

Les Cahiers de droit



Le défi

Pierre Elliot Trudeau

Volume 26, Number 1, 1985

La réforme des institutions fédérales canadiennes

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/042643ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/042643ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Trudeau, P. E. (1985). Le défi. *Les Cahiers de droit*, 26(1), 15–27.
<https://doi.org/10.7202/042643ar>

Article abstract

This speech was given by the Prime Minister at the closing banquet of the Conference on the Reform of Federal Institutions in Quebec on March 30, 1984.

He suggested that Reform is desirable because Canadian Federalism is capable of evolution and renewal. Canada needs institutions in which a national consensus on its fundamental options can be developed frankly and openly. The federal government's representativeness and its authority to speak and act in the name of all regions and of all Canadians must be strengthened.

The proposed reform of the Upper House conducted by the Special joint Committee on Senate Reform indicates that provinces and regions should be represented adequately, not the provincial governments. These governments, because regional interests were not perceived to be adequately represented within the federal institutions, have had a tendency to present themselves as the only legitimate representatives of the regions.

The idea of a second chamber elected directly by the people would enhance the independence and authority of senators in their role as regional representative.

Mr. Trudeau indicates that the institutionalization of federal-provincial conferences ought to be looked at with the aim of harmonizing the policies of the two orders of government. This should establish coordination and effective management in areas of shared jurisdiction.

La réforme des relations fédérales-provinciales

Le défi

Pierre E. TRUDEAU *

This speech was given by the Prime Minister at the closing banquet of the Conference on the Reform of Federal Institutions in Quebec on March 30, 1984.

He suggested that Reform is desirable because Canadian Federalism is capable of evolution and renewal. Canada needs institutions in which a national consensus on its fundamental options can be developed frankly and openly. The federal government's representativeness and its authority to speak and act in the name of all regions and of all Canadians must be strengthened.

The proposed reform of the Upper House conducted by the Special joint Committee on Senate Reform indicates that provinces and regions should be represented adequately, not the provincial governments. These governments, because regional interests were not perceived to be adequately represented within the federal institutions, have had a tendency to present themselves as the only legitimate representatives of the regions.

The idea of a second chamber elected directly by the people would enhance the independence and authority of senators in their role as regional representative.

Mr. Trudeau indicates that the institutionalization of federal-provincial conferences ought to be looked at with the aim of harmonizing the policies of the two orders of government. This should establish coordination and effective management in areas of shared jurisdiction.

En politique, comme dans tous les secteurs de l'activité humaine, la fin doit commander les moyens. C'est là une vérité de bon sens, connue depuis la plus haute antiquité, mais que nous avons souvent tendance à escamoter dans nos discussions savantes sur les institutions politiques et les moyens de

* Alors premier ministre du Canada.

nous gouverner. Aussi ai-je choisi de vous parler aujourd'hui des objectifs et de l'esprit qui ont présidé par le passé et qui, selon moi, devront présider pour l'avenir à la mise à jour du fédéralisme canadien.

Contraints depuis le début des années 60 à réfléchir, comme Canadiens, à la réforme de nos institutions et de notre régime fédéral, nous l'avons fait, plus souvent qu'autrement, les yeux tournés vers le passé et vers nos défis internes. Notre problématique était, pour ainsi dire, domestique. Il s'agissait de savoir au départ comment nous allions réaménager la grande maison canadienne pour que le Québec s'y sente pleinement et complètement chez lui. Et avec le sentiment d'insatisfaction qui a gagné par la suite l'Ouest du pays, voire les provinces de l'Atlantique, le grand ménage initialement demandé par le Québec a semblé devenir pour tous plus impérieux que jamais.

Souvenez-vous de la révolution tranquille et de nos débats des années 60 et 70. Ouvertes par le « maître chez nous » de Jean Lesage, les enchères montèrent très vite. Ce fut d'abord la réclamation d'un statut particulier pour le Québec, à titre de point d'ancrage de la francophonie canadienne. Puis, insatisfaits du fédéralisme coopératif de M. Pearson, on passa à « l'égalité ou l'indépendance » avec Daniel Johnson, avant d'être confrontés à la souveraineté-association de René Lévesque. Et pendant tout ce temps, le R.I.N. de Pierre Bourgault prêchait sans démordre l'indépendance pure et dure du Québec.

