

Les programmes conjoints et l'autonomie provinciale

Maurice Croisat

Volume 44, numéro 2, juillet–septembre 1968

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1002919ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1002919ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Croisat, M. (1968). Les programmes conjoints et l'autonomie provinciale. *L'Actualité économique*, 44(2), 240–253. <https://doi.org/10.7202/1002919ar>

Les programmes conjoints et l'autonomie provinciale

La politique des programmes conjoints a sa source première dans l'insuffisance des ressources financières des provinces. Dès 1912, le parlement d'Ottawa adoptait une loi d'encouragement à l'agriculture, aux termes de laquelle le gouvernement fédéral offrait une subvention aux provinces pour favoriser, selon des conditions précises, le développement de l'enseignement agricole. Les arguments invoqués à cette époque furent repris par la suite pour justifier l'extension des subventions conditionnelles à d'autres secteurs : l'enseignement agricole relève de la compétence des provinces, mais son développement présente une importance nationale pour l'ensemble du Canada. Aussi, l'aide d'Ottawa est nécessaire étant donné que les gouvernements provinciaux n'ont pas de ressources suffisantes pour assurer cette tâche¹.

À partir de 1945, les impératifs d'une politique keynésienne de stabilité économique, proposée par le gouvernement fédéral, mettaient en lumière l'urgence d'une coordination des activités fédérales et provinciales. La politique des subventions conditionnelles prit une deuxième dimension : aider financièrement les provinces, mais surtout promouvoir une unité de gestion dans le domaine socio-économique malgré la division constitutionnelle des pouvoirs. En d'autres termes, l'action concertée devait remplacer la gestion autonome de domaines particuliers et exclusifs de juridiction, par la recherche d'objectifs communs dont la réalisation

1. L'étude d'ensemble de cette question se trouve dans la brochure de D. Smiley, *Conditional Grants and Canadian Federalism*, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1963, 72 pages.

impliquait une collaboration étroite entre les deux ordres de gouvernement². On sait que la puissance des particularismes locaux a empêché la réalisation complète de l'ambitieux programme proposé par l'administration fédérale.

Malgré tout, on peut dire que l'ensemble des programmes conjoints (ce terme a remplacé officiellement celui de subvention conditionnelle en 1960)³ constitue l'amorce d'une politique socio-économique commune aux deux ordres de gouvernement. À partir d'objectifs arrêtés, en principe, conjointement, chaque programme détermine pour un secteur d'activité provinciale les conditions de gestion relatives⁴ :

— à son financement, en précisant le montant de la participation de chaque ordre de gouvernement,

— à l'utilisation des fonds, selon des normes identiques dans chaque province.

Sur le plan politique, l'élaboration et la réalisation d'un programme conjoint s'effectuent très souvent selon les modalités suivantes, à partir des recommandations formulées par une conférence fédérale-provinciale :

— Le parlement fédéral vote le montant nécessaire de la contribution financière d'Ottawa au futur programme. L'élaboration et les modalités de ce dernier sont déterminées par des accords entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux... Ces accords ont la forme d'un contrat dont les clauses sont élaborées par le ministère fédéral de la Justice. Elles précisent les conditions que les provinces s'engagent à réaliser pour bénéficier de l'aide financière d'Ottawa : le montant de la participation financière correspondante des provinces, les objectifs à réaliser, la mise

2. L'essentiel de ces propositions se trouve dans le *Rapport du Comité consultatif de la Reconstruction*, publié en 1945 à l'Imprimerie de la Reine. Elles ont été reprises et replacées dans une perspective globale de l'évolution du fédéralisme canadien, dans l'ouvrage de M. Lamontagne, *Le Fédéralisme canadien, évolution et problèmes*, Les Presses Universitaires Laval, Québec, 1954.

3. Ce changement de vocable signifie, sans doute, la volonté de limiter la prééminence d'Ottawa dans l'utilisation de ses deniers, par la détermination commune des conditions attachées aux subventions fédérales. Le huis-clos qui entoure les négociations fédérales-provinciales nous empêche de préciser s'il s'agit d'un souhait ou d'une réalité...

