

L'ÈRE DES LIBÉRAUX

LE POUVOIR FÉDÉRAL DE 1963 À 1984

Durant vingt et une années, de 1963 à 1984, les libéraux auront dominé la scène politique canadienne.

Cette période importante est étudiée à travers dix-sept dossiers rassemblés par vingt-trois collaborateurs et collaboratrices rattachés à l'Université du Québec à Montréal, à l'Université de Montréal et à l'Université d'Ottawa.

Ces travaux couvrent les interventions les plus significatives des gouvernements dirigés successivement par Lester B. Pearson et Pierre E. Trudeau dans les domaines politique, économique, culturel et social.

Dans L'ÈRE DES LIBÉRAUX, le lecteur et la lectrice trouveront la vision d'ensemble la plus large et la plus documentée des deux décennies qui auront marqué de manière déterminante l'histoire récente.

collaborateurs et collaboratrices

Caroline Andrew
Yves Bélanger
André Bernard
Gérard Boismenu
Michel Boisvert
Dorval Brunelle
Christian Deblock
Roch Denis
André Donneur
Michel Duquette
Pierre Fournier
Pierre Hamel
François Houle
Micheline Labelle
Jean-Guy Lacroix
Benoît Lévesque
Pierre Mackay
Michel Pelletier
Bruno Ramirez
François Rocher
Francine Senécal
Carolle Simard
Sylvie Taschereau

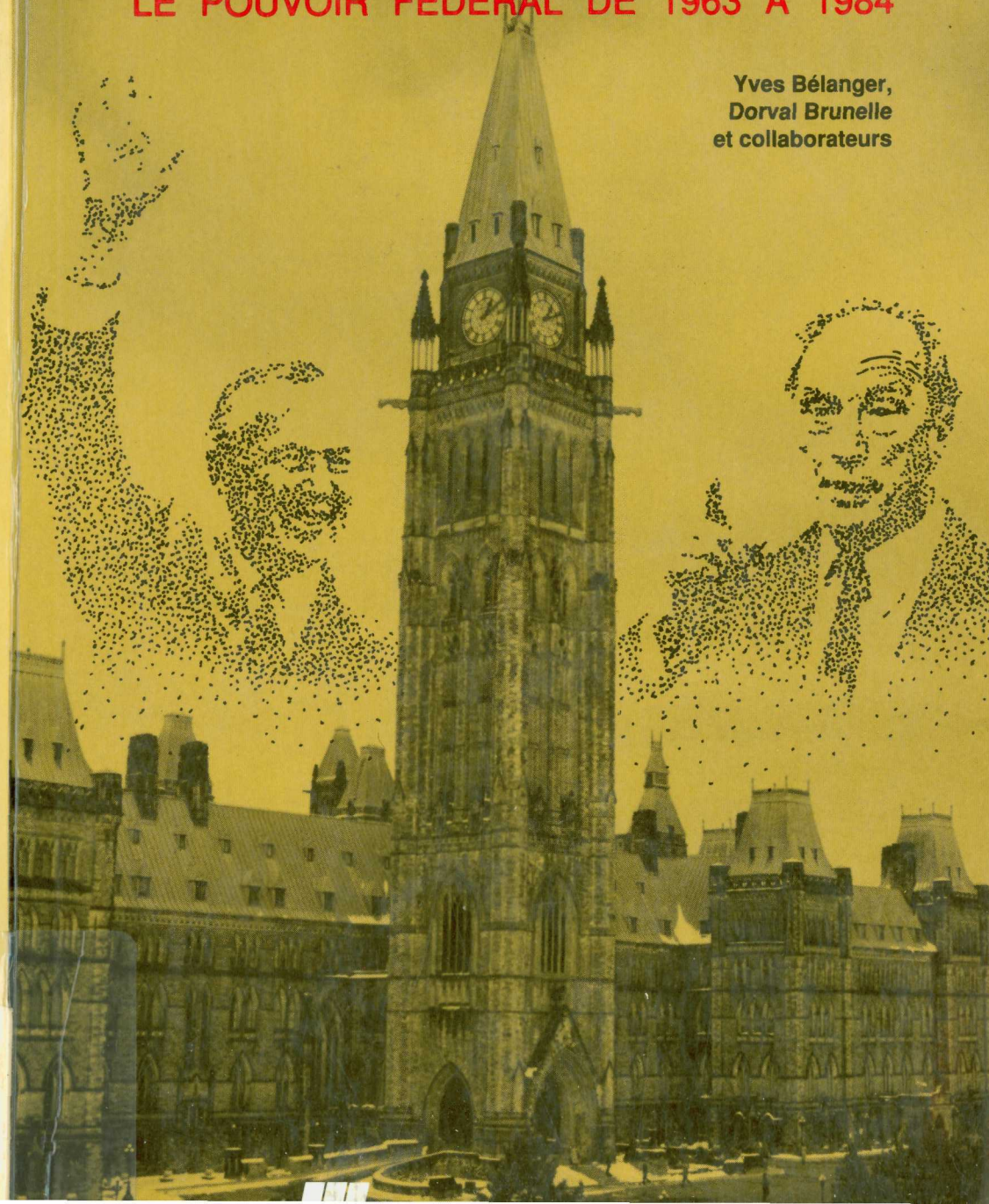
Yves Bélanger, Dorval Brunelle et collaborateurs

