Canada.

III. CINQ THÈMES DE RENOUVELLEMENT

Si notre projet penche vers une action concrète, non constitutionnelle, il repose également sur cinq thèmes ou principes fondamentaux. Les deux premiers concernent essentiellement le **rééquilibrage**, tandis que les trois autres portent principalement sur la **revitalisation**.

A. PARTENARIAT

Pour nous, la notion de partenariat signifie la fin de l'unilatéralisme, autant au niveau des provinces (par exemple, l'imposition de critères de résidence aux prestataires du bien-être social en Colombie-Britannique) qu'à celui du gouvernement fédéral (modification arbitraire des formules de financement, par exemple). Nulle part ailleurs le partenariat n'est-il plus important que dans la gestion de l'union économique et sociale. Peu de Canadiens tireraient profit d'un affaiblissement de cette union, ou de la balkanisation du pays qui pourrait en résulter. Pour relever les défis mondiaux de notre époque, nous avons besoin d'une union économique forte dans laquelle les Canadiens, avec les compétences qu'ils ont acquises, peuvent se déplacer librement dans l'ensemble du pays, en réponse aux nouvelles possibilités offertes dans d'autres provinces ou aux difficultés qui se présentent dans leurs provinces d'origine.

Alors que les gouvernements et les électeurs des provinces ont toujours été les principaux administrateurs et garants de la politique sociale, les Canadiens se sont traditionnellement appuyés sur les ressources financières et les règles du gouvernement fédéral, comme la Loi canadienne sur la santé, pour l'application des normes dans certains domaines. Même si beaucoup pensent que ce système a bien servi les Canadiens dans le passé,⁴ il devient de plus en plus difficile à maintenir. D'une part, l'érosion des transferts de crédits réduit l'autorité d'Ottawa dans le domaine social. D'autre part, de nombreuses provinces, et pas seulement le Québec, veulent disposer d'une plus grande souplesse pour s'acquitter des responsabilités qui leur incombent.

À notre avis, la seule approche viable doit se fonder sur le partenariat — un accord non constitutionnel fédéral-provincial ou, pour reprendre l'expression d'André Burelle, un Pacte sur l'union sociale et économique canadienne. Les parties s'entendraient sur des objectifs communs, sur une répartition des responsabilités, sur un financement stable, sur des lignes directrices pour l'exercice du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral et sur des mécanismes permettant de gérer les interdépendances et conflits entre gouvernements.

⁴ À l'heure actuelle, il est clair que les Canadiens sont massivement en faveur des grands principes du régime d'assurance-maladie, adopté tout d'abord par le gouvernement de la Saskatchewan, puis dans l'ensemble du pays en application du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral, et appliqué en partie dans le cadre de la Loi canadienne sur la santé. Simultanément, beaucoup contesteraient certaines applications particulières de cette loi, par exemple son utilisation pour empêcher un plus large recours au personnel paramédical au Québec.

Tous les gouvernements auraient la souplesse désirée et seraient comptables de leurs actes dans leur domaine de compétence, sous réserve des contraintes mutuellement acceptées. De plus, dans certaines régions, les Canadiens pourraient compter sur des normes communes minimales garanties pour les programmes sociaux, non par le moyen d'un ensemble de règles fédérales d'applicabilité douteuse, mais dans le cadre d'accords signés par les deux paliers de gouvernement.

B. UN GOUVERNEMENT PLUS PROCHE DE LA POPULATION, OU «SUBSIDIARITÉ»

La notion de subsidiarité veut dire que les décisions soient prises à un niveau aussi proche que possible de la population. Les gouvernements devraient exercer leurs pouvoirs au plus bas niveau où ils peuvent l'être efficacement.⁵ Si cette notion est l'expression d'une tendance à la décentralisation, elle justifie aussi qu'on situe l'autorité compétente à un niveau plus élevé lorsque d'importantes questions intéressant plusieurs juridictions se posent. Mais il appartiendrait au niveau supérieur d'en faire la preuve. À notre avis, la subsidiarité devrait être un principe opérationnel capital dans le rééquilibrage de la fédération, particulièrement lorsqu'il s'agira de revoir la répartition des pouvoirs et de réduire les chevauchements de compétences. Dans certains cas (par exemple, formation de la main-d'oeuvre), Ottawa devrait purement et simplement transférer ses responsabilités aux provinces qui le souhaitent. Dans d'autres (l'environnement, par exemple), le principe de la subsidiarité devrait servir de base pour une nouvelle répartition des responsabilités entre les différents paliers de gouvernement. Dans d'autres cas encore (par exemple la réglementation des valeurs mobilières), les avantages d'une autorité unique seront peut-être tels que toutes ou la plupart des provinces décideront de confier cette responsabilité à Ottawa. Ces exemples montrent bien que le principe de la subsidiarité peut s'appliquer asymétriquement lorsque la situation le demande. Par exemple, il peut se faire que certaines provinces n'aient ni les ressources nécessaires ni le désir de rapatrier des responsabilités dans des domaines comme la formation de la main-d'oeuvre. Ces provinces devraient pouvoir demander à Ottawa de continuer à agir en leur nom.⁶

C. DUALITÉ

La situation du Canada est unique parmi les pays d'immigration du continent. Ces pays accueillent des immigrants aux origines très diverses qui finissent par converger autour d'une langue publique commune; c'est le cas, par exemple, de l'anglais aux États-Unis, de l'espagnol en Argentine et du portugais au Brésil. Seul le Canada n'a pas une mais deux langues de convergence, l'anglais et le français. Le centre de la région où la convergence se fait vers le français, dans un continent où l'anglais prédomine massivement, est la province de Québec. Sur ce point important, le Québec n'est pas une province comme les autres; en fait, sa

⁵ En théorie, le principe de la subsidiarité voudrait que les pouvoirs soient dévolus à de petites communautés et même aux familles, chaque fois que possible. Nous croyons cependant qu'il faudrait le mettre en pratique en deux étapes. Par exemple, comme nous le verrons plus loin, le gouvernement fédéral devrait se retirer du domaine de la formation de la main-d'oeuvre pour le restituer aux provinces. Celles-ci pourraient alors déléguer une partie de leurs responsabilités aux municipalités ou au secteur privé. Comme la formation de la main-d'oeuvre incombe aux provinces en vertu de la constitution, il ne serait pas souhaitable que le gouvernement fédéral contourne les provinces pour confier directement des responsabilités aux municipalités ou au secteur privé.

⁶ L'application à outrance du principe de l'asymétrie risque de créer des difficultés si, évidemment, des domaines de compétence fédérale venaient à présenter des disparités marquées d'une province à l'autre. Dans ces conditions, il deviendrait nécessaire de savoir si les membres du Parlement sont habilités à se prononcer sur des matières qui, dans leurs provinces, sont réputées de compétence provinciale. Si, par exemple, seul le Québec optait pour la pleine juridiction en matière de formation de la main-d'oeuvre, on pourrait alors prétendre que les membres du Parlement venant du Québec doivent s'abstenir de voter sur les politiques fédérales touchant la main-d'oeuvre et non applicables au Québec.

situation est unique dans cet hémisphère. Du fait qu'elle est l'autorité située au cœur de la zone de convergence française, elle doit s'acquitter de responsabilités et relever des défis qui sont différents de ceux des autres provinces.

Il en résulte, croyons-nous, que la reconnaissance positive de la dualité canadienne doit occuper une place centrale dans le rééquilibrage et la revitalisation de notre pays, que cette reconnaissance prenne ou non la forme d'une clause de société distincte. De fait, les Québécois francophones considèrent qu'ils sont distincts et qu'ils constituent une nation. Cette réalité est appelée à durer. La seule question est de savoir s'ils choisiront de développer cette nation à l'intérieur ou à l'extérieur de la fédération. Dans la première hypothèse, les Québécois veulent que leur identité soit reconnue dans la constitution de la société politique à laquelle ils donnent leur allégeance. C'est la seule base durable d'une union canadienne. Si le Canada est fondé sur l'espoir que cette dualité puisse disparaître un jour, au lieu de l'affirmer avec fierté, alors notre pays ne pourra pas survivre à long terme. Tôt ou tard, probablement avant la fin de 1997, il faudra que la constitution consacre cette reconnaissance. Entre-temps, le principe de la dualité doit guider nos actions sur le front non constitutionnel.⁷

Il faut cependant admettre qu'il y a un abîme entre le principe et les réalités perçues lorsqu'il s'agit de la dualité et de la clause d'une société distincte. De nombreux Canadiens en sont venus à considérer que le principe n'était qu'un écran de fumée destiné à dissimuler des privilèges spéciaux et divers avantages financiers — point qui nous conduit tout naturellement à notre quatrième thème.