4. Le plus souvent, comme c'est le cas présentement avec l'assurance-maladie, le plan conjoint reflète davantage les préoccupations du gouvernement fédéral que celles des provinces.

sur pied éventuelle de nouveaux services administratifs, la procédure de remboursement des sommes dépensées, la durée du programme, etc. De la part des provinces, la réalisation du programme implique une action législative relative au vote des crédits, montant de la participation provinciale, à la création de services administratifs, à la quantité et à la qualité des prestations fournies... Les deux ordres de gouvernement assument ensuite les contrôles financiers et administratifs lors de l'exécution des programmes, selon des modalités que nous préciserons ultérieurement.

En principe, une province est entièrement libre de refuser de participer à un programme. Dans l'hypothèse d'un refus, la province ne bénéficie d'aucune compensation financière de la part d'Ottawa⁵.

En réalité la « machinerie » des programmes conjoints apparaît extrêmement délicate... À partir d'une institution informelle se déroule un processus fort complexe : vote de crédits fédéraux, accords exécutifs, action législative et administrative des provinces, contrôle financier, et chaque élément de cet ensemble se situe en marge des règles constitutionnelles et pose d'innombrables difficultés. Plus précisément, le début d'une planification des activités fédérales-provinciales par l'intermédiaire des programmes conjoints, se heurte à trois obstacles principaux. Ils sont relatifs à :

- la constitutionnalité des programmes conjoints,
- la diminution de l'autonomie des provinces,
- l'action politique du Québec « province pas comme les autres », dont l'opposition remet en cause l'ensemble des relations fédérales-provinciales, et par là le fédéralisme canadien.

A — *La constitutionnalité des programmes conjoints*

Les programmes conjoints, en permettant à Ottawa de dépenser des fonds pour des fins provinciales, d'imposer aux provinces des normes dans la gestion de leur domaine de juridiction, ne sont-ils pas contraires à l'esprit et à la lettre de l'Acte de 1867 ? N'est-ce pas un moyen d'intervention du pouvoir fédéral dans les activités provinciales, portant atteinte à la division constitutionnelle des pouvoirs ?

5. Nous préciserons les modalités de la règle de l'*opting out* ultérieurement.

En réalité, nous sommes sur un terrain très incertain, étant donné l'absence d'une décision de la cour suprême en cette matière. Sans doute, les programmes conjoints sont actuellement trop liés à la structure politique, économique et sociale du Canada, pour qu'un gouvernement, ou un citoyen, entreprenne une action en justice... Toutefois, malgré cette apparente unanimité, le problème de la constitutionnalité des programmes conjoints demeure important, si l'on tient compte des inquiétudes d'une large fraction de la société canadienne devant la complexité des mécanismes politiques et la désuétude des règles constitutionnelles. Aussi, allons-nous considérer les arguments en faveur des programmes conjoints.

Les partisans des programmes doivent circonscrire deux limites posées par la jurisprudence du conseil privé, selon lesquelles le parlement fédéral ne peut pas :

- 1) prélever des impôts pour des fins provinciales, servant à financer des activités relevant de la compétence provinciale⁶,
- 2) imposer aux provinces des normes dans la gestion de leur domaine de juridiction⁷.

Pour cette raison, l'octroi de subventions fédérales aux provinces pour la réalisation de programmes dits conjoints serait une des manifestations du pouvoir général de dépense du gouvernement fédéral (*Federal spending power*). Étant donné que par son pouvoir général de taxation, Ottawa possède un des instruments les plus importants pour le développement d'un contrôle économique et de politiques « supra-provinciales », le pouvoir de dépense est le corollaire de cette attribution générale. Il signifie la possibilité d'utiliser les revenus fédéraux à des fins provinciales en développant, pour reprendre les termes du professeur G. La Forest : « *A vast network of schemes, many of which otherwise fall within provincial jurisdiction* »⁸. La manifestation de ce pouvoir réside en des subventions accordées aux individus, organisations, aussi bien qu'aux provinces dans le cas de subventions conditionnelles... La validité et l'étendue du pouvoir général de dépense est une des

6. *Bank of Toronto v. Lambe*, 1887, 12. A.C. 575.