L'ÈRE DES LIBÉRAUX

L'ÈRE DES LIBÉRAUX

LE POUVOIR FÉDÉRAL DE 1963 À 1984

Yves Bélanger,
Dorval Brunelle
et collaborateurs



FC
620
E67
1988

UF 01 63
22909 41
2004

620
E67
1988

L'ÈRE DES LIBÉRAUX

LE POUVOIR FÉDÉRAL DE 1963 À 1984

Yves Bélanger, Dorval Brunelle et collaborateurs

1988
Presses de l'Université du Québec
Case postale 250, Sillery, Québec G1T 2R1

04-2039879


 Université du Québec à Chicoutimi

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----|
| PRÉSENTATION | 7 |
| PREMIÈRE PARTIE: QUESTIONS POLITIQUES | 11 |
| André BERNARD | 13 |
| Vingt ans de pouvoir libéral à Ottawa: la conjoncture politique | |
| André DONNEUR | 37 |
| La politique étrangère de Pearson à Trudeau: entre l'internationalisme et le réalisme | |
| x Yves BÉLANGER et Pierre FOURNIER | 55 |
| Pacifisme et militarisme: illusions et réalités de la politique de défense du Canada | |
| Gérard BOISMENU et François ROCHER | 71 |
| Une réforme constitutionnelle qui s'impose... | |
| x Pierre MACKAY | 109 |
| La Charte canadienne des droits et libertés de 1982: un phare aveuglant contre la grande noirceur | |
| François HOULE | 127 |
| La centralisation du pouvoir au sein de l'exécutif fédéral | |
| DEUXIÈME PARTIE: QUESTIONS ÉCONOMIQUES | 157 |
| x Dorval BRUNELLE et Christian DEBLOCK | 159 |
| L'économie politique du fédéralisme canadien, de 1963 à 1984 | |
| Michel BOISVERT et Pierre HAMEL | 191 |
| Les politiques régionales au Canada | |
| Michel DUQUETTE | 211 |
| Libéralisme ou nationalisme dans la politique énergétique canadienne? | |