D. ÉGALITÉ FINANCIÈRE, OU ÉQUITÉ ENVERS LES PROVINCES ET LES CITOYENS

La péréquation est le programme général de redistribution qui assure que toutes les provinces ont accès à des ressources budgétaires raisonnablement comparables, à des taux d'imposition eux aussi raisonnablement comparables. Établi en 1957, le principe de la péréquation a été incorporé dans la constitution en 1982. Au-delà de ce programme, **les dépenses fédérales devraient cependant chercher à traiter les provinces et leurs gouvernements sur un pied de neutralité, tandis que le traitement des particuliers ne devrait pas dépendre de la province où ils résident.** Nous commencerons par trois exemples de violations flagrantes du principe de l'égalité financière. Puis nous nous pencherons sur des cas moins évidents, avant de préciser ce que ne signifie pas le principe de l'égalité financière.

- Dans l'état actuel des choses, les paiements per capita que reçoivent les provinces «riches» (Alberta, Colombie-Britannique et Ontario) en vertu du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux sont inférieurs à ceux dont bénéficient les sept provinces «pauvres». Pour l'essentiel, cette situation résulte des mesures prises par le gouvernement fédéral au début des années 90 pour limiter les paiements aux provinces «riches» dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada. C'est là un net exemple d'unilatéralisme de la part du gouvernement fédéral. Directement contraires aux principes du partenariat et de l'égalité financière, ces mesures ont également compromis l'appui

⁷ Nous n'abordons pas la question très délicate du «veto du Québec» ni, de façon plus générale, celle de la formule d'amendement. Si le principe de la dualité était incorporé dans la constitution, une possibilité serait de prévoir un «droit de veto du Québec» sur toute proposition ultérieure visant à modifier ce principe. Une autre solution, qui pourrait être adoptée parallèlement à la première, serait de revenir à la formulation de Meech en vertu de laquelle de nombreuses catégories de changements constitutionnels étaient assujettis au principe de l'unanimité. De façon plus générale, nous préférons cependant laisser cette question en suspens pour nous concentrer sur d'autres points qui paraissent pouvoir se prêter davantage à un accord.

dont bénéficiait la tradition canadienne du partage entre les régions. Le gouvernement fédéral devrait certainement s'engager sur la voie de paiements per capita égaux aux provinces en vertu du Transfert canadien, comme il a d'ailleurs commencé à le faire, quoique avec une extrême lenteur.⁸

- Les critères du régime d'assurance-chômage ne devraient pas être liés à la province de résidence, comme c'est le cas aujourd'hui.
- Notre troisième et dernier exemple «simple» illustre le fait que les principes de la dualité et de l'égalité financière peuvent et doivent être appliqués simultanément. Il est parfaitement logique et acceptable que le Québec n'agisse pas comme les autres provinces en matière d'immigration, compte tenu de ses responsabilités de zone de convergence. Il s'agit ici de la reconnaissance du principe de la dualité. Mais aucune raison apparente ne justifie que le Québec reçoive 34 pour cent des crédits fédéraux à l'immigration, alors qu'il accueille 19 pour cent des immigrants (en 1992-1993). Cet état de choses viole le principe de l'égalité financière. La violation du second principe a pour effet que les Canadiens vivant à l'extérieur du Québec ont plus de mal à accepter le premier. «Culturellement distinct, mais fiscalement égal» serait peut-être une proposition susceptible de recueillir de nombreux suffrages dans l'ensemble du Canada — mais la seconde partie de l'équation doit être crédible. Si nous prenons cet exemple, c'est pour mettre en évidence un fait relié à l'unité : si l'on veut que les Canadiens hors Québec acceptent positivement le principe de la dualité, il faut les persuader que la dualité est une question de principe, et non une excuse justifiant le favoritisme financier. Il va sans dire que des provinces autres que le Québec ont, elles aussi, reçu à de multiples reprises des avantages financiers «injustes» d'Ottawa.

Ces exemples sont relativement simples, car ils portent sur l'égalité de traitement des gouvernements provinciaux et sur le fait que les programmes fédéraux destinés aux particuliers ne devraient pas dépendre de la province de résidence. Le principe d'un traitement égal des provinces par le gouvernement fédéral — par opposition aux gouvernements provinciaux — est beaucoup plus délicat. En fait, les exemples de favoritisme politique, de «routes menant nulle-part» construites juste avant des élections sont si nombreux dans l'histoire politique du Canada que certains nous trouveront peut-être naïfs ne serait-ce que de proposer le principe de l'égalité financière.

Nous croyons cependant que le renouvellement du Canada est une affaire sérieuse. Les Canadiens tolèrent moins bien le favoritisme politique d'autrefois et ils sont moins disposés à payer le prix de cette activité improductive. Si les gouvernements provinciaux, en vertu de l'Accord sur le commerce intérieur, doivent renoncer à leurs politiques préférentielles, notamment pour leurs achats, le gouvernement fédéral doit en faire autant. Les principes régissant les décisions du gouvernement fédéral en matière de dépenses devraient être transparents. Le problème des disparités régionales devrait être traité au moyen des paiements de péréquation, comme le veulent l'équité, l'efficacité et la constitution. Les dépenses de «développement régional» devraient être progressivement éliminées. Les dépenses fédérales de recherche et de développement, ainsi que les dépenses faites dans d'autres secteurs, devraient être décidées en fonction de leur intérêt, indépendamment de la province qui en bénéficie, comme c'est à peu près le cas actuellement des subventions

⁸ Même formulé avec ces réserves, le point est quand même contestable : si le gouvernement fédéral s'engage sur la voie de transferts totaux per capita plus égaux aux provinces (transferts de crédits et points d'impôt), il semble aussi aller dans le sens d'une plus grande inégalité du volet crédits des transferts.

fédérales à la recherche universitaire. Tout ceci ne pourra se faire du jour au lendemain. De plus, si nos suggestions imposaient un fardeau substantiel aux provinces les moins nanties, le résultat pourrait être la renégociation d'un programme amélioré de péréquation. C'est une possibilité. Mais elle serait préférable à un système de favoritisme politique qui attise les animosités régionales, crée une dépendance chez les provinces les moins nanties et met en péril l'unité du pays.

À long terme, il nous semble que ce principe d'équité serait à l'avantage des provinces riches et pauvres. Le risque, pour les moins prospères, serait que l'importance des paiements de péréquation fasse de ce programme une cible facile. Le statu quo, de son côté, ouvre la porte à l'arbitraire et risquerait de saper les assises d'une volonté politique de partage inter-régional, ce qui, d'ailleurs, se manifeste déjà à l'heure actuelle. Nous pensons que les Canadiens apporteront plus vraisemblablement leur appui à cette démarche de partage si les principes sont bien établis et suffisamment transparents. De fait, ce concept vise à mettre un terme à la prise de décisions unilatérales, au niveau fédéral comme à d'autres, en matière de péréquation.

Pour conclure, un mot sur ce que notre principe d'équité financière **ne** veut **pas** dire. Il ne signifie certainement pas que le gouvernement fédéral devrait cesser de redistribuer les revenus, par exemple par le moyen d'un système d'imposition progressive. Il n'est pas non plus opposé à la diversité. Nous avons déjà parlé positivement de la dualité, de la souplesse et des asymétries. Il devrait donc être clair que nous ne proposons pas un système dans lequel chaque province exercerait ses compétences de la même façon. Comme l'a montré Milne (1991), notre passé témoigne de notre disposition naturelle aux compromis et, comme l'a dit Watts (1995), «l'essence même du fédéralisme est la reconnaissance et l'acceptation de la diversité... insister sur l'uniformité entre les provinces est contraire à l'objectif fondamental du fédéralisme».