Incapables de nous entendre entre Québécois sur le pays que nous voulions bâtir, il était difficile, voire impossible, de préciser la Constitution renouvelée et les institutions réformées que nous voulions lui donner. Et ce qui était vrai au Québec l'est devenu peu après dans le reste du Canada. Pendant que M. Peckford voulait réduire le gouvernement fédéral au rôle de serviteur des provinces, M. Blakeney rêvait d'un fédéralisme exécutif où le pays serait gouverné par un conseil des premiers ministres. Et au Canada « communautaire » de M. Clark, M. Hatfield opposait un Canada solidaire, doté d'un gouvernement central fort pour protéger les provinces défavorisées et assurer une redistribution efficace des richesses du pays. Bien malin le constitutionnaliste qui aurait été capable d'imaginer un pays et des institutions répondant à des exigences aussi contradictoires !

Mais tous ces débats des vingt dernières années n'auront pas été stériles pour autant. Nous avons d'abord pris conscience collectivement que le Canada est un pays complexe et qu'il n'y a pas de solution simple à ses maux de croissance. Nous avons ensuite clarifié quelque peu les options qui s'offraient à nous, depuis le statu quo jusqu'à la sécession, en passant par toutes les formes du fédéralisme renouvelé. Enfin, nous nous sommes rendus

à l'évidence que le processus de réforme constitutionnelle ne sera jamais accompli d'un seul coup ni une fois pour toutes.

Sur le plan pratique, pendant que s'opérait cette prise de conscience collective, le fédéralisme canadien aura également retenu de nos discussions souvent passionnées les revendications les plus urgentes et les réformes les plus praticables.

Dans la foulée de la Commission Laurendeau-Dunton, le gouvernement fédéral s'est donné, en effet, une *Loi sur les langues officielles*. S'obligeant par cette loi à servir les francophones et les anglophones du pays dans leur langue maternelle, il a réussi en un peu plus d'une décennie à bilinguiser pour l'essentiel l'administration fédérale, en y embauchant une plus juste proportion de francophones et en consentant des efforts considérables pour initier ses fonctionnaires aux deux langues officielles.

Certes, il reste encore des résistances à vaincre et des lacunes à corriger, comme en témoigne à chaque année le rapport du Commissaire aux langues officielles. Mais à ceux et celles qui ont connu la fonction publique fédérale d'il y a vingt ans et qui jettent un regard sur ce qu'elle est devenue aujourd'hui, la métamorphose saute aux yeux.

Au cours des deux dernières décennies, le gouvernement fédéral s'est également préoccupé de projeter à l'étranger une image plus conforme à la réalité linguistique et culturelle du pays en s'ouvrant davantage à la francophonie internationale. Et ses institutions, telles la Société Radio-Canada, l'Office national du film et le Conseil des arts, ont puissamment contribué à donner une nouvelle vigueur à la langue et à la culture françaises au Québec et dans le reste du pays.

Sur le plan constitutionnel, après la tentative avortée de Victoria et l'impossible négociation post-référendaire, les Canadiens et Canadiennes jouissent aujourd'hui d'une *Charte des droits et libertés*. Cette charte reconnaît aux femmes, aux autochtones et à tous ceux et celles qui pourraient être victimes de discrimination, le statut de citoyens à part entière. Elle garantit aussi aux minorités francophones et anglophone du pays le droit à l'enseignement dans leur langue et dans leurs établissements. Et avec le bilinguisme officiel que s'est imposé le Nouveau-Brunswick, l'application bientôt confirmée de la Loi sur les langues officielles et de la Charte au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, et enfin l'amélioration des services offerts aux Franco-Ontariens et aux Franco-Manitobains — même si l'Ontario tarde à garantir ces services dans la Constitution et que le Manitoba est déchiré sur la question des droits linguistiques —, jamais la sécurité culturelle des francophones et leur liberté de circulation et d'établissement n'ont marqué autant de progrès au Canada.

Qui plus est, avec une formule d'amendement prévoyant un droit de retrait accompagné d'une juste compensation dans les domaines touchant l'éducation et la culture, le Québec s'est vu octroyer par le reste de la fédération une reconnaissance claire de sa spécificité linguistique et culturelle.