7. *Attorney General of Canada v. Attorney General of Ontario*, 1937, A.C. 355.

8. G.V. La Forest, *The Allocation of Taxing Power Under the Canadian Constitution*, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1967, 185 pages, en particulier les pages 36-41.

questions les plus controversées, et sans doute la plus complexe du droit canadien. Habituellement, on justifie ce pouvoir en le rattachant à la juridiction du parlement fédéral en matière de « dette publique et de propriété publique » (article 91, alinéa 1). En particulier, la « propriété publique » recouvre tous les actifs du Dominion et implique que le parlement fédéral a un pouvoir de réglementation en ce domaine, selon les termes de la cour suprême « *notwithstanding anything in this Act* »⁹. Plus précisément il comprend le fonds général du revenu (alimenté par le revenu provenant des impôts, mais aussi du domaine public, des prises de guerre, des profits des compagnies de la Couronne...) dont les ressources peuvent être affectées au « service public du Canada » (article 102 de l'Acte de 1867)¹⁰.

Il résulte de ceci que le gouvernement fédéral a un pouvoir discrétionnaire pour déterminer les sujets impliqués par le terme « service public du Canada », c'est-à-dire les activités (qu'elles relèvent de la juridiction fédérale, provinciale ou municipale, peu importe...) bénéficiant des dépenses fédérales. Ce pouvoir général de dépense ne connaît qu'une seule limite : il ne peut servir de justification pour régler directement des activités relevant de la juridiction provinciale. D'après la jurisprudence de la cour suprême, le Dominion peut, en combinant ses pouvoirs en matière de taxation et de propriété publique — c'est-à-dire pouvoir général de dépense — influencer les provinces si elles acceptent une subvention conditionnelle¹¹. Cette argumentation signifie que les programmes conjoints sont constitutionnels puisque les conditions attachées aux subventions fédérales ne sont pas imposées aux pro-

9. Référence re *Employment and Social Insurance Act*, 1936, S.C.R. 427.

10. Grâce à cette démonstration, l'obstacle principal au pouvoir de taxation fédéral, qui ne peut prélever de taxes directes pour des fins provinciales, se trouve contourné. *Insurance Act of Canada*, 1932, A.C. 41.

11. « ... Parliament, by properly framed legislation may raise money by taxation and dispose of its public property in any manner that it sees fit. As to the latter point, it is evident that the Dominion may grant sums of money to individuals or organizations and that the gift may be accompanied by such restrictions and conditions as Parliament may see fit to enact. It would then be opened to the proposed recipient to decline the gift or to accept it subject to such conditions. As to the first point, it is also undoubted, I conceive, that Parliament, by properly framed legislation may raise money by taxation, and this may be done either generally or for the specific purpose of providing the funds wherewith to make grants either before or after the conferring of the benefit. » Référence re *Employment and Social Insurance Act*, 1936, S.C.R. 427. Cette proposition a été confirmée dans la décision *Angers v. Minister of National Revenue*, 1957, Ex. C.R. 83.

vinces, donc ne réglementent pas directement les domaines de l'article 92. En les acceptant librement, les provinces ne font qu'exercer leur propre pouvoir législatif...