E. RENFORCEMENT DE LA REPRÉSENTATION RÉGIONALE AU CENTRE

On entend dire assez souvent que le Canada est le système fédéral le plus décentralisé du monde. Ce n'est qu'en partie exact. On pourrait en effet soutenir également que le Canada est la fédération la plus centralisée du monde. Ce paradoxe est au cœur d'un grand nombre des problèmes politiques et des frustrations auxquels font face les Canadiens depuis plus de trente ans. S'il est vrai que le Canada est décentralisé si l'on compare l'importance relative des dépenses fédérales et provinciales, il est aussi le système fédéral le plus centralisé au monde quand il s'agit des mécanismes d'amendement et des nominations aux échelons les plus élevés de l'administration publique.⁹ Le fait n'est pas nouveau. Il tient à la nature même des pouvoirs réglementaires d'Ottawa et au mécanisme de sélection des juges de la Cour suprême, des sénateurs, des administrateurs de la Banque du Canada, des conseils d'administration des sociétés de la Couronne, etc. Tôt ou tard, et ne serait-ce que pour donner plus de légitimité au gouvernement fédéral, une fédération revitalisée devra répondre aux vœux des nombreux Canadiens qui estiment que leurs régions ne sont pas équitablement représentées au sein des institutions centrales. Une partie de cette réponse devra être donnée «plus tard», sous la forme d'une réforme institutionnelle ou constitutionnelle. Mais, comme nous l'expliquons plus loin, nous croyons qu'il serait possible de faire immédiatement un premier pas significatif dans ce sens. Il suffirait que le premier ministre et son cabinet en conviennent.

⁹ Un indice de la centralisation des institutions et pratiques nationales montre que le Canada est plus centralisé que les États-Unis, l'Australie, l'Allemagne et la Suisse. Cet indice a été établi pour l'année 1978, mais la position actuelle du Canada ne devrait pas avoir changé sensiblement. Pour plus de détails, voir Marchildon (1996) et Elton *et al.* (1978).

IV. PLAN ET CHEMINEMENT PROPOSÉS

Après avoir présenté nos thèmes, nous proposons maintenant un plan visant à renouveler la fédération. Ce faisant, nous tenons à souligner qu'un sentiment de sincère modestie nous anime collectivement sur ces questions. Après tout, comme nous préconisons une démarche de partenariat et une bonne dose d'engagement démocratique, nous ne sommes guère en mesure de déterminer d'avance le cheminement ou la substance d'ententes ultérieures éventuelles. Comme il est mentionné dans le Résumé, il semble néanmoins plus utile de prendre quelques risques en présentant des suggestions assez précises, plutôt que de nous limiter à des généralités qui ne feraient guère progresser le débat. Cette section concerne l'échéancier et le cheminement, et la section V portera sur le fond de nos propositions.

APERÇU GÉNÉRAL

L'encadré 1 fournit un plan et un échéancier concernant la destination proposée. La condition *sine qua non* de la première étape, intitulée «Mise en place préliminaire», est une déclaration du gouvernement fédéral reconnaissant qu'il est disposé à s'engager dans un partenariat constructif. Ottawa n'agira pas de façon unilatérale pour établir l'ordre du jour, contrôler le processus ou déterminer les priorités, mais fera plutôt appel à ses partenaires, sur toutes ces questions. Ces partenaires pourraient chercher à éliminer les risques d'échec en s'entendant sur des objectifs immédiats limités et réalisables (par exemple, quelques-uns des objectifs que nous proposons pour la deuxième étape), tout en exprimant l'espoir d'aborder les étapes subséquentes à une date ultérieure. Ils discuteraient sans aucun doute de la forme que pourraient prendre ces étapes ultérieures, y compris des changements constitutionnels, mais ils ne prendraient aucun engagement irrévocable à cette première étape (nous reparlons de la question constitutionnelle à la fin de cette section).

La deuxième étape, intitulée «Assemblage des éléments», d'une durée de six à neuf mois, est un processus administratif à orientation politique visant à travailler sur certains des éléments qui seront nécessaires pour élaborer une entente globale à une étape ultérieure. Ce travail pourrait comprendre le réaménagement des responsabilités (notamment la formation de la main-d'oeuvre), l'élaboration des objectifs, la révision du pouvoir fédéral de dépenser, la mise en oeuvre de l'Accord sur le commerce intérieur et la réforme du processus des nominations fédérales dans certains domaines. Nous estimons que ce travail devrait s'inspirer des thèmes décrits précédemment dans le présent document. Les tâches sont moins intimidantes qu'elles peuvent sembler, étant donné qu'une grande partie du travail et quelques engagements fédéraux sont déjà en place (voir l'encadré 1). Ce qu'il faut, c'est l'injection d'une volonté politique fondée sur le partenariat. À ce stade préliminaire, nous pensons avec Paquet (1996) que la voie administrative serait plus efficace que notre démarche traditionnelle qui consiste à jouer «le jeu constitutionnel canadien... sur la place publique, sur un plateau où une grande stylisation est requise et où chaque intervention est examinée minutieusement par les médias».

Selon l'importance des progrès et des consensus réalisés, un processus officiel pourrait ensuite être lancé (troisième étape), d'une durée de trois à neuf mois, au cours duquel les parties devraient chercher à conclure un Pacte non constitutionnel sur l'union sociale et économique canadienne vers la fin de 1997 (quatrième étape). Au cours de la cinquième et dernière étape, les parties chercheraient à apporter à la constitution des changements limités.

Sur la question épineuse de la réforme constitutionnelle, nous sommes séduits par la logique de la proposition «doublement gagnante» d'André Burelle, fondée sur l'échange suivant : d'une part, le Québec accepterait un nouvel accord visant à renforcer, dans le cadre d'un partenariat, l'union sociale et économique canadienne,

PLAN PROPOSÉ POUR LE RENOUVELLEMENT DU CANADA

Étapes	Actions requises	Réalisations à ce jour	Échéancier
I. MISE EN PLACE PRÉLIMINAIRE	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le gouvernement fédéral accepte une démarche de partenariat, fondée sur l'égalité financière, la dualité et la subsidiarité ■ Établir les priorités et objectifs à court terme ■ Discuter des objectifs et processus à plus long terme ■ Assurer un engagement démocratique 		AUJOURD'HUI
II. ASSEMBLAGE DES ÉLÉMENTS	<ul style="list-style-type: none"> ■ Réaménager les responsabilités ■ Travailler sur les objectifs et le pouvoir de dépenser ■ Changer les mécanismes de sélection pour les institutions centrales ■ Mettre en oeuvre l'Accord sur le commerce intérieur 	<ul style="list-style-type: none"> ■ <i>Rapport aux premiers ministres</i> ■ Accord sur le commerce intérieur ■ Entente cadre sur la gestion de l'environnement ■ Engagements fédéraux : pouvoir de dépenser, formation de la main-d'oeuvre ■ Processus fédéraux : Révision des programmes 	D'ICI SIX À NEUF MOIS
III. LANCEMENT DU PROCESSUS OFFICIEL	<ul style="list-style-type: none"> ■ S'entendre sur le processus officiel 		D'ICI SIX À NEUF MOIS
IV. SIGNATURE DU PACTE	<ul style="list-style-type: none"> ■ S'entendre sur un Pacte sur l'union sociale et économique 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Travail achevé aux étapes antérieures ■ S'inspirer de l'expérience européenne et australienne 	SIGNATURE AVANT LA FIN DE 1997
V. AMENDEMENT DE LA CONSTITUTION	<ul style="list-style-type: none"> ■ Traiter de la dualité, et peut-être d'autres questions 		PLUS TARD PEUT-ÊTRE VERS LA FIN DE 1997

tandis que d'autre part, le reste du Canada accepterait la «substance de Meech», ainsi qu'une décentralisation importante des pouvoirs. Dans la logique de ce plan, les deux éléments devraient être simultanés. Le plan que nous présentons dans l'encadré 1 est tout à fait compatible avec le plan Burelle. En fait, nous pensons que la mise en place fructueuse de ce train de mesures, conjuguée à d'autres éléments, constituerait le couronnement de nos efforts de renouvellement de la fédération. Par ailleurs, nous sommes fermement convaincus qu'il est actuellement trop tôt pour rechercher des engagements formels envers cet ensemble de mesures. Tel qu'indiqué précédemment, le Canada ne peut se permettre un autre échec, et des engagements formels ne devraient être pris que si les chances de succès sont très élevées. Néanmoins, des discussions sans caractère officiel devraient certainement se dérouler, en vue d'élaborer une définition de la dualité canadienne, ou de la «substance de Meech», qui serait acceptable au Québec et au reste du Canada. Nous apportons notre propre contribution à ce débat plus loin dans le présent document.