Bref, pour redonner à tous les Québécois, comme à tous les citoyens du Canada, le sentiment de participer pleinement à la vie du pays et le goût d'être et de se proclamer Canadiens, bien des réaménagements d'ordre linguistique, culturel et juridique ont été accomplis. Et même si ces réformes se sont heurtées à des habitudes, voire à des préjugés solidement ancrés, la très vaste majorité des Canadiens et des Canadiennes en admet aujourd'hui le bien-fondé.

D'autres gestes, d'ordre économique, ont également été posés pour répondre au « maître chez nous » du Québec, repris par les provinces de l'Ouest comme de l'Est du pays au cours des années 70. Je songe à l'inscription du principe de la péréquation dans la Constitution, avec la marge de manœuvre que ces paiements inconditionnels offrent aux provinces moins bien nanties. Je songe surtout à la reconnaissance formelle dans la *Loi constitutionnelle de 1982* des droits de propriété provinciaux sur les ressources naturelles non renouvelables, les ressources forestières et l'énergie électrique. Cette reconnaissance s'est en effet accompagnée, pour la première fois dans l'histoire du pays, d'une modification des compétences en faveur des provinces, puisqu'elle leur accorde des pouvoirs concurrents en matière de commerce interprovincial et d'imposition indirecte, domaines de compétence exclusivement fédérale depuis 1867.

Tous ces réaménagements prouvent que le fédéralisme canadien est capable d'évolution et de renouvellement, quoi qu'en disent ses détracteurs.

En fait, comme je l'ai toujours soutenu, « le fédéralisme est la voie de l'avenir, parce qu'il est seul capable de marier efficacement le besoin d'intimité culturelle des groupes et des personnes avec les mises en commun qui s'imposent pour régler les problèmes de notre temps ». Mais cela suppose un équilibre délicat et sans cesse à refaire entre centralisation et décentralisation.

Trop de centralisation, au nom de l'unité socio-économique du pays, et les groupes et les personnes n'ont plus suffisamment de prise sur leur environnement pour assurer leur intimité culturelle.

Trop de décentralisation, au nom de la sécurité culturelle et de l'autonomie des provinces, et le pays se disperse et se bat en désordre dans un monde où de plus en plus ne peuvent vivre et prospérer que les plus disciplinés et les plus forts.

À vrai dire, nous n'avons pas toujours su préserver un juste milieu entre ces deux excès au cours des dernières décennies. Pour coordonner les efforts de guerre du Canada et reconvertir notre économie au sortir du deuxième conflit mondial, les provinces ont dû confier au gouvernement central des pouvoirs qui faussaient le jeu normal des contrepoids à l'intérieur de la fédération. Et une fois l'urgence passée, les décideurs du pays mirent du temps à revenir au régime normal et à l'esprit qui avait inspiré la Confédération de 1867.

On comprend d'autant plus leurs réticences qu'ils firent la plupart du temps un usage généreusement inspiré des pouvoirs dont ils disposaient. Qu'on songe aux allocations familiales, au supplément de revenu garanti pour nos personnes âgées, à l'assurance-hospitalisation, à l'assurance-maladie, ou aux paiements de péréquation : toutes ces initiatives fédérales se firent sous le signe de la solidarité entre Canadiens et de l'entraide entre provinces riches et provinces moins bien nanties.

N'empêche que certaines de ces initiatives bousculaient les priorités de certaines provinces, et que d'autres brouillaient, en quelque sorte, la répartition des pouvoirs prévue par la Constitution. Si bien que je me retrouvai, non sans un certain inconfort, du côté de Duplessis contre Louis St-Laurent lorsqu'il fut question d'un financement fédéral direct des universités.

Un redressement s'imposait donc. Mais là encore le balancier est allé trop loin. D'*opting out* en cession de points d'impôt, et de paiements de transfert en programmes dont le fédéral partageait toujours les frais mais rarement les mérites, non seulement le gouvernement fédéral était menacé de perdre un minimum de contacts directs avec la population, mais son poids fiscal s'amenuisant, il risquait de ne plus pouvoir assurer adéquatement la gestion macro-économique du pays.