Cette démonstration juridique est importante puisque ces conséquences rejoignent les préoccupations des fonctionnaires « keynésiens » à la recherche d'une base constitutionnelle pour les programmes conjoints. Aussi, le premier ministre Saint-Laurent a-t-il pu déclarer en 1957 : « Le gouvernement fédéral a le droit absolu de prélever des impôts indirects pour toutes fins, et le pouvoir d'imposer des taxes directes pourvu qu'elles soient destinées à alimenter le Fonds du revenu consolidé du Canada. Il peut alors se servir de cet argent, avec l'approbation du parlement, pour offrir des dons ou des octrois à des individus, à des institutions, à des gouvernements provinciaux, et même à des gouvernements étrangers... »¹². Malgré tout, cette justification à partir du pouvoir général de dépense apparaît contestable à plus d'un titre.

Sur le plan du droit, elle laisse subsister l'exception selon laquelle le parlement fédéral ne peut lever « un impôt que pour des fins fédérales »¹³. Sans doute, les subventions sont-elles financées par le Fonds du revenu consolidé qui contient des revenus autres que celui des impôts. Mais en pratique, la distinction des sources disparaît une fois que le Fonds est alimenté, et il est impossible d'affirmer que le revenu des impôts n'est pas utilisé à des fins provinciales par l'intermédiaire des subventions.

Sur le plan politique, les subventions conditionnelles sont apparemment contraires aux principes du fédéralisme. En particulier, elles signifient une centralisation du pouvoir de décision au bénéfice d'Ottawa et la diminution de l'autonomie provinciale.

B — La diminution de l'autonomie des provinces

Sans doute, les provinces ont-elles encouragé la politique fédérale en ce domaine. De façon active, en sollicitant de nouvelles subventions, de façon négative, en ne proposant pas de réformes au système actuel. Pourtant, une analyse des principaux programmes conjoints nous montre qu'ils sont contraires à l'esprit de

12. Cité par P.E. Trudeau, « Les octrois fédéraux aux universités », *Cité Libre*, février 1967, no 16, page 15.

13. *Caron v. The King*, 1924, A.C. 999.

liberté et d'auto-détermination inhérent au fédéralisme et aux principes du gouvernement responsable.

En effet, la mise en vigueur d'un programme conjoint se traduit par la subordination des provinces à l'égard du pouvoir fédéral.

— *Au niveau politique.* La contribution financière d'Ottawa étant importante, les députés fédéraux ne peuvent pas voter les crédits nécessaires sans poser des conditions détaillées quant à leur utilisation. Aussi la marge de négociation, lors des conférences fédérales-provinciales, est-elle fort étroite. En fait, la participation d'une province signifie qu'elle abandonne son pouvoir de décision en ce qui concerne les normes, le montant des dépenses, la qualité et la quantité des services pour l'accomplissement d'une fonction faisant partie de son domaine de juridiction. Certes, la participation à un programme conjoint n'étant pas obligatoire, les provinces peuvent conserver la plénitude de leur autonomie en refusant les offres d'Ottawa. Mais cette liberté est bien aléatoire, étant donné l'insuffisance des recettes fiscales des provinces depuis que le gouvernement fédéral a pénétré dans le domaine de l'imposition directe. Or, dans le système actuel¹⁴, une province qui refuse de participer ne bénéficie d'aucune compensation financière sous la forme de subvention inconditionnelle, et ses contribuables d'aucun dégrèvement fiscal. En cas de refus, une province ne pourra pas financer seule, de manière satisfaisante, les services faisant l'objet d'un programme conjoint, et ses contribuables seront imposés pour l'application dans les autres provinces d'un programme dont ils ne retireront aucun bénéfice¹⁵.

D'autre part, la multiplication des programmes conjoints limite la capacité budgétaire des provinces. Les budgets ne sont plus établis selon les priorités du gouvernement provincial, mais compte tenu de la marge des ressources fiscales qui ne sont pas affectées obligatoirement au financement des programmes conjoints. Ainsi, des réformes peuvent être sacrifiées faute de ressources financières. À moins que la province propose l'élaboration d'un nouveau pro-

14. Nous étudierons, en conclusion, les réformes qui sont en cours à ce sujet depuis 1963.

15. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, dite *Commission Tremblay*, Québec, 1956, vol. I et vol. III, tome 2.

gramme conjoint, en espérant que son pouvoir de pression soit suffisamment important pour que celui-ci reflète ses préoccupations ! Cette dépendance financière et politique des provinces est encore aggravée par les contrôles mis en place par Ottawa.