CHEMINEMENT

Deux questions se posent concernant le cheminement : un engagement démocratique dès le début, et un processus officiel qui pourrait être lancé d'ici six à neuf mois.

En ce qui concerne le premier point, il est important de reconnaître que les Québécois discutent de la question de l'unité canadienne depuis plus de 30 ans. Dans le reste du Canada, l'idée que «l'impensable» pourrait arriver ne fait que commencer à s'imposer. Il en résulte une multiplication spontanée des groupes de citoyens partout au Canada anglais. Par ailleurs, ne serait-ce que parce qu'ils connaissent beaucoup mieux le sujet en cause, les Québécois francophones ont tendance à accorder la priorité à d'autres débats.

Nous pensons qu'une certaine dose de rattrapage dans ce domaine est à la fois inévitable et souhaitable. Il est donc important que des ressources soient mises à la disposition des Canadiens de langue anglaise pour les aider à faire des choix difficiles fondés sur une information valable. Une «boîte à suggestions nationale» pourrait acheminer les idées des particuliers et des groupes de citoyens vers les instances officielles et les autres parties intéressées. Il sera important d'assurer des relations indépendantes entre les gouvernements et cette activité politique d'inspiration populaire. Certains Québécois vont dénigrer cette «démocratie populaire», mais ils devraient reconnaître qu'une certaine dose de rattrapage s'impose, et qu'il faut un certain nivellement du terrain de jeu pour équilibrer les connaissances sur les questions qui sont essentielles au débat sur l'unité canadienne.

En ce qui concerne le processus officiel, nous n'entendons pas fonder nos propositions sur une formule particulière. Mais dans le contexte de notre plan général, nous croyons que les critères suivants sont essentiels à un processus efficace :

- Le processus devrait être franchement intergouvernemental et fondé sur le partenariat.
- Il ne devrait pas être exclusivement intergouvernemental, mais favoriser la participation d'experts et de «citoyens ordinaires» par le biais du processus d'engagement démocratique décrit ci-dessus.
- Il devrait être axé sur un nombre limité de sujets définis comme prioritaires par les gouvernements participants. Si nous avons raison dans notre analyse jusqu'ici, l'élément essentiel serait la négociation d'un pacte non constitutionnel, même si des changements constitutionnels limités pourraient être inclus dans le mandat initial, ou ajoutés au mandat à une étape ultérieure.

-
- Il devrait comporter quelques règles convenues sur les dates limites et l'importance des consensus requis pour présenter des recommandations aux gouvernements.

Même si nous ne sommes pas liés à un modèle particulier, nous pensons qu'une proposition récente de la Canada West Foundation (1996) comporte un élément qui mérite d'être pris en considération : l'idée que les divers territoires soient représentés par des délégations **législatives** qui comprendraient des membres des partis d'opposition fédéraux et provinciaux. Sans avoir un caractère constitutionnel, les changements à envisager pourraient fort bien avoir des incidences pour notre système de gouvernement pour au moins une décennie. Les principes démocratiques semblent indiquer que dans ces circonstances, il serait approprié de chercher une forme de représentation proportionnelle de l'électorat par le biais d'un processus englobant les partis d'opposition.

Il est fort possible que le gouvernement du Québec accepte de participer à cette démarche, puisqu'un grand nombre des sujets qui figurent sur la liste que nous proposons intéresseraient le Québec; en outre, tel qu'indiqué au début du présent document, quelque 60 pour cent des Québécois semblent croire que le premier ministre Bouchard devrait chercher à négocier un fédéralisme renouvelé avec Ottawa et les autres provinces. Par ailleurs, nous croyons que le processus devrait aller de l'avant, avec ou sans le Québec. Le gouvernement du Québec serait libre de se joindre au groupe en tout temps, ou d'apposer ultérieurement sa signature à toute entente proposée par les autres partenaires.

V. LE FOND DES PROPOSITIONS

Nous abordons maintenant le fond de nos propositions sous les quatre rubriques suivantes : les processus de représentation au sein des institutions centrales, le partage des responsabilités, l'union sociale et économique, et la dualité.

A. REPRÉSENTATION AU SEIN DES INSTITUTIONS CENTRALES

Si nous commençons par cette question, c'est qu'il s'agit d'un sujet indépendant et que des changements dans ce domaine pourraient être apportés très rapidement. C'est là une initiative qui concernerait directement notre cinquième thème — une représentation régionale renforcée au centre — et contribuerait à légitimer notre gouvernement central dans l'esprit d'un grand nombre de Canadiens. Lors de l'échec des propositions du lac Meech et de Charlottetown, jamais les Canadiens depuis la Confédération n'ont été aussi près de réaliser une réforme institutionnelle même modeste. Une réforme non constitutionnelle en 1996 permettrait de renforcer l'orientation du présent document en établissant qu'un renouvellement n'est pas exclusivement une réponse aux problèmes du Québec. Des mesures très simples pourraient entraîner un changement symbolique, que tous les Canadiens reconnaîtraient.

L'essentiel de cette réforme devrait porter sur les mécanismes de sélection des juges à la Cour suprême, des sénateurs et des administrateurs de la Banque du Canada. Plutôt que de nommer des gens à ces institutions à partir de listes préparées par son bureau, le premier ministre accepterait de les nommer, au fur et à mesure des postes vacants, à partir de listes de candidats préparées par les gouvernements provinciaux. Les règles actuelles sur la composition régionale ou provinciale ne seraient pas modifiées, et le gouvernement fédéral continuerait de nommer le juge en chef de la Cour suprême et le gouverneur de la Banque du Canada.

Les gouvernements provinciaux demanderaient sans aucun doute l'avis de leurs milieux juridiques sur les candidatures à la Cour suprême, et les candidats aux postes d'administrateurs de la Banque du Canada

seraient probablement choisis par le conseil des ministres dans chaque province. Dans l'Ouest canadien, les gouvernements provinciaux tiendraient probablement des élections pour choisir leurs candidats au Sénat. Dans les autres provinces, la situation est moins claire. Dans le cas des sénateurs élus, le gouvernement fédéral pourrait toujours recevoir des listes, qui pourraient comprendre les trois premiers candidats élus. À en juger par l'expérience de l'Alberta au début des années 80, le gouvernement fédéral choisirait probablement le candidat arrivé au premier rang lors de l'élection.

Ces réformes porteraient sur des demandes importantes du Québec et de l'Ouest canadien. En fait, conjugué aux autres propositions du présent document, ce train de mesures pourrait être présenté au Québec sous l'appellation «Meech plus», mais sous une forme provisoire non constitutionnelle. En outre, en accordant un rôle essentiel au gouvernement du Québec dans ces nominations importantes, Ottawa manifesterait son respect du processus démocratique au Québec, qu'il soit ou non d'accord en principe avec le résultat de ce processus. Les Canadiens de l'Ouest qui tiennent à une réforme institutionnelle fondamentale se sentiraient déçus, on peut le comprendre facilement, par ce train de mesures, ne serait-ce que parce qu'il ne modifie en rien le nombre de sénateurs de chaque province. Nous pensons cependant que l'élection des sénateurs amorcerait une dynamique qui accroîtrait considérablement la demande d'une réforme plus fondamentale d'ici une dizaine d'années.

Ce dernier point est important. En soi, le simple remplacement des listes d'Ottawa par des listes provinciales ne changerait pas grand-chose. Après tout, le gouverneur de la Banque du Canada, nommé par le gouvernement fédéral, continuerait d'être responsable de la politique monétaire (les administrateurs continueraient d'avoir un rôle purement consultatif), tandis que la composition du Sénat ne changerait que progressivement au fur et à mesure des postes vacants. Mais notre proposition ne devrait pas être considérée comme instaurant un nouvel **équilibre**, mais plutôt comme créant un **déséquilibre**, qui rendrait plus plausible une réforme fondamentale, à plus ou moins brève échéance. Il est particulièrement important de reconnaître que le Sénat est un organisme puissant en théorie, et notre proposition augmenterait le nombre de sénateurs élus ayant une nouvelle légitimité, qui retrouveraient une importance nouvelle et se montreraient soucieux d'exercer ces pouvoirs théoriques. Un Sénat constitutionnellement puissant qui comporterait deux classes de sénateurs (élus et non élus) ne serait pas un organe législatif stable. D'autres réformes seraient probablement nécessaires à moyen terme.