C'est à cette conclusion que parvenait déjà Jacques Parizeau dans une conférence donnée à Banff en 1967. Et depuis ce temps, la décentralisation fiscale s'est encore accentuée. Qu'on en juge.

De 1968, date où j'ai assumé la direction du pays pour la première fois, jusqu'au présent exercice financier, le total des transferts, en points d'impôt et en espèces, consentis aux provinces par le gouvernement fédéral est passé de 2,8 à 25,8 milliards par année. Même en tenant compte de l'inflation, cela représente un accroissement réel supérieur à 100%.

Compte tenu de cette augmentation des transferts aux provinces, la part du gouvernement fédéral dans les recettes publiques au Canada est passée de 47 à 35% entre 1962 et 1982, avec un creux historique de 32% en 1978. Et, bien sûr, l'inverse est vrai : durant cette même période, la part des provinces

et des municipalités est passée de 53 à 65 %, soit de la moitié aux deux tiers des recettes publiques totales. Du point de vue fiscal, ces chiffres placent le Canada au rang des fédérations les plus décentralisées du monde, à l'égal de la Suisse.

Et pendant que s'opérait cette décentralisation massive au profit des provinces, l'union économique canadienne subissait les effets d'un régionalisme exacerbé par la crise du pétrole, le désordre économique mondial et la volonté de puissance de certaines provinces devenues soudainement conscientes de leur force. Les politiques d'achats publics préférentiels, la surenchère des subventions aux entreprises, le contingentement des travailleurs des autres provinces, et toutes les autres entraves à la liberté de circulation des capitaux, des biens et des personnes pratiquées par les gouvernements provinciaux ont provoqué une érosion de l'unité économique du pays. D'où nos propositions de l'été 1980 pour renforcer la base constitutionnelle de l'union économique canadienne.

La Charte des droits de 1982 n'en a retenu que la liberté de circulation et d'établissement des personnes. Devons-nous aller plus loin ? Notre fédération est-elle encore suffisamment organique et cohérente pour former un vrai pays, pour vivre une véritable solidarité économique ? Non seulement la question se pose, mais les forces historiques à l'œuvre dans le monde nous forceront à y répondre plus tôt que nous ne le croyons.

Entendons-nous bien. Comme un pays est avant tout un lieu d'enracinement et un état d'esprit, je serai le dernier à prôner un relâchement de nos efforts pour respecter la diversité culturelle et les appartenances provinciales et régionales des Canadiens et Canadiennes. Sans ce renforcement de nos racines nourricières, l'unité du Canada risquerait d'être factice.

Mais pendant que nous étions ainsi occupés à relever nos défis internes, la terre n'a pas cessé de tourner. Et de chocs pétroliers en flambée des taux d'intérêt, d'effondrement des marchés mondiaux du fer et de l'acier en négociations de quotas de chaussures étrangères, de débat sur les missiles Cruise en campagne contre la surenchère nucléaire des grandes puissances, nous nous sommes aperçus, bon gré mal gré, que le reste du monde pesait lourdement sur les rapports de forces à l'intérieur de notre fédération et sur le destin de tous les Canadiens.

Voilà pourquoi je veux plaider aujourd'hui devant vous le besoin pressant de décentrer quelque peu notre regard réformateur pour l'élargir aux défis externes que pose à la fédération canadienne le monde dans lequel nous vivons aujourd'hui.

La longue période de prospérité de l'après-guerre et la croissance de l'État-providence qu'elle a engendrée appartiennent désormais au passé. Le

temps n'est plus d'abord à la redistribution des revenus, mais plutôt à la production des richesses dans un contexte international d'interdépendance et de compétitivité quasi sauvage. Si bien qu'à mon avis, une consolidation du pays s'impose si nous voulons réussir dans ce monde dur et incertain du présent et de l'avenir.

Les chocs pétroliers des années 70 sont déjà venus souligner, si besoin était, la nécessité d'un pouvoir central suffisamment fort pour arbitrer les conflits d'intérêts entre provinces productrices et provinces consommatrices de pétrole, entre régions favorisées et régions défavorisées du pays. Et dans les négociations du GATT comme dans nos efforts pour concurrencer des pays solides et disciplinés comme le Japon, l'Allemagne, ou les nouveaux États industrialisés du Sud-Est asiatique, l'expérience a montré, avec la même évidence, que mener un combat dispersé où chaque province ou région tire la couverture de son côté, serait nous condamner à l'impuissance.