— *Au niveau administratif.* Les provinces doivent avoir, dans leurs services, un personnel nommé par le gouvernement fédéral, spécialement chargé de faire rapport à Ottawa sur l'exécution des programmes. Les contrôles effectués par les représentants fédéraux sont d'ordre financier : dans le cas, par exemple, des programmes de l'assistance vieillesse, le représentant du Trésor fédéral vérifie chaque demande d'allocation, cas par cas, et c'est en se basant sur leurs rapports qu'Ottawa consent à verser ou non le montant de sa participation... En outre, des états de compte sont envoyés mensuellement dans la capitale fédérale qui peut aussi nommer des contrôleurs, chargés de vérifier si les dépenses annoncées par les provinces ont été effectuées. De plus, sur le plan de l'administration générale, les provinces doivent fournir tous les renseignements et produire toutes les déclarations que le gouvernement fédéral est susceptible de leur demander. Enfin, les enquêteurs fédéraux doivent avoir libre accès en tout temps aux registres, documents, dossiers directement ou indirectement rattachés à l'application de l'accord. L'intensité de ce contrôle varie selon l'importance du programme, et surtout selon le montant de la participation fédérale.

Ainsi, devant une telle procédure on peut se demander dans quelle mesure l'administration provinciale est autonome, et si l'on n'est pas en présence d'une forme déguisée d'administration fédérale indirecte¹⁶ ? Pour les commissaires de la Commission royale d'enquête du gouvernement du Québec, la réponse ne fait pas de doute : le pouvoir fédéral achète le droit de contrôler les organes provinciaux ; et ils concluent : « À quoi bon un minutieux partage des pouvoirs législatifs si l'un des gouvernements peut le contourner, en quelque sorte l'annuler par son mode de taxer et sa manière de dépenser »¹⁷.

16. L'étude de M. Bellevance, *Relations fédérales-provinciales : étude des 3 programmes conjoints dans 3 ministères*, thèse de Maîtrise, Université Laval, Québec, 1965, pose, d'une manière détaillée et par des analyses fouillées, les divers aspects de ce problème.

17. *Rapport de la Commission Tremblay*, op. cit., vol. 2, p. 219.

En conclusion, on peut estimer que les programmes conjoints ont donné naissance à une structure de subordination des provinces à l'égard du pouvoir central. Et cette situation est d'autant plus regrettable qu'elle est, en outre, incompatible avec une saine conception de la démocratie. Dans un État fédéral, lorsque la division des pouvoirs est claire, c'est à l'électorat de se faire le juge de l'efficacité ou de l'inefficacité du gouvernement responsable. Or, pour l'électorat, la pratique des programmes conjoints ne se traduit pas par une coopération intergouvernementale, mais par une confusion de juridiction... Qui est responsable? Est-ce le gouvernement qui impose des taxes ou celui qui les dépense selon les modalités déterminées par le premier? La complexité des relations fédérales-provinciales, la semi-clandestinité dans laquelle elles se déroulent, empêchent le citoyen canadien de saisir pleinement le partage des responsabilités dans la mise sur pied et l'exécution d'un programme conjoint. D'autre part, le huis-clos, l'absence de publicité des débats au sein des conférences, qui favorisent sans doute les négociations, font de celles-ci un lieu propice aux instruments de la politique secrète ou fermée. Comment sont abordés les problèmes à débattre? Quelle est la position exacte de chaque gouvernement? Les intérêts en jeu? Autant de questions auxquelles l'électorat, fédéral ou provincial, serait bien en peine de répondre.