ISBN 2-7605-0504-9

Tous droits de reproduction, de traduction
et d'adaptation réservés © 1988
Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal — 4e trimestre 1988
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
Imprimé au Canada

| | |
|--|-----|
| x Yves BÉLANGER et Francine SENÉCAL | 241 |
| La politique fédérale de main-d'oeuvre | |
| x Roch DENIS | 257 |
| État fédéral et syndicalisme | |
| TROISIÈME PARTIE: QUESTIONS CULTURELLES ET SOCIALES | 295 |
| x Michel PELLETIER | 297 |
| Dynamique étatique dans le champ social: des développements substantiels dans une certaine continuité | |
| x Micheline LABELLE | 313 |
| La gestion fédérale de l'immigration internationale au Canada | |
| Caroline ANDREW | 343 |
| La politique urbaine: ruptures et constantes | |
| Carolle SIMARD | 357 |
| Les femmes dans l'État | |
| Bruno RAMIREZ et Sylvie TASCHEREAU | 383 |
| Les minorités: le multiculturalisme appliqué | |
| x Jean-Guy LACROIX et Benoît LÉVESQUE | 405 |
| Les libéraux et la culture: de l'unité nationale à la marchandisation de la culture | |

PRÉSENTATION

Durant 21 années, les libéraux fédéraux auront dominé la scène politique canadienne. Cette performance à elle seule constitue un événement historique auquel il convenait d'accorder toute l'attention nécessaire.

Déjà, les analyses, les études et les travaux consacrés à ces deux décennies s'accumulent sans que l'on soit encore en mesure de rendre compte de la richesse de cette période, une tâche qui pourrait s'avérer vaine avant longtemps étant donné la multiplication des approches et des points de vue. Ce recueil tire donc sa raison d'être d'un besoin de synthèse.

Précisons que nous nous sommes attaqués à cet ouvrage avec l'intention de nous interroger sur la cohérence de la gestion étatique assumée par les libéraux. Nous avons repéré, bien entendu, plusieurs éléments de continuité entre les gouvernements Pearson et Trudeau. Mais nous avons également découvert d'importantes ruptures. Ainsi les réponses apportées par l'État canadien aux pressions favorables à l'intégration de l'économie continentale mettent-elles en relief des divergences d'orientations, dont l'importance est soulignée dans plusieurs textes du présent recueil. Plus concrètement, l'approche intégrationniste sélective et prudente, dont un des fruits les plus spectaculaires fut sans doute le *Pacte de l'automobile* a, suite à l'accession au pouvoir de Pierre Trudeau, cédé la place à une ligne de conduite dont la substance sera puisée dans la tradition nationaliste et protectionniste canadienne, à laquelle on peut rattacher le *Rapport Gray* et le Programme énergétique national, entre autres.

Rétrospectivement, le choix en faveur du nationalisme économique étonne un peu. À petits pas, le Canada progressait, en effet, depuis la fin de la guerre, en direction d'une association plus étroite avec les États-Unis, commandée notamment par l'effritement de ses relations avec la Grande-Bretagne, l'exiguïté de son marché national et la vitalité exceptionnelle de l'économie américaine. Puis, soudainement, la démarche s'est interrompue. Plusieurs ont, dans le passé, imputé au protectionnisme américain la responsabilité de l'émergence d'un point de vue plus nationaliste à Ottawa. Il est vrai que la

démarche américaine a forcé le Canada à imaginer un plan de soutien de son économie articulé de façon plus centrale aux forces nationales. La lecture des textes qui suivent permet cependant de constater que cela n'explique pas tout. La trajectoire économique du gouvernement fédéral a été également influencée par le projet constitutionnel des libéraux, ce qui nous amène à identifier un second point de rupture.

Refusant tout compromis avec les provinces, le gouvernement Trudeau a tourné le dos à l'orientation plus conciliatrice de son prédécesseur, pour lui préférer une politique intransigeante, entièrement vouée à la promotion d'un État fédéral fort. On connaît la suite de l'histoire. Après des négociations longues et peu fructueuses, Ottawa a opté pour une stratégie qui aura finalement eu le mérite de dénouer l'impasse au plus grand détriment des intérêts du gouvernement québécois. L'épisode un peu scabreux du rapatriement de la Constitution est probablement à cet égard le plus éloquent. Il permet de mettre en lumière l'intensité de l'anti-nationalisme québécois du gouvernement fédéral, dont les formes et les modalités ont sans doute été soumises aux aléas de la conjoncture, mais dont le fond trahit incontestablement la pensée de Pierre Trudeau.