Si chaque province refuse de penser ses choix de développement dans une perspective canadienne, si chacune menace de retirer ses billes à chaque fois qu'elle n'obtient pas la protection inconditionnelle de ses secteurs mous ou l'usine qui va chez sa voisine, si le gouvernement fédéral se voit obligé de saupoudrer nos industries de haute technologie sur l'ensemble de la carte du pays, sans tenir compte des exigences synergiques de ce genre d'entreprises, alors nous courons à la défaite collective.

On a beaucoup parlé du besoin de doter le Canada d'une stratégie industrielle cohérente, mais faute de pouvoir coordonner efficacement les intérêts des diverses régions et secteurs industriels du pays, nous en sommes aux premiers balbutiements en ce domaine. Durant ce temps, les États-Unis et le Japon, pour ne nommer qu'eux, sont en train de jeter les bases d'une stratégie industrielle internationale, en mariant leurs forces dans certains secteurs et en se concédant la domination dans d'autres.

Songez au secteur de l'automobile. Les États-Unis y ont perdu la première place. Avec onze millions de véhicules fabriqués en 1980, le Japon a dépassé par une marge incroyable de 40% la production américaine. Les Japonais mettent onze heures à fabriquer une voiture (neuf heures dans les usines robotisées de Toyota). Les ouvriers américains mettent trente et une heures à faire le même travail. Devant des données économiques aussi implacables, il n'est pas étonnant d'assister à la multiplication des *partnerships* transnationaux du type General Motors-Toyota, Ford-Nissan, Chrysler-Mitsubishi, American Motors-Renault. Nous assistons à une mondialisation de l'industrie de l'automobile qui force au partage des marchés et des emplois. Le plus grand succès commercial de Ford, son modèle Escort/Lynx, est, au sens strict du terme, une auto internationale. On l'assemble aux

États-Unis, en Grande-Bretagne et en Allemagne, à partir d'éléments fabriqués en Espagne, en Italie, en Grande-Bretagne, au Japon et au Brésil.

Et ce n'est que le commencement. Pour surmonter la loi de la jungle entre les nations, il faudra de plus en plus apprendre à nous unir, à mettre nos forces et nos ressources en commun. Pensez à la protection de l'environnement, à la paix et au désarmement, à la mise en valeur des richesses de la mer, à l'exploitation de l'espace, à la réglementation du commerce international, à la gestion de l'économie mondiale, à l'instauration urgente d'un ordre économique plus équitable envers les pays en développement : tous ces problèmes, et une foule d'autres, font craquer nos cadres provinciaux et nationaux, et demandent de plus en plus à être gérés à l'échelle planétaire.

Par respect de sa diversité culturelle et de l'autonomie de ses provinces, le Canada doit-il renoncer à arbitrer efficacement ses conflits internes et à parler d'une seule voix, forte de ses vingt-cinq millions d'habitants, dans les forums où se discutent la paix mondiale, le commerce international et l'avenir écologique de la planète ?

La question se pose, plus urgente qu'on ne le croit, à tous ceux qui ambitionnent de réformer nos institutions fédérales. Et si l'on répond, comme Jacques-Yvan Morin l'a fait à propos du Québec, qu'un pays souverain doit parler d'une seule voix sur la scène internationale, il faut en tirer les conséquences logiques lorsque l'on discute des mécanismes de décision et d'arbitrage à l'intérieur de la fédération canadienne.

Notre fédération a un urgent besoin d'institutions où puisse s'élaborer en toute franchise et vérité un consensus national sur les orientations fondamentales du pays. C'est là une exigence de son unité interne en même temps que de sa cohésion externe.

Pour consolider le pays, nous devons donc, à mon avis, d'abord renforcer la représentativité et la légitimité du gouvernement fédéral lorsqu'il parle et agit au nom de toutes les régions et de tous les Canadiens, et ensuite harmoniser l'action des deux ordres de gouvernement afin de renforcer la cohérence du processus décisionnel au sein de la fédération.

Mais en réfléchissant aux réformes que cela implique, il faudrait éviter de confondre représentation régionale au sein des institutions fédérales, et coordination fédérale-provinciale. Il y a là deux besoins distincts qui appellent des solutions différentes.