La création délibérée d'un déséquilibre n'est pas sans risque car, faute de réussir, la situation pourrait dégénérer. Pourtant, les enjeux actuels de l'unité nationale sont aussi très élevés, et le rôle de l'Ouest canadien sera essentiel à son règlement. Notre proposition constitue au moins une première étape en vue de répondre aux aspirations anciennes d'un grand nombre de Canadiens de l'Ouest d'une façon non constitutionnelle.

B. RÉAMÉNAGEMENT DES RESPONSABILITÉS

La formation de la main-d'oeuvre

Conformément aux principes de subsidiarité et d'égalité financière, Ottawa devrait offrir intégralement le domaine de la formation de la main-d'oeuvre aux provinces intéressées, sans presque aucune obligation. La seule obligation comprendrait la mise en oeuvre de certaines dispositions de l'Accord sur le commerce intérieur, qui ont déjà été acceptées par toutes les provinces et le gouvernement fédéral (voir ci-après la section «Union économique»). L'offre fédérale devrait assurément comprendre une part équitable des revenus de l'assurance-chômage au titre de la formation. Par ailleurs, la plupart d'entre nous croyons que le programme fondamental d'assurance-chômage, en partie parce qu'il se trouve ainsi dans la constitution, devrait continuer

d'être de compétence fédérale. Le gouvernement fédéral n'aurait plus de dépenses de formation dans les provinces qui choisissent d'assumer leurs responsabilités en matière de formation de la main-d'oeuvre, et ces provinces recevraient une compensation selon le principe de l'égalité financière.

Cela ne veut assurément pas dire que toutes les provinces choisiraient d'emprunter cette voie. Par exemple, le 13 mars 1996, l'Alberta et le Canada annonçaient la création de centres de services installés sous un même toit, offrant des programmes de formation, d'aide à l'emploi, de soutien du revenu et d'information sur les carrières et la recherche d'un emploi.

Sous réserve de notre mise en garde concernant l'Accord sur le commerce intérieur, nous pensons qu'Ottawa devrait sans tarder respecter son engagement, exprimé dans le Discours du Trône, d'abandonner le domaine de la formation de la main-d'oeuvre, dissipant ainsi la confusion découlant des déclarations officielles ultérieures qui ont semblé contredire cet engagement. Nous arrivons mal à comprendre pourquoi le gouvernement fédéral souhaiterait tergiverser sur cette question. Chaque jour un grand nombre de demandeurs d'emplois sont déçus par l'absence d'un ensemble simple et cohérent de programmes de formation et de retour au travail. Cette déception jette également le discrédit sur le gouvernement fédéral.

AUTRES ENTENTES SECTORIELLES

À partir du travail déjà réalisé,¹⁰ un plus grand nombre d'ententes administratives devraient être négociées au cours des six prochains mois. Les secteurs qui se prêtent à un déplacement exclusif ou partiel des responsabilités vers les provinces comprennent les domaines mentionnés dans le Discours du Trône (forêts, mines, loisirs) et les autres secteurs mentionnés dans l'entente de Charlottetown (culture, radiodiffusion, tourisme, logement, affaires municipales et urbaines).¹¹ Les transferts de responsabilités ne se feraient pas tous «de haut en bas». Si, comme le mentionnait également le Discours du Trône, toutes les provinces ou plusieurs provinces choisissaient d'abandonner leurs responsabilités à Ottawa par la création d'une Commission canadienne des valeurs mobilières, d'un seul service d'inspection des aliments ou d'une agence nationale de perception des impôts, soit! Ces changements accroîtraient probablement l'efficacité, tout en laissant les provinces qui font un choix différent libres de faire ce qu'elles veulent.

Nous ne présentons pas de recommandations sur les transferts de pouvoirs ou de responsabilités précis (autres que la formation de la main-d'oeuvre), étant donné que les priorités sont susceptibles d'apparaître au cours du processus de consultation à la première étape. Nous sommes cependant d'accord avec Paquet (1996) lorsqu'il dit que les résultats des négociations administratives doivent être «assez marquants pour que les croisés de la grande réforme constitutionnelle n'aient pas d'autre choix que de reconnaître qu'effectivement, un remaniement des questions centrales est en cours». En outre, tant que les principes de la dualité et de l'égalité financière sont respectés, nous ne voyons pas pourquoi on devrait manifester de l'opposition ou de l'étonnement si des provinces négociaient des ententes tout à fait différentes dans un certain nombre de domaines.

¹⁰ Voir l'encadré 1 ci-dessus. En particulier, l'Entente cadre sur la gestion de l'environnement est un modèle d'application du principe de subsidiarité, qui pourrait être appliqué à d'autres secteurs. Cet accord (encore sous forme provisoire) isole les domaines de chevauchement ou d'«effets de débordement» et les attribue au gouvernement fédéral. La plupart des autres aspects de la politique de l'environnement sont attribués aux provinces.

¹¹ Cela ne veut pas dire que tous ces domaines devraient être de la compétence exclusive des provinces. Par exemple, nous ne suggérons pas la «décentralisation» de Radio-Canada, du Conseil des arts du Canada, du Musée des beaux-arts du Canada ou de l'Office national du film.

C. UNION SOCIALE ET ÉCONOMIQUE

Le couronnement des négociations non constitutionnelles serait la signature d'un Pacte sur l'union sociale et économique canadienne. L'objet essentiel de ce pacte est de maintenir la cohésion sociale et économique à un moment où les responsabilités, dans l'ensemble, se déplacent vers les gouvernements provinciaux et, par le biais des gouvernements provinciaux, vers les municipalités et les organismes non gouvernementaux. Un modèle de pacte est présenté dans l'encadré 2. Les principaux éléments du pacte comprennent des objectifs communs, le partage des responsabilités (que l'on vient d'aborder), des directives touchant le pouvoir fédéral de dépenser, des mécanismes concernant l'interdépendance, des normes communes touchant les programmes sociaux, un code de déontologie pour l'union économique et son application. C'est là une commande d'envergure, et nous ne disposons certainement pas d'un plan d'action précis à ce stade relativement précoce. Nous présentons plutôt quelques observations générales, suivies de recommandations dans certains domaines.

Pour la plupart, nous approuvons le pacte et en reconnaissons les avantages, mais nous savons que ses pouvoirs et sa portée souhaitable feront l'objet d'un débat, qui ressemblera au débat entre les tenants de l'intégration européenne et les «Euroseptiques» britanniques. Certains plaideront pour un ensemble de normes pancanadiennes obligatoires, et d'autres — dont nous-mêmes — feront valoir que des normes trop rigoureuses auront pour effet d'empêcher l'innovation des gouvernements provinciaux et d'homogénéiser la diversité canadienne. Nous serions sûrement d'accord pour reconnaître que les Canadiens qui déménagent, par exemple, à Victoria devraient avoir les mêmes droits publics que ceux qui ont passé toute leur vie dans cette ville. Mais si, en allant bien au-delà de ce principe, des normes rigoureusement pancanadiennes avaient été appliquées au cours des années 60, la Saskatchewan n'aurait peut-être pas été alors en mesure de mettre en oeuvre sa vision d'un réseau public universel de soins de santé — et qui sait si nous aurions ou non aujourd'hui un régime d'assurance-maladie?

En outre, si des décisions nécessitent d'importantes majorités ou l'unanimité, cela ne risque-t-il pas d'étouffer l'esprit d'innovation et de prise de risques des gouvernements qui permet, à la longue, d'améliorer le système? D'autres, comme en Europe, s'inquiéteront du «déficit démocratique» découlant de la prise de décisions intergouvernementale. Si un grand nombre de responsabilités sont mises en commun et que l'obligation de rendre des comptes est diffuse, quels sont alors les responsables politiques que l'électorat devrait chasser si les choses ne vont pas à son goût? D'autres encore s'inquiéteront du maintien d'un rôle suffisamment large pour le gouvernement fédéral, partageant l'avis de Watts (1995) lorsqu'il écrit que «toutes les fédérations ont besoin d'un point central de solidarité capable de traiter efficacement des questions d'intérêt commun pour pouvoir se maintenir à long terme».

En gardant à l'esprit ces préoccupations, nous présentons maintenant nos recommandations touchant l'union sociale et économique.