Enfin, pour ajouter à la confusion actuelle, l'absence de périodicité et de continuité des conférences, font que les gouvernements ont mis sur pied pas moins d'une cinquantaine d'organismes de coordination pour assurer en cours d'exécution des programmes, les échanges d'informations nécessaires et résoudre les difficultés techniques qui peuvent se présenter. Chacun d'eux « évolue en fonction des besoins précis, et en l'absence de principes généraux »¹⁸. D'où le développement d'une bureaucratie apparemment énorme, dont on situe mal le niveau des responsabilités : Sont-ils des organismes d'information? de consultation? ou d'élaboration de politique nouvelle?

18. *Rapport de la Commission sur l'organisation gouvernementale, dite Commission, Glassco*, Imprimerie de la Reine, Ottawa, 1963, volume III, p. 127. K.W. Taylor, « *Coordination in Administration* », dans Hodgetts et Corbett, *Canadian Public Administration*, McMillan, Toronto, 1960, pp. 145-165.

Des modifications profondes au système actuel sont nécessaires. Mais il est un autre facteur qui accroît l'ambiguïté actuelle : la situation particulière du Québec.

C — *Les griefs de la province de Québec*

Aux difficultés précédentes s'ajoutent les revendications nationalistes du Québec, « province pas comme les autres ». Les provinces anglophones admettent, bon gré mal gré, les principes qui régissent actuellement les relations fédérales-provinciales. Le nationalisme « *Canadian* », dans la mesure où il existe, favorise cette acceptation. Il faut préciser, en outre, que les programmes conjoints permettent de promouvoir l'égalité des citoyens dans le domaine social¹⁹. Malgré la différence de richesse existant entre les provinces, la qualité des services, le montant des rémunérations, sont identiques d'un océan à l'autre pour les provinces participant aux programmes.

Pour protéger ses traits culturels, le Québec remet en cause les développements des relations intergouvernementales. La recherche d'une « supra-provincialité » par l'intermédiaire des programmes conjoints pouvant être dangereuse pour l'épanouissement du Canada français, il ressent avec plus d'inquiétude que les autres parties du pays les défauts du système actuel.

Tout d'abord la constitutionnalité des programmes conjoints est pour le Québec une question importante. On peut dire que le problème de la Constitution se pose depuis 1867 pour le Canada français. Les différentes formes de nationalisme ont eu au moins un point commun dans le passé : la défense des barrières juridiques contenues dans l'Acte de 1867²⁰, en particulier le respect de la division des pouvoirs contenue dans les articles 91 et 92, afin d'empêcher l'immixtion des autorités fédérales dans les matières qui ont une incidence culturelle : l'éducation, le droit civil, le bien-être social... Toute collaboration avec Ottawa pouvant diminuer la distance culturelle séparant les deux communautés au détriment du Canada français, le développement des programmes

19. D. Smiley, « The Two Themes of Canadian Federalism », *Canadian Journal of Economics and Political Science*, no 1, février 1965, pp. 80-97.

20. J. Beetz, « Les attitudes changeantes du Québec à l'endroit de la Constitution de 1867 », dans l'ouvrage collectif édité par P. Crépeau et C. MacPherson, *L'Avenir du fédéralisme canadien*, Les Presses Universitaires de Montréal, pp. 111-138.

conjoints n'a jamais été accepté avec enthousiasme par les gouvernements du Québec.

Sans doute, le gouvernement de la « révolution tranquille » a-t-il participé à de nouveaux programmes... Mais il apparaît que, depuis 1960, le problème a pris une tournure plus radicale. La politique du « maître chez nous » signifie une prise de conscience plus aiguë des exigences de la nation canadienne-française, du fait que l'autonomie culturelle, au sens étroit du terme — langue, enseignement, droit civil — ne peut être dissociée de l'autonomie socio-économique ²¹.