Ces deux questions ont d'ailleurs fait l'objet d'un examen séparé lors des discussions constitutionnelles de 1980, et pour fins de clarté, elles devraient sans doute continuer d'être traitées de la sorte.

Au sein des institutions législatives fédérales, telle la Chambre haute proposée par le Comité mixte spécial sur la réforme du Sénat, c'est la population des provinces et des régions qui devrait être représentée adéquatement, non les gouvernements provinciaux. Et il importe de dissiper toute confusion à cet égard.

Parce que les intérêts régionaux n'étaient pas représentés de façon jugée satisfaisante au sein des institutions fédérales, les gouvernements provinciaux ont eu de plus en plus tendance, ces derniers vingt ans, à se présenter comme les seuls porte-parole légitimes des régions, même dans les questions de compétence strictement fédérale. Ce phénomène a provoqué une confusion des rôles et un brouillage de la ligne de partage des responsabilités entre les deux ordres de gouvernement. Cela a aussi érodé l'autorité morale et la capacité du gouvernement fédéral de parler en toute légitimité au nom des régions dans les questions relevant de sa propre compétence.

En ce sens, l'hypothèse d'une chambre haute élue directement par le peuple apparaît à bien des égards clarifiante. C'est elle que le Comité mixte a retenue dans son rapport sur la réforme du Sénat. De l'avis du Comité et des nombreux témoins qu'il a entendus, un Sénat élu au suffrage universel permettrait premièrement de mieux assurer l'indépendance et l'autorité morale des sénateurs dans leur défense des intérêts régionaux, et deuxièmement de respecter clairement le principe de l'autonomie et de la pleine responsabilité de chaque ordre de gouvernement dans sa sphère de compétence. Le gouvernement ne peut qu'attacher la plus grande importance à cette recommandation, comme à l'ensemble du rapport du Comité mixte, dans la poursuite de ses efforts pour assurer une réforme du Sénat.

Cela dit, le problème de la coordination des deux ordres de gouvernement, auquel tentaient de répondre la Chambre de la fédération du bill C-60, le Conseil de la fédération du rapport Pépin-Robarts, ou le Conseil fédéral du Livre beige du Parti libéral du Québec, demeure sans réponse dans la réforme envisagée par le Comité mixte.

Pour compléter le renforcement du pays en assurant une plus grande cohésion du processus décisionnel à l'intérieur de la fédération, il faudrait donc songer à d'autres mécanismes spécialement conçus à cette fin. À partir de simples arrangements administratifs entre les deux ordres de gouvernement jusqu'à la conclusion d'ententes fédérales-provinciales formelles, en passant par la signature de plans conjoints clairement établis, bien des voies restent ainsi à explorer. Et une institutionnalisation des conférences fédérales-provinciales, ou la création d'un Conseil fédéral-provincial regroupant les premiers ministres ou leurs députés ministériels, comme le proposait le rapport Goldenberg-Lamontagne, sont des exemples parmi d'autres de mécanismes susceptibles d'harmoniser les politiques des deux ordres de

gouvernement et d'instaurer une gestion coordonnée et efficace des domaines de compétence partagée.

Permettez toutefois à un vieux routier des conférences fédérales-provinciales de vous mettre ici en garde contre un certain irréalisme politique. Les hommes étant ce qu'ils sont, et les politiciens appartenant rarement à la race des saints, des génies et des héros célébrée par Max Scheler, il faudra, à l'intérieur de toute institution fédérale-provinciale de ce genre, un mécanisme décisionnel clair qui permette de surmonter les conflits entre partenaires, sous peine de condamner le pays à l'incohérence et à l'impuissance.

Pour trancher les questions d'ordre constitutionnel, la formule d'amendement adoptée en 1982 fournit un tel mécanisme, en exigeant l'aval du Parlement canadien et des assemblées législatives d'au moins sept provinces regroupant 50% de la population du pays.