Objectifs communs

Le document *Rapport aux premiers ministres*¹² est un bon point de départ pour la détermination des objectifs sociaux. Selon les quatre thèmes centraux du rapport, les programmes sociaux doivent : a) être accessibles

¹² Le Conseil ministériel sur la réforme sociale a été constitué à la suite de la Conférence des premiers ministres provinciaux en août 1995. Le document *Rapport aux premiers ministres* découle de cette initiative, mais il faut souligner que le gouvernement du Québec n'a pas participé à ce processus.

PACTE SUR L'UNION SOCIALE ET ÉCONOMIQUE CANADIENNE

CONTEXTE

Une nouvelle approche fondée sur le partenariat peut être adoptée sans ouvrir la boîte de Pandore de la réforme constitutionnelle. Si un Pacte sur l'union sociale et économique canadienne est signé sur une base administrative et donne de bons résultats, il pourrait toujours être incorporé ultérieurement dans la constitution.

OBJECTIFS DU PACTE

- fixer des objectifs communs
- définir plus clairement les pouvoirs et responsabilités
- établir des principes directeurs pour délimiter le pouvoir fédéral de dépenser
- gérer les interdépendances des gouvernements
- assurer un forum public pour la révision permanente du fonctionnement de l'union.

CONSEIL DES PREMIERS MINISTRES

En vue d'atteindre ces objectifs, le pacte créerait un Conseil des premiers ministres. Ce conseil :

- élaborerait des règles de prise de décisions qui seraient acceptées à l'unanimité
- selon la question faisant l'objet d'une décision, les règles de prise de décisions pourraient varier : majorité ordinaire, majorité pondérée ou unanimité, avec ou sans veto fédéral.

RÉSULTATS

Appliquant ses règles de prise de décisions, le Conseil pourrait :

- mettre en place une **union sociale** canadienne plus vigoureuse et légitime en mettant le pouvoir fédéral de dépenser au service des objectifs communs et en fixant des normes communes minimales pour les programmes sociaux, établies par codécision
- renforcer l'**union économique** canadienne en convenant d'un code de déontologie régissant la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux au Canada, et peut-être en s'entendant sur l'harmonisation des politiques budgétaires.

ÉVALUATION, RÉVISION ET APPLICATION DES DÉCISIONS

Les décisions du Conseil pourraient être mises en oeuvre ou renforcées par un ensemble des éléments suivants :

- un conseil d'arbitrage ou un comité d'experts
- l'opinion publique
- le gouvernement fédéral.

Texte adapté de Burelle (1995, 1996)

Encadré 3

ÉLÉMENTS D'ENRICHISSEMENT DU «CAPITAL HUMAIN»

- de meilleures écoles publiques
- une meilleure formation de reclassement pour les travailleurs qui ont perdu leur emploi en raison des changements technologiques et de la participation canadienne accrue aux marchés internationaux
- une meilleure transition entre l'école et le travail pour ceux qui ne font pas d'études universitaires
- de meilleurs programmes de formation pour le pourcentage désolant de Canadiens aptes au travail qui reçoivent des prestations d'aide sociale
- une aide sociale visant à encourager les parents à travailler et à se former, p. ex. par des subventions de revenu
- une meilleure reconnaissance mutuelle des normes
- des programmes beaucoup plus dynamiques à l'intention des autochtones — aujourd'hui, chez les autochtones, le taux d'emploi par rapport à la population est aussi faible que chez les jeunes Noirs américains.

Si la plupart de ces éléments relèvent de la compétence des provinces, il existe un rôle important pour le gouvernement fédéral dans les domaines de la mobilité et des autochtones.

et répondre aux besoins fondamentaux de tous les Canadiens; b) refléter nos responsabilités individuelles et collectives; c) être abordables, efficaces et responsables; et d) être souples, adaptés et raisonnablement comparables partout au Canada. De façon plus précise, la formation de la main-d'oeuvre étant transférée aux provinces, nous pensons qu'une version révisée du document *Rapport aux premiers ministres* pourrait souligner plus clairement qu'il s'agit là du besoin fondamental non comblé en matière de politique sociale de la décennie. De la même façon que l'assurance-maladie, instaurée par la Saskatchewan, a été la politique sociale essentielle des années 60, ainsi la priorité première en matière de politique sociale des gouvernements provinciaux au cours des années 90 doit être de s'assurer que tous les Canadiens soient bien équipés en fait de «capital humain». À moyen terme, c'est cette question plus que toute autre qui déterminera la prospérité du Canada dans l'économie mondiale et notre capacité de créer les emplois dont les Canadiens ont tant besoin. Les éléments de cette politique sont présentés dans l'encadré 3.

Le pouvoir fédéral de dépenser

Le Discours du Trône comportait l'énoncé suivant :

«Le gouvernement n'utilisera pas son pouvoir de dépenser pour créer de nouveaux programmes à frais partagés dans les domaines de compétence provinciale exclusive sans le consentement d'une majorité des provinces. Les nouveaux programmes seront conçus de façon à offrir une compensation aux provinces non participantes, à condition qu'elles mettent sur pied des initiatives équivalentes ou comparables.»

Cette position est tout à fait conforme à la démarche de partenariat envisagée par notre pacte. La majorité des provinces pourrait peut-être être définie selon la formule 7/50 ou sept provinces constituant au moins 50 pour cent de la population. Mais nous irions un peu plus loin : nous conserverions les clauses de retrait et de compensation, mais éliminerions l'obligation pour les provinces non participantes de mettre sur pied des

«initiatives équivalentes ou comparables»¹³. En outre, les provinces non participantes devraient être autorisées à y adhérer à une date ultérieure sans pénalité financière et conformément au principe de l'égalité financière. D'une part, le fait qu'au moins la moitié du Canada participerait à de nouveaux programmes à frais partagés (en vertu de la règle 7/50) pourrait exercer une pression sur les provinces non participantes. D'autre part, les provinces peuvent avoir des préférences ou des priorités différentes dans la réalisation de leurs responsabilités en matière de politique sociale.

Un financement stable

Un financement raisonnablement stable de la part du gouvernement fédéral est un élément essentiel d'un partenariat efficace. La rigueur administrative imposée par la reconnaissance des paiements de péréquation sur un cycle périodique de cinq ans devrait être appliquée à d'autres domaines. Il faut reconnaître que dans son budget de mars, le gouvernement fédéral a évolué dans le sens d'une prévisibilité plus grande des transferts aux provinces.

Des normes sociales à respecter

La Loi canadienne sur la santé est l'un des principaux moyens pour le gouvernement fédéral d'imposer des normes communes. Comme nous l'avons déjà dit, nous préconisons un système dans lequel tous les partenaires accepteraient cette politique et conviendraient d'un moyen de l'appliquer. Mais en attendant cette entente, la plupart d'entre nous recommandons le maintien de la Loi canadienne sur la santé. Cette loi est appréciée par les Canadiens de toutes les régions du pays et, de toute façon, ses dispositions principales reflètent les pratiques provinciales en vigueur au moment de son adoption en 1983-1984. Il est possible que des échanges et des négociations débouchent sur des normes pancanadiennes dans d'autres domaines également.

Suivi et évaluation

Dans les universités, les administrateurs portent attention au classement des universités fait chaque année par la revue *Maclean's*. Il en va de même dans les écoles du Québec lorsque la revue *L'Actualité* publie un classement analogue. Les gens profitent de l'information fournie sur la façon dont leurs écoles, leurs universités ou leurs établissements de soins de santé se comparent à ceux des villes ou provinces avoisinantes. Et la qualité des services fournis risque de s'adapter à cette publicité. Comme les gouvernements provinciaux assument des responsabilités plus grandes dans le domaine des politiques sociales, il sera de plus en plus important de pouvoir compter sur une capacité de suivi et d'évaluation des niveaux de performance relative, ainsi que des succès et des échecs. De façon idéale, ce suivi devrait faire l'objet d'une entente mutuelle et découler du pacte fédéral-provincial, mais quel que soit le processus, c'est là un principe qui devrait être appuyé vigoureusement.

L'union économique

Un grand nombre des questions importantes de mobilité ont déjà été traitées dans l'Accord sur le commerce intérieur. En particulier, cet accord contient des engagements en vue d'une plus grande harmonisation des normes du travail et de la reconnaissance mutuelle des normes de formation. Les parties devraient autoriser le Secrétariat au commerce intérieur à élaborer un ensemble complet de mesures techniques nécessaires pour atteindre ces objectifs et ceux de l'Accord. Ce travail pourrait probablement être terminé dans un délai de six à neuf mois.

