

UN PAYS À BÂTIR

# Un fédéralisme infructueux

---

Par **Luc Dufresne**  
pour le **Comité de la souveraineté SSJB**

---

Les États-Unis ont un régime fédéral. C'était aussi le cas de l'Union soviétique. Les destins très contrastés de ces deux États montrent à quel point il est futile de vouloir juger les mérites du fédéralisme indépendamment des particularités de chaque cas. Ce qui importe, pour un pays spécifique, c'est moins la nature du régime que les circonstances historiques qui lui ont donné naissance et son mode particulier de fonctionnement. Au Canada, la Confédération de 1867 avait pour objectif de réunir différentes colonies britanniques en une entité capable de résister à une invasion de l'Union américaine. Il fallait aussi se donner un régime acceptable aux Canadiens français, qui tenaient à préserver leurs particularités. Mais, à ce chapitre, les réticences à l'égard du projet furent telles, au Bas-Canada, qu'on n'osa pas soumettre le projet à une consultation populaire. La menace d'une invasion américaine n'existe évidemment plus. Mais la garantie que certains Canadiens français croyaient avoir acquise s'est effritée au fil du temps, à mesure que le gouvernement fédéral a accru son importance et s'est immiscé, sous couvert de son pouvoir de dépenser, dans les domaines de juridiction provinciale.

**Le résultat en est une situation de confrontation permanente, qui non seulement provoque du gaspillage, mais entraîne aussi des politiques incohérentes dans des domaines cruciaux aussi bien pour le Québec que pour le Canada.**

## Des chevauchements qui paralysent

Pour bien comprendre le fédéralisme canadien et les tendances profondes qui l'animent aujourd'hui il faut se reporter au contexte dans lequel il est apparu. N'eût été les réticences des Canadiens français, le système politique adopté au Canada en 1867 aurait sans doute pris la forme d'un État unitaire. Le choix d'un régime fédéral fut, à l'époque, le résultat d'une concession destinée à rendre plus acceptable aux Canadiens français le regroupement des colonies britanniques d'Amérique du Nord. Il faut également rappeler que le partage des pouvoirs entre les paliers fédéral et provinciaux, enchâssé dans la Constitution de 1867, fut conçu à une époque où l'État occupait une place limitée dans la société et la vie des citoyens. Pour cette raison, il était aussi beaucoup plus facile qu'aujourd'hui de distinguer entre eux les domaines d'intervention gouvernementale. Les choses ont évidemment beaucoup changé depuis. Le Canada a accueilli de multiples vagues d'immigrants et il est maintenant peuplé largement de gens pour qui la théorie du « pacte entre deux nations » n'a aucune signification, quand elle n'est pas considérée comme une forme de discrimination à l'égard de ceux qui ne sont pas d'origine française ou britannique. Par ailleurs, surtout depuis la seconde guerre mondiale, l'État, ici comme dans les autres pays industrialisés, occupe une place beaucoup plus importante dans le fonctionnement de la société et il est très malaisé de tracer des frontières entre ses différentes sphères d'intervention. Comment, par exemple, départager la régulation économique, la main-d'œuvre et l'éducation, dans une société où le développement économique dépend des qualifications de la main-d'œuvre, qui reposent elles-mêmes sur la scolarisation de la population ?

Il ne faut donc pas, dans ces conditions, s'étonner que, depuis plusieurs décennies, s'affrontent deux visions des rapports entre le pouvoir central et les gouvernements provinciaux. D'une part, tous les gouvernements québécois, de Godbout à Landry, ont résisté à ce qu'on a désigné comme les « empiétements du fédéral dans des domaines de juridiction provinciale ». Par ailleurs, le gouvernement

fédéral, au nom de l'unité nationale et de la nécessité de « normes nationales » s'est constamment prévalu du pouvoir de dépenser que lui ont reconnu les tribunaux pour accroître ses interventions et sa présence dans tous les domaines. Toutes les provinces, hormis le Québec, ont fini par accepter, de plus ou moins bon gré et pour des raisons diverses, ce rôle accru d'Ottawa dans des domaines qui relèvent pourtant de leur compétence. Les fameuses « bourses du millénaire » et l'accord sur « l'union sociale » sont deux exemples récents de ce processus.