Mais pour ce qui est de la coordination entre les deux ordres de gouvernement, pourrait-on vraiment accorder un pouvoir décisionnel à un quelconque Conseil fédéral-provincial des premiers ministres sans enfreindre le principe de la souveraineté de chaque ordre de gouvernement dans sa sphère de compétence? Et à supposer que tous les partenaires de la fédération soient prêts à accepter une certaine perte d'autonomie au profit d'un tel Conseil, conviendrait-il de mettre le gouvernement fédéral sur le même pied que la plus petite des provinces, et de lui accorder une voix sur onze dans les prises de décision, alors qu'il est le seul à posséder un mandat national et à tirer sa légitimité politique de toutes les régions du pays? En cas de conflit irréductible entre le gouvernement fédéral et les provinces, non pas sur une question de droits ou de pouvoirs, mais sur une politique fondamentale exigée par le bien commun du pays, est-ce le Parlement canadien qui devrait trancher en dernier lieu? Et pourquoi ne pas recourir au référendum, puisqu'en démocratie le peuple est la source de toute légitimité et devrait demeurer l'ultime juge en cas de conflit entre les deux ordres de gouvernement de la fédération?

À mon avis, le pire service qu'on pourrait rendre au pays serait de refuser de répondre courageusement à ces questions et d'institutionnaliser, le cas échéant, les conférences fédérales-provinciales sur une base consensuelle mal définie et paralysante. Car si deux mille ans de sagesse humaine ne plaident pas en faveur d'un recours clair et efficace pour pallier l'absence de consensus entre gouvernements, cinquante ans de paralysie constitutionnelle devraient nous en avoir convaincus.

Lorsque je suis entré en politique, je croyais, comme tous mes prédécesseurs, à une approche consensuelle pour réformer notre Constitution. Et

lorsque se sera dissipé le mythe du coup de force de 1982, on verra que dès 1968, bien avant la conférence de Victoria, c'est cette recherche du consensus que j'ai tenté de pratiquer jusqu'à ce que les provinces vident cette démarche de son sens, à l'automne de 1980. Mis en demeure de me plier au « consensus du Château », et de satisfaire la somme des demandes de toutes les provinces, sans obtenir en retour le moindre engagement à rapatrier la Constitution, j'ai alors tiré la ligne et décidé de me tourner vers le Parlement pour donner au pays la pleine maîtrise de sa loi fondamentale. Sans ce recours possible à l'autorité suprême du Parlement, le Canada serait encore enfermé dans l'impasse dont un demi-siècle d'efforts n'avait pas réussi à le tirer.

Cela dit, je crois encore au consensus lorsqu'il est possible. Et après le jugement de la Cour suprême de 1981, je suis retourné à la table de négociation pour décrocher, à force de compromis, l'approbation de neuf provinces sur dix à la Loi constitutionnelle de 1982.

Fallait-il identifier consensus et unanimité ? Fallait-il attendre l'impossible consentement d'un gouvernement québécois voué à la sécession, et refuser de donner au pays une *Charte des droits et libertés*, une formule d'amendement et la pleine possession de sa propre Constitution ? Fallait-il laisser ceux-là mêmes qui dénoncent l'insécurité culturelle des francophones nous empêcher d'enchâsser dans la Constitution la reconnaissance du français et de l'anglais comme langues officielles, le bilinguisme institutionnel du Nouveau-Brunswick, et les droits linguistiques des minorités francophones et anglophone dans le domaine scolaire ?

Si c'est là l'idée qu'on se fait du consensus, l'appliquer au fonctionnement d'un éventuel Conseil de la fédération ou de conférences fédérales-provinciales institutionnalisées serait condamner le pays au marchandage, à l'incohérence et à l'impuissance.

Et qu'on ne voie surtout pas dans cet appel à l'unité et à la cohérence un appel à une centralisation tous azimuts. Ce qui est exigé par notre époque, c'est un renforcement organique du pays, une plus grande symbiose entre les diverses provinces et régions de la fédération. Bref, un vouloir-vivre collectif plus fort parce qu'enraciné plus profond dans l'esprit et le cœur des Canadiens et Canadiennes de tous les coins du pays.

Cela implique-t-il centralisation ou décentralisation ? Sans doute l'une et l'autre, selon les domaines. Car la tête ne saurait accomplir ce que le bras peut faire, mais pour être en prise sur le réel, le bras doit tenir compte des perceptions d'ensemble que seule la tête peut lui fournir. En ce sens, bien des problèmes seraient réglés si les provinces pensaient davantage leur action dans une perspective canadienne, et le gouvernement fédéral aurait moins souvent à intervenir d'une façon jugée paternaliste.