¹³ La compensation des provinces non participantes devrait respecter le principe de l'égalité financière. Elle pourrait être fondée, par exemple, sur les dépenses fédérales moyennes par habitant dans les provinces participantes.

En raison des effets de débordement, les gouvernements provinciaux offriraient peut-être, en matière de formation et d'éducation, moins de programmes que souhaitable du point de vue de l'ensemble du pays. Par exemple, si les diplômés de la faculté de droit de l'Université Dalhousie migrent en grand nombre vers d'autres provinces, une partie des avantages de l'investissement de la Nouvelle-Écosse en éducation profite alors à d'autres provinces. Une solution possible pourrait être d'affecter au gouvernement de la Nouvelle-Écosse pendant un certain nombre d'années le volet provincial de l'impôt sur le revenu versé par les diplômés de l'Université Dalhousie, qu'ils résident ou non en Nouvelle-Écosse.

À moyen terme, d'autres mesures pourraient être adoptées, concernant peut-être la coordination ou l'harmonisation des politiques budgétaires (les gouvernements de toutes allégeances politiques visant aujourd'hui l'équilibre budgétaire, la question est devenue moins urgente qu'elle ne l'était à la fin des années 80).

Élimination des chevauchements

Assurément, nous n'entendons pas accroître le chevauchement des tâches actuellement en cours. À vrai dire, il serait possible de pourvoir en personnel un Secrétariat dans le cadre du pacte sans augmentation nette des postes, grâce à un transfert approprié des fonctions gouvernementales existantes. Par exemple, l'Accord sur le commerce intérieur et son Secrétariat pourraient être regroupés dans le cadre du pacte en vue de l'élaboration du code de déontologie. Nous n'avons évidemment pas besoin de deux organes parallèles assumant des responsabilités qui se chevauchent. Les responsabilités du Secrétariat pourraient être élargies et comprendre, par exemple, l'évaluation de l'atteinte des objectifs et la présentation de recommandations sur la façon dont ces objectifs pourraient être atteints dans des secteurs comme la subsidiarité et l'union sociale. On pourrait également confier au Secrétariat l'évaluation de notre proposition.

Rôle du gouvernement fédéral

Selon notre plan, le gouvernement fédéral ferait probablement moins de choses, mais il pourrait les faire encore mieux, et avec une plus grande légitimité. Les mesures visant à élargir les mécanismes de sélection et à promouvoir la dualité administrative augmenteraient la légitimité du gouvernement central dans l'Ouest canadien et au Québec, les deux régions du pays où la légitimité fédérale est la plus contestée. En outre, nous avons mentionné que certains pouvoirs pourraient être transférés «de bas en haut» et que le gouvernement fédéral conserverait certaines fonctions en matière de politique sociale, notamment l'assurance-chômage, les pensions et les dimensions implicites de la politique sociale qui font partie intégrante des responsabilités du système de l'impôt sur le revenu. Et naturellement, la présence fédérale resterait fondamentale et en grande partie inchangée dans bien des domaines que nous n'avons pas abordés : à titre d'exemple, signalons la défense, les affaires étrangères et les relations commerciales internationales, la science et la technologie, et certaines dimensions du patrimoine canadien, de la culture et de l'environnement.

Le plus intéressant sans doute est la possibilité que le gouvernement fédéral accepte sincèrement le partenariat et **investisse** pour accroître sa légitimité et améliorer sa réputation d'équité et d'impartialité (par exemple, par le biais du principe de l'égalité financière). Avec le temps, les autres partenaires pourraient accepter de confier au gouvernement fédéral un rôle plus important d'application et de médiation dans l'atteinte des objectifs communs et la réglementation de l'union économique. Après tout, au nom de la simple efficacité et au moins sur un plan purement théorique, l'application par le gouvernement fédéral est probablement supérieure à l'application faite par les tribunaux ou les comités d'experts. Tout cela nécessiterait une transformation dans les attitudes d'un grand nombre de gens, mais à long terme, ce système pourrait procurer les plus grands avantages aux Canadiens, ainsi que l'union la plus durable.

D. LA DUALITÉ

Le Canada a rejeté, depuis ses origines, la démarche américaine du «melting-pot». Selon Burelle (1995) et d'autres, on peut le constater dans la reconnaissance manifeste des droits ancestraux des peuples autochtones par la Proclamation royale de 1763, dans le droit du Québec de préserver son caractère distinctif reconnu par l'Acte de Québec en 1774, et dans les droits historiques des minorités de langue anglaise au Québec et de langue française en dehors du Québec. La reconnaissance de la dualité actuelle du Canada serait un corollaire naturel de cette longue tradition historique.

Mais pour diverses raisons, cette tradition en général et la clause de société distincte en particulier sont devenues un sujet polémique pour un grand nombre de Canadiens. C'est la raison pour laquelle nous ne proposons pas de changement constitutionnel dans le cadre des premières étapes de notre plan. Nous avons plutôt proposé que la dualité soit l'un des principes qui inspirent des mesures non constitutionnelles visant à rééquilibrer et revitaliser la fédération. Nous avons aussi souligné l'importance de l'égalité financière dans la mise en oeuvre de ces changements. Nous espérons que les progrès accomplis dans cette voie permettront de recréer un climat de plus grande confiance mutuelle et de bonne volonté, dans lequel les questions constitutionnelles pourront être à nouveau abordées avec un espoir plus grand de parvenir à une entente. La péréquation fournit un exemple de programme ayant d'abord eu un caractère administratif, et qui fut ultérieurement confirmé dans la constitution.

Comme nous l'avons déjà indiqué, le résultat le meilleur, qui semble cependant ambitieux à ce moment, serait de parvenir à une entente sur des changements constitutionnels limités d'ici la fin de 1997. Selon une dynamique politique que l'on ne peut actuellement prévoir, ces changements constitutionnels pourraient aussi comprendre la réforme du Sénat et des mesures touchant les peuples autochtones.

Il importe de souligner que certains Québécois éminents sont d'avis que nous devrions écarter tout changement constitutionnel à brève échéance. Par exemple, voici ce qu'écrit Alain Dubuc, éditorialiste de *La Presse* : «Comme vous le savez, j'ai toujours pensé que la possibilité d'un accord ne dépend ni d'une nouvelle version de Meech — il ne faut pas réveiller le chat qui dort — ni d'un débat sur la société distincte, mais plutôt d'un processus de décentralisation accepté dans plusieurs régions du Canada.» (*Toronto Star*, 31 mars, 1996.)

Nous respectons assurément cette opinion, mais nous pensons que la prudence exige que les Canadiens envisagent des changements constitutionnels sans attendre trop longtemps. En dehors de la justice de la cause, il y a au moins une chance raisonnable que la reconnaissance constitutionnelle de la dualité devienne indispensable à la sauvegarde de l'unité canadienne.

Nous abordons maintenant trois formules possibles de reconnaissance de la dualité canadienne. Nous pensons pour la plupart que nous devrions rechercher la «substance de Meech», accompagnée peut-être d'une clause sur l'égalité financière, mais nous reconnaissons également qu'il y a plus d'une façon de définir cette «substance», et que nous devons aussi envisager d'autres formules en cas d'échec.

Option A : Conserver la formule de société distincte ou son équivalent

L'avantage de conserver sans changement la formule du lac Meech, c'est qu'elle a une résonance au Québec et que le premier ministre Bouchard a des liens historiques à cet «ensemble minimal». L'inconvénient, c'est que dans les circonstances actuelles, cette formule sera très difficile à «vendre» dans le reste du Canada. Nous suggérons trois formules de «marketing» **qui n'en compromettent pas le contenu.**

-
- **Faire valoir la dualité et la présence de deux zones de convergence linguistique.** Une expérience limitée autorise à penser que les Canadiens de langue anglaise réagissent favorablement à ce concept. Tel qu'indiqué précédemment, c'est un fait incontestable que le Canada a une situation unique en Occident comme pays d'immigration fondé sur deux langues de convergence et deux zones distinctes de convergence linguistique. Le Québec est le seul territoire infranational dans l'hémisphère occidental où les gens convergent autour du français. En raison de ce défi, le Québec a besoin non seulement de protéger, mais aussi de promouvoir son caractère distinct français, dans le respect intégral des droits de ses minorités anglophone et autochtones. Les tribunaux devraient tenir compte de ces faits dans leur interprétation de la Charte et des zones grises de la constitution. Une façon d'appliquer cette idée, tout en conservant le concept de société distincte, serait d'insérer une clause additionnelle dans la formulation de Meech.¹⁴
 - **Ajouter une clause sur l'égalité financière.** Comme la chose a déjà été démontrée, le slogan «culturellement distinct, mais fiscalement égal» pourrait recueillir un appui général partout au Canada. Si un énoncé adéquat pouvait être trouvé, l'insertion d'une clause sur l'égalité financière dans la constitution renforcerait cette formule.
 - **Trouver un autre libellé.** Il est évident qu'une certaine connotation politique est attachée à l'expression société distincte. Il serait donc avantageux que quelqu'un puisse présenter une formule différente, mais équivalente. Nous n'avons pas d'autre libellé en réserve, et nous venons tout juste de présenter nos idées sur les zones de convergence linguistique et la clause de l'égalité financière. Si d'autres personnes ont de nouvelles idées dans ce domaine, qu'elles n'hésitent pas à se faire entendre.