L'ensemble de ces revendications signifie, au niveau gouvernemental, la création d'un État du Québec à la souveraineté passablement étendue, comme en témoigne cette déclaration officielle du gouvernement du Québec à la Conférence de 1965 : « Nous croyons qu'il existe au Canada, dans le sens sociologique du terme, une nation de langue française dont le foyer est au Québec... Plus précisément, que veut le Québec ? Comme point d'appui d'une nation il veut être maître de ses décisions en ce qui a trait à la croissance humaine de ses citoyens (c'est-à-dire à l'éducation, à la sécurité sociale et à la santé, sous toutes leurs formes), à leur affirmation économique (c'est-à-dire au pouvoir de mettre sur pied les instruments économiques et financiers qu'il croit nécessaires), à leur épanouissement culturel (c'est-à-dire, non seulement aux arts et aux lettres, mais aussi à la langue française), et au rayonnement de la communauté québécoise (c'est-à-dire aux relations avec certains pays et organismes internationaux) » ²². L'essentiel de cette déclaration signifie le dégagement du Québec des liens politiques, de l'ensemble des programmes conjoints, qui l'unissent à la fédération canadienne. Il reste aux responsables politiques de la province à déterminer les modalités de cette réforme, et le statut du Québec dans l'ensemble canadien...

21. Cette prise de conscience date d'avant les années 1960, comme en témoigne par exemple ce jugement de R. Parenteau : « Si la province de Québec est riche et prospère, par contre les Canadiens français, comme peuple, ne possèdent pas la maîtrise économique de leur Nation... », l'influence grandissante de l'*American Way of Life* dans la province « étant due incontestablement au fait de l'intégration économique parfaite du marché du Québec dans un grand marché nord-américain de 170,000,000 d'habitants... ». R. Parenteau, « Richesse et misère du Canada français », *Chronique sociale de France*, vol. 65, septembre 1957, pp. 403-503.

22. Déclaration de l'honorable D. Johnson, au Comité sur le régime fiscal fédéral-provincial, Imprimerie de la Reine, Ottawa, 1966, p. 53.

De vives oppositions se sont manifestées pour freiner ce mouvement vers l'indépendance du Québec. Pour beaucoup de spécialistes et commentateurs de la vie politique canadienne, ces revendications sont inacceptables. Deux raisons sont mises de l'avant :

— elles affaibliraient dangereusement la fragile unité nationale canadienne,

— elles isoleraient davantage la province de Québec du reste du Canada, et l'empêcheraient de s'épanouir au nom d'un nationalisme tribal.

En effet, pour ces auteurs, il y a un danger commun que les communautés canadiennes doivent affronter, celui de la pénétration culturelle américaine. Ce péril, facilité par la domination des capitaux et industriels américains sur l'économie canadienne, ne peut être conjuré que par une politique nationale pan-canadienne sachant rallier tous les gouvernements d'un océan à l'autre du pays...

Mais, depuis 1867, cette unité ne s'est jamais réalisée, sinon d'une manière artificielle. Face aux contradictions de la société canadienne, le gouvernement canadien n'a pas su imposer une politique nationale transcendant les particularismes locaux. Aucun « *new deal* », espoir de nombreux Canadiens, n'est venu conjurer le péril de la division du Canada. Et depuis sa création, le gouvernement fédéral a préféré s'en tenir à une politique de compromis entre les revendications particularistes, illustrant ainsi la maxime de Machiavel, selon laquelle le compromis ne donne ni un ami de plus ni un ennemi de moins. Pour ce courant de pensée, il s'agit de valoriser le principe de participation par la recherche d'une politique nationale dans le domaine économique et social. Cette politique aurait pour objet de trouver une voie canadienne à l'« *American Way of Life* » tout en limitant la domination du capital américain, et en faisant disparaître les inégalités sociales du milieu canadien. Une telle position repose sur le postulat que l'autonomie culturelle est dissociable de l'autonomie économique et que le Québec peut s'épanouir culturellement, tout en abandonnant ses priorités socio-économiques pour participer à une entreprise pan-canadienne...