La confrontation de ces deux visions se traduit, sur le plan anecdotique, par d'incessantes « chicanes » Québec/Ottawa, comme on se plaît à les désigner. Si le problème se limitait ainsi à des divergences entre des politiciens de divers niveaux de gouvernement, il n'y aurait pas de quoi fouetter un chat. Après tout, la vie politique est faite de débats entre gens qui ont des avis opposés. Mais le problème est beaucoup plus grave. La présence de deux ordres de gouvernement dans les mêmes domaines et les tiraillements qui en résultent ont des conséquences multiples. Parmi les plus évidentes il y a, bien sûr, le gaspillage de fonds publics et l'enflure bureaucratique qui en découle. Mais, il y a pire. Souvent, dans des enjeux essentiels pour les citoyens, les préoccupations des gouvernements semblent être moins de répondre aux besoins que d'utiliser l'occasion pour avancer leur position. Le cas récent du financement des services de santé est un bel exemple de cette tendance. Alors que le gouvernement fédéral accumule des excédents budgétaires considérables, les provinces, déjà handicapées par les réductions dans les paiements de transfert fédéraux, ne parviennent pas à faire face à l'accroissement des dépenses de santé. En échange d'un financement accru de sa part, le gouvernement fédéral exige en contrepartie qu'on lui attribue un rôle majeur dans ce qu'il appelle déjà le « système canadien de santé ». Une autre conséquence funeste de l'interférence des deux gouvernements dans les mêmes domaines est l'inefficacité, puisque aucun des deux ne dispose de l'ensemble des pouvoirs qui seraient requis pour atteindre ses objectifs. Le développement régional est une illustration éloquent de cette réalité. Dans d'autre cas les exigences des deux niveaux de gouvernement sont tellement différentes qu'elles entraînent, au mieux, des délais indus et, dans le pire des cas, une quasi-paralysie de l'action gouvernementale. Le dossier de l'environnement fourmille d'exemples de ces deux types de résultats.

Qu'on assiste ainsi, depuis des décennies, à des affrontements entre Québec et Ottawa, quelque soit le parti au pouvoir dans l'une ou l'autre capitale, montre bien qu'il n'y a pas là simplement des divergences ponctuelles, des querelles de personnalités ou des désaccords idéologiques, mais une contradiction qui est inscrite au cœur même du fédéralisme canadien et qui dessert aussi bien les Québécois que les Canadiens, que la présence du Québec au sein de la fédération empêche de se doter du pays auquel ils aspirent.

## Faits saillants

Les événements marquant l'adoption par le fédéral des compétences du Québec ou l'ingérence dans les compétences du Québec<sup>1</sup>.

*Par Fabien Béchard*

### Jun 2001

#### **Adoption du projet de loi C-7 sur le système de justice pénale pour adolescents.**

Punitions infligées en fonction du type de crimes et non des circonstances et des possibilités de réhabilitation. Refus d'offrir la possibilité au Québec de se soustraire à ces nouvelles normes canadiennes. Adoption à l'encontre du vote unanime de l'Assemblée nationale et de l'ensemble des intervenants concernés.

---

**Mai 2001**

**Politique de congés parentaux.**

Refus de transférer au Québec les sommes versées à l'assurance-emploi et servant aux congés parentaux pour que le Québec ait sa propre politique plus généreuse et ne couvrant pas que ceux et celles ayant droit à l'assurance-emploi, mais tous les travailleurs y compris les travailleurs autonomes. (Québec, 2 choix : 40 sem. à 70 % ou 50 sem. dont les 18 premières à 70 % et les 32 autres à 55 %; fédéral : 50 sem. à 55 % (?).)

---

**2001**

**Mise sur pied d'une commission nationale sur la santé.**

Commission Romanow. Redéfinir à nouveau le système de santé : n'avait pas donné suite à celle de 1994. Le Québec vient de le faire avec la Commission Clair.