Peu d'hommes politiques canadiens ont marqué avec autant de profondeur que Pierre Trudeau la philosophie gouvernementale fédérale. Pour Trudeau, l'objectif était de bloquer la voie au nationalisme québécois. Pour y parvenir, il s'est consacré pendant presque toute la durée de son règne à bâtir une alternative fédérale crédible, allant de la promotion articulée d'un nationalisme canadien à une conception multi-ethnique et bilingue du Canada. L'effort économique et politique de l'État a été canalisé dans cette direction. Des centaines de millions de dollars ont été attribués à la défense du bilinguisme et à la promotion de la culture canadienne. Le nationalisme canadien conçu et mis en application par le gouvernement Trudeau sera d'ailleurs avant toute chose un nationalisme d'État. Bien que ce nationalisme ait laissé des marques indélébiles sur de nombreux dossiers, il apparaît, avec le recul du temps, que le projet a éprouvé de nombreuses difficultés suite au départ de son artisan principal. Pierre Trudeau a néanmoins été un facteur politique qui a mené, dans plusieurs dossiers, à la remise en question des orientations traditionnelles.

Le contexte des années 1980 a donné lieu à un rajustement politique qui a remis le continentalisme à l'ordre du jour. L'heure est maintenant au libre-échange. L'exacerbation des régionalismes, imputable en bonne partie à la politique des libéraux fédéraux, a pour sa part débouché sur la négociation d'un nouveau compromis entre le gouvernement fédéral et les provinces dont la pièce maîtresse est l'*Accord du lac Meech*. Un accord auquel Trudeau s'est opposé à cause de son caractère décentralisateur, mais un accord qui a permis de reléguer à l'histoire les déchirements qui ont ponctué les négociations constitutionnelles au cours des trois dernières décennies.

On serait ainsi tenté de conclure que le prix qu'aura finalement eu à payer le gouvernement fédéral pour mettre fin à la crise constitutionnelle et écarter la

menace sécessionniste québécoise aura été celui de renoncer à une certaine vision de la centralisation au sein de l'État. Finalement, la victoire n'aura pas été totale pour Pierre Trudeau.

À la lumière de la trajectoire que nous venons de décrire, il nous apparaît difficile de prêcher en faveur d'une vision intégrée du pouvoir libéral fédéral au cours de la période étudiée. Cette trajectoire n'a pas été linéaire; elle a été soumise à plusieurs changements d'orientation qui ont mené périodiquement à d'importantes remises en question des options fondamentales du gouvernement. Tous les collaborateurs de ce livre ont préféré une lecture de la période qui met conséquemment en évidence les points de rupture de cette démarche.

Le bilan des 21 ans du pouvoir libéral fédéral à Ottawa est néanmoins impressionnant. En six législatures, plus de 1 000 lois auront été adoptées, 130 sociétés d'État créées, 36 000 nouveaux fonctionnaires embauchés. Les structures sociales et économiques du pays ont été totalement bouleversées. La mise en place du régime d'assurance sociale, par exemple, a transformé les conditions d'existence de millions d'individus. Il en va de même de l'influence de la politique économique sur les entreprises. En fait, les libéraux ont forgé le creuset dans lequel s'est formée la nouvelle bourgeoisie canadienne. C'est à l'instigation du gouvernement fédéral que se sont constitués la plupart des mégapoles sur lesquels repose présentement la stratégie commerciale canadienne. Parallèlement, les milieux syndicaux ont dû faire face à l'effritement de leur influence sociale. Après avoir connu un sommet historique de 31 % en 1978, le taux de syndicalisation a décliné à 26 % en 1984. Pendant ce temps, le taux de chômage grimpa de 5 % à 11 % et le déficit budgétaire connaissait une escalade sans précédent. Il faut préciser que les libéraux ont dû affronter entre 1975 et 1984 une décennie entière de déboires économiques. Pendant les premières onze années de pouvoir, le PNB a connu une croissance moyenne réelle de 5,2 %, mais a chuté de moitié au cours de la décennie ultérieure. C'est donc également sur la toile de fond d'une économie chancelante que se sont posés la plupart des enjeux dont nous avons précédemment fait état.