Ce qui importe, donc, c'est que nos institutions encouragent tous les gouvernants du pays à vivre dans un esprit authentiquement fédéral, et qu'elles répondent en même temps à nos besoins d'unité interne et de cohésion externe en cette période cruciale de notre histoire.

Qu'il s'agisse de la réforme du Sénat ou de toute autre réforme que vous ne manquerez pas de discuter entre spécialistes — réforme de la Cour suprême, de la Chambre des communes, des tribunaux administratifs, ou encore définition constitutionnelle des droits des autochtones et renforcement de la *Charte des droits et libertés* —, je vous invite donc instamment à garder en tête cette double exigence d'unité interne et de cohésion externe du pays.

Je le répète, parce que c'est ma conviction profonde, si le Canada veut survivre et prospérer dans l'avenir, il devra poursuivre plus efficacement qu'aujourd'hui deux objectifs complémentaires, aussi indispensables l'un que l'autre à son fonctionnement harmonieux :

- 1) préserver un pouvoir central suffisamment fort pour incarner notre vouloir-vivre collectif, arbitrer avec une légitimité politique incontestée les conflits d'intérêts entre provinces et régions, et parler au nom de tous les Canadiens et Canadiennes à l'intérieur comme à l'extérieur du pays ; mais en même temps,
- 2) développer les moyens de mieux coordonner les efforts des deux niveaux de gouvernement, et impliquer suffisamment les provinces dans les affaires du pays pour qu'elles se sentent membres à part entière de la fédération et se montrent plus soucieuses de penser leur développement dans une perspective franchement canadienne.

C'est à ce prix seulement que le Canada pourra se comporter comme un pays fort de sa diversité réconciliée, dans un monde darwinien où ne survivront que les plus aptes, les plus disciplinés et les plus ouverts à une collaboration internationale vraiment efficace.

Comme je le rappelais au départ, une constitution suppose un choix de pays, non seulement de la part des Québécois mais de la part des Canadiens et Canadiennes de toutes les provinces.

Bien sûr, nous avons tous plusieurs petites patries sous la plus grande, selon l'heureuse formule d'Emmanuel Mounier. Et le génie du fédéralisme est précisément de respecter et d'harmoniser nos multiples appartenances. Mais même une fédération suppose, en définitive, le choix d'une grande patrie au-dessus de nos plus petites.

En clair, la fédération canadienne suppose que par delà notre quartier, notre ville, notre province, nous choisissons le Canada comme pays et grande patrie de tous les Canadiens et Canadiennes.

Penser qu'on peut éviter ce choix, c'est se faire illusion. Et tenter d'incarner cette absence de choix dans des institutions fédérales faiblardes, ce serait nous condamner à l'impuissance collective dans un monde sans pitié pour les pays divisés contre eux-mêmes.

Sans doute notre appartenance canadienne demeurera-t-elle toujours plus lointaine, moins enracinée dans un terroir que nos attaches québécoises, terre-neuviennes ou albertaines. Mais précisément à cause de cela, il faut nous donner des institutions capables d'incarner notre vouloir-vivre collectif et de l'enraciner dans la conscience des Canadiens et Canadiennes comme dans celles des étrangers qui veulent commercer et bâtir le monde avec nous.

La crise économique n'aurait-elle servi qu'à nous rappeler ce besoin urgent d'élargir l'horizon de nos réformes constitutionnelles, pour mieux marier nos appartenances provinciales et canadiennes, qu'elle aurait rendu un service inestimable à tous les citoyens et citoyennes de ce pays.

Il vous appartient, comme chercheurs et comme citoyens, d'aider les responsables politiques à repenser nos institutions fédérales de telle sorte qu'elles répondent à nos défis internes tout en nous renforçant, comme pays, face aux défis internationaux de cette fin de siècle.

C'est là une tâche complexe et redoutable. Mais si nous nous y attelons avec courage et lucidité, je suis assuré que nous réussirons à bâtir ce Canada de la convivance culturelle et de la solidarité économique, réclamé par nos concitoyens et conforme au génie de notre époque.