---

**2000**

**Adoption du projet de la C-20, Loi sur l'exigence de clarté.**

Par ne négociation si question porte sur autre chose que le sécession et si le Parlement fédéral juge que la question n'est pas claire ou que la majorité n'est pas claire : **remise en cause** dans les faits du droit du Québec à décider librement de son avenir et du pouvoir de l'Assemblée nationale du Québec de décider de la question; **remise en cause** de la règle démocratique fondamentale de l'égalité des voix reconnue par l'ONU (50 % + 1 voix des voix exprimées); **refus du fédéral** de se soumettre à l'obligation que sa Cour suprême lui a imposée de négocier au lendemain d'un oui à la souveraineté.

---

**Novembre 1999**

**Création des instituts de recherche en santé.**

Permet des subventions fédérales dans les institutions de santé et d'éducation.

---

**4 février 1999**

**Entente sur l'union sociale. Sans l'accord du Québec et après que les autres premiers ministres des provinces aient renié leur signature d'à peine trois jours (30 janvier) laquelle exigeait le droit de retrait avec pleine compensation.**

Cette entente autorise l'intervention du fédéral dans la recherche universitaire, l'aide à l'enfance et la santé, compétences exclusives aux provinces.

---

**1998**

**Fondation canadienne pour l'innovation.**

Fonds versés pour des projets d'infrastructure et de recherches dans les hôpitaux, les universités et les collèges.

---

1998

**Fondation canadienne des bourses du millénaire.**

---

1997

**Déclaration de Calgary.**

Abandon du concept de *société distincte* pour celui de *caractère unique soumis* à une clause Canada consacrant le principe de *l'égalité des provinces* (négation de notre statut de peuple).

---

1997

**Discours du budget : mise sur pied de quatre nouveaux programmes en santé et éducation.**

---

1996

**Conférence fédérale—provinciale : dépôt d'un document préparé par toutes les provinces sauf le Québec.**

Propose d'établir des programmes nationaux pour combattre la pauvreté des enfants, des personnes handicapées et des chômeurs. Normes nationales, livraison de services par les provinces.

---

1996

**Discours du trône.**

Propose formule de partenariat pour logement social et tourisme. Annonce mise sur pied d'une Commission canadienne des valeurs mobilières. Québec a la sienne.

---

1995

**Année référendaire : injection de 35 millions dans le tourisme.**

---

1994

**Mise en place d'un Forum national sur la santé.**

Redéfinir le système de santé.

---

1994

**Cour suprême.**

Établit la compétence fédérale sur les *communications interprovinciales*.

---

1994

**Mise en marche d'une réforme des programmes fédéraux de sécurité du revenu.**

---

1990

**Rejet de l'accord du Lac Meech.**

Rejet des *demandes réparatrices et minimales du Québec* négociées par un premier ministre du Québec profondément fédéraliste.

---

1982

**Création d'un nouveau ministère fédéral de l'Expansion industrielle et régionale.**

Présence du fédéral dans compétence provinciale du développement régional.

---

1982

**Rapatriement unilatéral de la Constitution sans l'accord du Québec.**

Perte factuelle et de droit de veto constitutionnel pour le Québec. Réduction des compétences du Québec en matière de langue et d'éducation à cause de la Charte canadienne des droits et libertés. Négation du pacte entre deux nations.

---

1978

**Cour suprême :**

Établit la compétence exclusive du fédéral sur la *télévision et la câblodistribution*.

---

1975

**Cour suprême :**

Valide la loi fédérale anti-inflation, *accroît le contrôle fédéral sur l'économie* même en l'absence d'une situation de guerre.

---

1973

**Cour suprême :**

Pouvoirs accessoires fédéraux quant aux effets civils du divorce (*intrusion dans droit civil*).

---

1971

**Cour suprême :**

Confirme l'étendue du pouvoir déclaratoire fédéral ; ainsi le fédéral peut décréter unilatéralement que certaines infrastructures sont désormais de compétence fédérale.

---

Octobre 1970

**Imposition de la Loi des mesures de guerre.**

Suspension des libertés civiles, armée, arrestations arbitraires.

---

1969

**Création des ministères fédéraux des *Communications* et de l'*Expansion économique et régionale*.**

Nombreux chevauchements avec les compétences du Québec.

---

1967

**Cour suprême :**

Reconnaît un pouvoir au fédéral relativement aux *jeunes délinquants*, établit une *compétence fédérale exclusive*, malgré les objections du Québec, sur les *gisements miniers sous-marins sur la côte du Pacifique*.