Le destin du gouvernement libéral fédéral a donc été scellé dans un environnement complexe dont le lecteur sera à même d'accumuler les indices. Entre l'émission actuelle et les synthèses à venir, les vingt-trois collaborateurs au présent ouvrage ont accepté de soumettre dix-sept dossiers dans leur domaine d'expertise afin de procéder à un premier rassemblement de nos connaissances de ces années de gouverne. À leur tour, ces dossiers ont été regroupés en trois grands blocs. La première partie est consacrée aux questions politiques et l'on y traite successivement de la conjoncture politique, de la politique étrangère, de la défense, de la réforme constitutionnelle, de la Charte et de la centralisation au sein de l'exécutif; la seconde partie couvre l'économie politique, les politiques régionales, la politique énergétique, la politique de main-d'oeuvre et la syndicalisation; la troisième rassemble les travaux consacrés aux questions sociales et institutionnelles avec des textes portant sur la politique sociale, la

politique culturelle, la politique urbaine, les femmes, l'immigration, et, enfin, les minorités.

Nous n'avons pas la prétention d'avoir couvert l'ensemble de l'activité des sept gouvernements qui se sont succédé à Ottawa entre 1963 et 1984.

Cependant, l'originalité du projet tient peut-être au fait que tous les collaborateurs ont été priés de constituer leur dossier à partir de grandes lignes directrices qui ont été suivies et respectées. Aussi, au-delà de la diversité des thèmes abordés, le traitement s'appuie dans chaque cas sur la documentation la plus pertinente et la plus significative. Il ressort ainsi de l'ensemble une étonnante homologie d'un article à l'autre et une indéniable continuité dans la poursuite et le développement de ce que nous pourrions appeler une «logique de système».

En particulier, il apparaît de plus en plus clairement à quel point les deux premiers ministres qui ont présidé aux destinées du pays — si l'on excepte le court intermède conservateur de 1979 où Joe Clark a assumé cette responsabilité — ont cherché à accroître la marge de manoeuvre du Canada dans un monde en constante évolution. Nous sommes conscients des limites du présent ouvrage et, surtout, des risques auxquels nous nous exposons en nous attaquant à des dossiers sur lesquels la poussière n'est pas entièrement retombée. Nous espérons toutefois que ce premier effort de synthèse réalisé par des Québécois pourra donner suite à un débat fertile.

YVES BÉLANGER ET DORVAL BRUNELLE

PREMIÈRE PARTIE: QUESTIONS POLITIQUES

12

VINGT ANS DE POUVOIR LIBÉRAL À OTTAWA: LA CONJONCTURE POLITIQUE

André Bernard

Département de science politique
Université du Québec à Montréal

On ne peut expliquer la domination du Parti libéral à la Chambre des communes du Canada, de 1963 à 1984, sans se référer aux années antérieures, d'une part, et sans se référer au comportement électoral des Québécois, d'autre part.

On ne peut, par ailleurs, comprendre les priorités du gouvernement libéral au pouvoir à Ottawa durant ces années si on ne tient pas compte des revendications des électeurs francophones du Canada.

Certes, de nombreux facteurs ont influencé les décisions des électeurs canadiens et celles des membres du gouvernement fédéral au cours de la période, et il ne faut pas sous-estimer l'importance de certains d'entre eux, cependant, aucun de ces facteurs n'a eu un poids aussi considérable que le facteur «Québec». La question du Québec a marqué la période au cours de laquelle le Parti libéral a exercé le pouvoir à Ottawa, d'abord sous la direction de Lester B. Pearson, puis sous celle de Pierre Elliott Trudeau.