Option B : Compétence provinciale en matière de langue

Une deuxième option consiste à adopter un amendement constitutionnel définissant de façon plus explicite les pouvoirs respectifs des provinces et d'Ottawa concernant la langue et d'autres questions culturelles. Selon une variante, inspirée du groupe de travail Pépin-Robarts, on conserverait le bilinguisme au palier fédéral et l'on reconnaîtrait certains droits aux minorités des langues officielles, mais on accorderait aux provinces la compétence sur l'usage public de la langue. Selon une autre variante, on limiterait la redéfinition des pouvoirs en matière de langue et de culture à une entente entre Ottawa et Québec.

Cette solution présente l'avantage de répondre explicitement à la question importante de la sauvegarde du français comme langue publique dominante au Québec. Dans un sondage d'opinion réalisé en 1995, 56 pour cent des Québécois francophones ont déclaré que le français serait davantage sauvegardé dans un Québec indépendant. Cela révèle jusqu'à quel point les Québécois francophones craignent que si le Québec demeure une province canadienne, des contraintes politiques n'empêchent le gouvernement du Québec de défendre de façon appropriée la langue de la majorité. En particulier, on craint que des contestations ultérieures fondées sur la Charte des droits et libertés ne viennent affaiblir la Charte de la langue française au Québec, la loi 101. Cette loi est extrêmement appréciée par les Québécois francophones, et cette solution renforcerait sa légitimité constitutionnelle.

¹⁴ Par exemple, la formulation du lac Meech pourrait être modifiée en précisant (à la clause 2.(1)(b)) que la constitution canadienne sera interprétée d'une façon conforme à «la reconnaissance du fait que le Canada se caractérise par une dualité fondamentale : le fait que, contrairement à tous les autres pays des Amériques, la vie publique ne tend pas à converger autour d'une seule langue. Au contraire, l'anglais et le français constituent les langues de la vie publique, chacune ayant prépondérance dans sa propre zone géographique.» Les autres clauses resteraient inchangées, si l'on excepte une nouvelle numérotation pour tenir compte de cet ajout.

Deux des signataires du présent document ont plaidé en faveur d'une compétence provinciale en matière de langue, plutôt que d'une clause sur la société distincte [voir, en particulier, Richards (1995)]; mais pour la plupart d'entre nous, nous n'en sommes pas convaincus. La dévolution à toutes les provinces de la compétence en matière de langue pourrait être appréciée par les Québécois francophones et un grand nombre de personnes en dehors du Québec, mais elle pourrait aussi susciter une vive opposition des anglophones du Québec et des francophones du reste du Canada. La dévolution exclusive au Québec poserait le problème de pouvoirs asymétriques explicites entre les provinces. Quoiqu'il en soit, nous croyons pour la plupart d'entre nous qu'une clause sur la société distincte ou son équivalent susciterait un plus grand intérêt au Québec que la dévolution explicite de pouvoirs en matière de langue et de culture. Nous sommes tous cependant forcés de reconnaître que ce premier choix pourrait connaître l'échec, et que d'autres solutions doivent être envisagées.

Option C : Une position intermédiaire

Enfin, une variante intéressante sur ces thèmes est proposée par Marchildon (1996, a), qui recommande une compétence provinciale exclusive en matière de langue, conjugée à une version de la clause de société distincte atténuée par rapport à celle de Meech. Sa clause de société distincte ne s'appliquerait qu'à la *Charte* (et non à l'ensemble de la constitution) et qu'aux seules questions touchant la langue, la culture et la tradition de droit civil du Québec. Marchildon laisse entendre qu'une formule conjuguant la compétence en matière de langue et une clause limitée de société distincte pourrait être acceptable au Québec, et plus agréable aux Canadiens de langue anglaise.

Au-delà des termes choisis, nous sommes persuadés que la grande majorité des Québécois souhaitent une reconnaissance officielle de leur caractère spécifique, de leur identité, et que le Canada se doit d'accéder à cette requête. Une telle initiative témoignerait éloquemment de la volonté des Canadiens de respecter les différences linguistiques et culturelles et de l'engagement du Canada à les préserver.

VI. CONCLUSION

Les Canadiens partagent beaucoup plus que les rigueurs de l'hiver. Ils ont su créer l'une des plus anciennes fédérations du monde. Ils ont su traverser au cours des siècles des périodes d'oppositions marquées et d'adaptation spectaculaire. Le moment est venu de faire honneur à ce passé, qui nous dicte de faire appel à notre tradition de tolérance et de réadapter notre pays à nos besoins fondamentaux.

BIBLIOGRAPHIE

Blank, Rebecca M. et Maria J. Hanratty (1993). «Responding to Need: A Comparison of Social Safety Nets in Canada and the United States» in David Card et Richard B. Freeman, *Small Differences that Matter: Labor Markets and Income Maintenance in Canada and the United States*, University of Chicago Press.

Boulet, Jac-André et André Raynauld (1977). «L'analyse des disparités de revenus suivant l'origine ethnique et la langue sur le marché montréalais en 1961». Document n° 83, Conseil économique du Canada.

Burelle, André (1995). *Le mal canadien : essai de diagnostic et esquisse d'une thérapie*, Fides, Montréal.

Burelle, André (1996). «A Renewed Canada to which Quebec Could Say ‘Yes’, *Canada Opinion*, Vol. 4, N° 1, Conseil pour l’unité canadienne, février.

Canada West Foundation (1996). «RECONFEDERATION: An Agenda for Cooperative Action», *The Reconfederation Papers*, Calgary.

Elton, David *et al.* (1978). *Alternatives: Towards the Development of an Effective Federal System for Canada*, Canada West Foundation, Calgary.

Helliwell, John F. (1996). «Convergence and Migration among Provinces», *Canadian Journal of Economics*, avril, à paraître.

Helliwell, John F. (1996a). «Do National Borders Matter for Quebec’s Trade», *Canadian Journal of Economics*, à paraître.

Lacroix, Robert et François Vaillancourt (1981). *Les revenus et la langue au Québec (1970-1978)*. Dossiers du Conseil de la langue française 8, Gouvernement du Québec.

Marchildon, Gregory P. (1996). «Fin de Siècle Canada : The Federal Government in Retreat» in Patrick McCarty et Erik Jones, *Disintegration or Transformation? The Crisis of the State in Advanced Industrial Societies*, St. Martin’s Press, London, à paraître.

Marchildon, Gregory P. (1996a). «An Attempt to Reconcile the Irreconcilable», *Inroads*, à paraître.

McCallum, John (1995). «National Borders Matter: Canada-U.S. Regional Trade Patterns», *American Economic Review*, 85(3), juin, p. 615-23.

Milne, David (1991). *Options for a New Canada*, University of Toronto Press, Toronto.

Paquet, Gilles (1996). «The Downtrodden Administrative Route», *Inroads*, à paraître.

Richards, John (1995). «Language Matters: What Anglophone Canadians Should Learn from the PQ», *Canada Opinion*, Vol. 3, No 6, Conseil pour l’unité canadienne, décembre.

Summers, R. & A. Heston (1991). «The Penn World Table (Mark 5) : An expanded set of international comparisons, 1950-1988», *Quarterly Journal of Economics*, 106(2), p. 327-68.

Watts, Ronald L. (1995). «What is Now to be Done: Strategies after the Quebec Referendum», texte provisoire, 95-11-24.