Mais nous savons que ce postulat n'a jamais été admis par le gouvernement du Québec. Ce rejet est d'autant plus justifié que

cent ans d'histoire commune n'ayant pas permis l'éclosion d'une unité nationale, peut-on espérer que celle-ci apparaisse d'ici quelques années? Devant cette incertitude on peut comprendre le refus du Canada français de s'engager dans une entreprise supranationale pour rechercher, dans le cadre politique du seul Québec, les conditions de son affranchissement et de son épanouissement. Le pari est-il possible étant donné la situation économique actuelle?

Conclusion

Depuis 1960, le fossé entre le droit et le fait accompli a atteint un point tel, que des réformes ont été proposées pour améliorer les relations fédérales-provinciales dans le respect des règles constitutionnelles. En particulier, les contradictions entre la pratique des programmes conjoints et l'esprit du fédéralisme ont été admises par le gouvernement fédéral. À la réunion du Comité fédéral-provincial du régime fiscal, le ministre des Finances du Canada, représentant le gouvernement d'Ottawa, a reconnu que l'objet de l'Acte de 1867 était d'établir un régime fédéral, avec un partage des responsabilités clairement défini, tout en assurant le progrès social et culturel des deux communautés. Après avoir souligné que le développement des programmes conjoints amoindrissait l'autonomie des provinces en matière politique et budgétaire, il ajoutait : « ... il nous faut aussi reconnaître que les provinces tiennent de plus en plus à assumer pleine responsabilité pour l'élaboration et l'application de leur programme. Ceci est surtout remarquable dans le cas du Québec, où les objectifs particuliers de nature sociale et culturelle ont exercé une influence constante et dominante sur la façon dont cette province aborde les relations fédérales-provinciales... »²³.

Cette déclaration d'intention a connu un début d'application. Sous la pression du gouvernement du Québec, une conférence s'est déroulée les 8 et 9 juin 1964 qui aboutit à la reconnaissance, par le gouvernement fédéral, de la règle dite de l'*opting out*, c'est-à-dire la faculté pour une ou des provinces de ne pas participer aux programmes conjoints. Cette règle signifie que, pour une période

23. *Rapport du Comité fédéral-provincial du Régime fiscal*, op. cit., p. 19.

de cinq ans, une province peut se retirer de certains programmes tout en bénéficiant, soit d'un abattement sur l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers, ou de paiements en espèces, inconditionnels²⁴.

Ce nouveau compromis est-il susceptible d'offrir les garanties nécessaires à l'autodétermination des provinces? Il semble (bien que la règle ait une portée limitée à quelques programmes pour une période de cinq ans) que l'on puisse répondre par l'affirmative. Surtout, il peut donner satisfaction aux aspirations particularistes du Québec. En effet, par l'utilisation de cette possibilité de ne pas participer, le Québec retrouve une partie de son autonomie législative et une plus grande capacité financière. Si cette règle est prolongée au-delà de la période de cinq ans, et étendue à tous les programmes, on assistera sans doute au processus de dégagement du Québec. En refusant de participer, il retrouve la liberté de fixer ses propres priorités, selon son système de valeurs, dans la gestion du domaine de juridiction défini à l'article 92, et il accroît son autonomie financière. À la limite, il aura un « statut particulier » au sein de la fédération canadienne; un Québec autonome, associé au reste du Canada dans des institutions communes.

Mais cette machine infernale, aboutissant au « séparatisme de fait » du Québec, ne sera-t-elle pas désamorcée à temps par les responsables fédéraux? Tout dépend, dans les années à venir, du rapport des forces entre les pressions du Canada français et l'homogénéité du monde anglo-saxon... Mais, surtout, il reste aux économistes à déterminer les possibilités économiques d'une telle situation, et les frais d'une telle transformation...

Maurice CROISAT,
*professeur assistant, faculté des Sciences sociales,
Université de Montréal.*

24. Les modalités d'application ont été fixées dans une loi fédérale sanctionnée le 3 avril 1965. 13-14 Elizabeth II, S.C., chap. 54.