LE RETOUR DES LIBÉRAUX AU POUVOIR À OTTAWA EN 1963

En reprenant le pouvoir à Ottawa en 1963, les libéraux renouaient en effet avec une longue tradition de liens privilégiés avec l'électorat québécois, tradition très provisoirement délaissée lors des élections générales de 1958.

Avec plus de 26 % des sièges (28 % de 1953 à 1974 inclusivement) à la Chambre des communes du Canada, l'électorat québécois, en se rangeant surtout du côté des candidats libéraux, a généralement donné au Parti libéral un avantage décisif (voir tableau 1).

Tableau 1

Nombre de sièges et pourcentages des voix exprimées obtenus par chacun des deux principaux partis, aux élections générales à la Chambre des communes du Canada, 1896-1984, pour l'ensemble du Canada, pour le Québec et l'Ontario

| Élection | CANADA | | | | | | | | QUÉBEC | | | | ONTARIO | | | |
|----------|----------|---------|--------|--------------|--------|----------|---------|--------|--------------|--------|----------|---------|---------|--------------|--------|--|
| | Effectif | Libéral | | Conservateur | | Effectif | Libéral | | Conservateur | | Effectif | Libéral | | Conservateur | | |
| | | Votes % | Sièges | Votes % | Sièges | | Votes % | Sièges | Votes % | Sièges | | Votes % | Sièges | Votes % | Sièges | |
| 1896 | 213 | 45 | 118 | 46 | 88 | 65 | 54 | 49 | 46 | 16 | 92 | 40 | 43 | 45 | 43 | |
| 1900 | 213 | 51 | 133 | 47 | 80 | 65 | 56 | 57 | 43 | 8 | 92 | 48 | 37 | 50 | 55 | |
| 1904 | 214 | 52 | 138 | 46 | 75 | 65 | 56 | 53 | 42 | 11 | 86 | 50 | 38 | 50 | 48 | |
| 1908 | 221 | 50 | 135 | 47 | 85 | 65 | 58 | 54 | 41 | 11 | 86 | 47 | 37 | 51 | 48 | |
| 1911 | 221 | 48 | 87 | 51 | 134 | 65 | 50 | 38 | 48 | 27 | 86 | 43 | 13 | 56 | 73 | |
| 1917 | 235 | 40 | 82 | 57 | 153 | 65 | 73 | 62 | 25 | 3 | 82 | 34 | 8 | 63 | 74 | |
| 1921 | 235 | 41 | 116 | 30 | 50 | 65 | 70 | 65 | 18 | 82 | 30 | 21 | 39 | 37 | 37 | |
| 1925 | 245 | 40 | 99 | 46 | 116 | 65 | 59 | 59 | 34 | 4 | 82 | 31 | 11 | 57 | 68 | |
| 1926 | 245 | 46 | 128 | 45 | 91 | 65 | 62 | 60 | 34 | 4 | 82 | 39 | 26 | 54 | 53 | |
| 1930 | 245 | 45 | 91 | 49 | 137 | 65 | 53 | 40 | 45 | 24 | 82 | 43 | 22 | 55 | 59 | |
| 1935 | 245 | 45 | 173 | 30 | 40 | 65 | 54 | 55 | 28 | 5 | 82 | 42 | 56 | 35 | 25 | |
| 1940 | 245 | 52 | 181 | 31 | 40 | 65 | 63 | 61 | 20 | 1 | 82 | 51 | 57 | 43 | 25 | |
| 1945 | 245 | 41 | 125 | 27 | 67 | 65 | 51 | 53 | 8 | 2 | 82 | 41 | 34 | 42 | 48 | |
| 1949 | 262 | 49 | 193 | 30 | 41 | 73 | 60 | 68 | 25 | 2 | 83 | 46 | 56 | 37 | 25 | |
| 1953 | 265 | 49 | 171 | 31 | 51 | 75 | 61 | 66 | 29 | 4 | 85 | 47 | 51 | 40 | 33 | |
| 1957 | 265 | 41 | 105 | 39 | 112 | 75 | 58 | 62 | 31 | 9 | 85 | 37 | 21 | 49 | 61 | |
| 1958 | 265 | 34 | 49 | 54 | 208 | 75 | 46 | 25 | 49 | 50 | 85 | 33 | 15 | 56 | 67 | |
| 1962 | 265 | 37 | 100 | 37 | 116 | 75 | 39 | 35 | 30 | 14 | 85 | 42 | 44 | 39 | 35 | |
| 1963 | 265 | 42 | 129 | 33 | 95 | 75 | 46 | 47 | 19 | 8 | 85 | 46 | 52 | 35 | 27 | |
| 1965 | 265 | 40 | 131 | 32 | 97 | 75 | 46 | 56 | 21 | 8 | 85 | 44 | 51 | 34 | 25 | |
| 1968 | 264 | 46 | 155 | 31 | 72 | 74 | 54 | 56 | 21 | 4 | 88 | 47 | 64 | 32 | 17 | |
| 1972 | 264 | 39 | 109 | 35 | 107 | 74 | 50 | 56 | 17 | 2 | 88 | 38 | 36 | 39 | 40 | |
| 1974 | 264 | 43 | 141 | 35 | 95 | 74 | 54 | 60 | 21 | 3 | 88 | 44 | 55 | 35 | 25 | |
| 1979 | 282 | 40 | 114 | 36 | 136 | 75 | 62 | 67 | 13 | 2 | 95 | 36 | 32 | 42 | 57 | |
| 1980 | 282 | 44 | 147 | 32 | 103 | 75 | 68 | 74 | 13 | 1 | 95 | 42 | 52 | 35 | 38 | |
| 1984 | 282 | 28 | 40 | 50 | 211 | 75 | 35 | 17 | 50 | 58 | 95 | 30 | 14 | 48 | 67 | |