---

1966

**Cour suprême :**

Permet au fédéral l'expropriation de terrains dans la région de Ottawa—Hull, *malgré* la compétence exclusive du Québec en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

---

1957

**Plan national d'assurance-hospitalisation.**

Intrusion en santé.

---

1957

**Conseil canadien des arts, des humanités et des sciences sociales.**

Intrusion dans juridictions du Québec.

---

1951

Subventions fédérales aux universités.

---

1951

Modification de la Constitution qui établit compétence fédérale sur les pensions de vieillesse.

---

1944

Ministère fédéral de la santé et du bien-être social :

Établissement des *allocations familiales* fédérales. Introduction de paiements de transfert conditionnels aux provinces.

---

1943

Conseil privé (de Londres avant Cour suprême) :

Confirme le pouvoir du fédéral sur les matières inconnues en 1867.

---

1942

Programme fédéral de formation professionnelle.

---

1942

Renonciation provinciale *temporaire* (la guerre) à la compétence sur l'impôt sur le revenu des personnes et des entreprises.

Refus par la suite du fédéral de se retirer de ce champ.

---

1940

Modification constitutionnelle établissant la compétence fédérale sur l'assurance-chômage.

---

1940

Loi permettant de contrôler l'ensemble de l'économie canadienne pendant la guerre. ne mesure semblable sera prise en août 1945 pour viser la période d'après-guerre.

---

**1931**

**Conseil privé de Londres :**

Décrète que la *radiodiffusion et l'aéronautique* sont de compétence fédérale.

---

**1927**

**Première loi fédérale sur les pensions de vieillesse.**

---

**1926**

**Conseil privé de Londres :**

Le fédéral amène la question du Labrador au Conseil privé de Londres qui décide sans consulter le Québec de donner le Labrador à Terre-Neuve; on enlève 110 000 milles<sup>2</sup> au Québec.

---

**1923**

**Conseil privé de Londres :**

Donne au fédéral le pouvoir de légiférer dans un domaine provincial pour urgence nationale.

---

**1919**

**Subventions fédérales dans le réseau routier.**

Infléchir les décisions dans un domaine qui n'est pas de sa compétence (pouvoir de dépenser).

---

**1916-1917**

**Premières intrusions fédérales dans le domaine de l'impôt direct réservé jusque-là aux provinces : taxe sur les profits d'affaire et impôt de guerre sur le revenu des particuliers.**

Ces mesures devaient être *temporaires* (guerre 1914-1918).

---

**1914**

**Loi sur les mesures de guerre : possibilité d'abolition du fédéralisme en situation d'urgence.**

---

**1885**

**Conseil privé de Londres :**

Clause de paix, ordre et bon gouvernement, qui permet de suspendre des règles fondamentales du droit criminel en certaines situations. Confirmation de l'action fédérale dans l'affaire Louis Riel.

---

1882

**Comité judiciaire du Conseil privé de Londres :**

Théorie des dimensions nationales permettant l'intrusion de fédéral dans des domaines de compétence provinciale pour des motifs d'intérêt national.

---

1867

**Confédération.**

Pacte entre deux peuples fondateurs (les autochtones n'ayant pas été associés à tort à cette négociation); cela a été reconnu par John A. McDonald, leader du Haut-Canada, et Georges-Étienne Cartier, leader du Bas-Canada. *De plus*, en 1956, la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels affirme que les faits liés à la naissance de la fédération canadienne révèlent que : « L'assentiment nécessaire à la confédération, les Canadiens français (*le Bas-Canada*) ne l'ont donné qu'à deux conditions : que l'union soit fédérative et que, dans cette union, ils soient reconnus comme tels, comme groupe national distinct, et même placés sur un pied d'égalité avec l'autre groupe ethnique. »

**Un opposant** : « Vous vous coucherez le jour de la Confédération avec vos garanties sous l'oreiller, mais les retrouverez-vous le lendemain? »

---

(1) FAIT À PARTIR DE TEXTES ET DOCUMENTS PRODUITS PAR LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC ET LE PARTI QUÉBÉCOIS.

---