Source: Rapports du directeur général des élections, Ottawa. Pourcentages calculés par l'auteur.

On peut évoquer de multiples raisons pour expliquer l'appui accordé aux libéraux. Cet appui vient d'abord du fait que, davantage représentatifs du Québec et des francophones que le sont les autres élus, les députés libéraux peuvent, mieux que les autres, solliciter le «vote d'identification» des Québécois et des francophones hors Québec: les Québécois et les francophones hors Québec appuient d'autant plus le Parti libéral que celui-ci les représente mieux, et le Parti libéral est d'autant plus représentatif des Québécois et des francophones hors Québec que ceux-ci l'appuient davantage. Ce vote d'identification est d'ailleurs renforcé quand le chef du Parti libéral est un francophone (cas de Wilfrid Laurier, premier ministre de 1896 à 1911, et de Louis Stephen Saint-Laurent, premier ministre du 15 novembre 1948 au 21 juin 1957). Il y a aussi le fait que, souvent dominé par des élus unilingues anglophones, le Parti conservateur (après 1942, ce parti a été appelé progressiste conservateur) a parfois soutenu des projets politiques qui n'avaient guère d'appui au Québec, en particulier au cours

des deux grandes guerres mondiales. Il y a enfin, parmi les raisons de l'appui accordé aux libéraux fédéraux, le fait de l'organisation libérale provinciale au Québec: cette organisation a généralement servi les candidats libéraux aux élections fédérales, réussissant à faire «sortir le vote libéral», alors que le taux d'abstention, lors de ces élections, était relativement élevé au Québec.

Dans ces conditions, le succès des progressistes conservateurs au Québec en 1958 a paru exceptionnel. Et il était exceptionnel en effet, puisqu'il fut sans lendemain. Une explication du comportement électoral des Québécois en 1958 peut être trouvée dans le fait que le Parti libéral avait dorénavant pour chef un anglophone, Lester B. Pearson, qui avait défait l'aspirant Paul Martin au congrès d'investiture de janvier 1958, tenu à la suite de l'échec électoral des libéraux le 10 juin 1957 et de la démission subséquente de leur chef, Louis Stephen Saint-Laurent. Un sondage réalisé au Québec en décembre 1957 avait indiqué que seulement 27 % des répondants québécois estimaient que Pearson ferait un meilleur premier ministre que le progressiste conservateur John Diefenbaker, alors chef du gouvernement minoritaire à Ottawa¹. De nombreux électeurs libéraux du Québec et de nombreux francophones hors Québec, en 1958, se réfugièrent dans l'abstention ou, même, prirent le «risque» d'appuyer un candidat progressiste conservateur. Mais John Diefenbaker manifesta une telle incompréhension des francophones² qu'il perdit en 1962 les appuis qu'il avait obtenus en 1958 au Québec et chez les francophones hors Québec. Parmi les voix exprimées au Québec, la proportion recueillie par les progressistes conservateurs en 1957 s'élevait à 31 %; cette proportion avait atteint 49 % en 1958; elle fut réduite à 30 % en 1962.

Décus de Diefenbaker et peu enclins à voter pour Pearson, un tiers des francophones qui avaient appuyé des candidats progressistes conservateurs au Québec en 1958 se rangèrent du côté des créditistes aux élections du 18 juin 1962, tout comme le firent quelque 20 à 25 % des francophones québécois qui avaient appuyé des candidats libéraux en 1958³. Les créditistes, dirigés par Réal Caouette, obtinrent 26 sièges au Québec en 1962, avec 26 % des voix exprimées. Le succès relatif des créditistes aux élections fédérales de 1962 au Québec, qui peut certainement être expliqué de plusieurs manières⁴, avait

1. BECK, J.M., *Pendulum of Power. Canada's Federal Elections*, Scarborough, Prentice-Hall of Canada Ltd., 1968, p. 320.
2. REGENSTREIF, P., *The Diefenbaker Interlude. Parties and Voting in Canada*, Toronto, Longmans Canada Ltd., 1965, p. 109-132.
3. Sondage numéro 297, de juin 1962, du Canadian Institute for Public Opinion, cité par REGENSTREIF, P., *The Diefenbaker Interlude, op.cit.*, p. 117.
4. LEMIEUX, V., «The Election in the Constituency of Lévis», dans MEISEL, J., *Papers on the 1962 Election*, Toronto, University of Toronto Press, 1964, p. 33-52.; DION, Léon, «The Election in the Province of Quebec», dans MEISEL, J., *Papers on the 1962 Election, op.cit.*, p. 109-128; voir aussi, IRVINE, W.P., «An Analysis of Voting Shifts in Quebec», dans

puissamment contribué à la déroute électorale du gouvernement de John Diefenbaker.

À la suite de l'élection de 1962, John Diefenbaker n'avait plus de majorité parlementaire. Son parti n'avait obtenu que 116 sièges (avec 2 865 582 voix), les libéraux en avaient obtenu 100 (avec 2 861 834 voix). Les créditistes avaient 26 élus au Québec, deux en Alberta et deux en Colombie-Britannique, alors que le Nouveau Parti démocratique, issu en 1961 (31 juillet — 4 août) de la Cooperative Commonwealth Federation, elle-même créée en 1932, avait fait élire dix-neuf de ses candidats. Puisque les néo-démocrates dirigés par T.C. Douglas lui étaient hostiles, John Diefenbaker, pour rester au pouvoir, fut obligé d'obtenir l'appui des députés créditistes, qui l'avaient combattu pendant la précédente campagne électorale et avaient contribué à sa défaite.

Le gouvernement Diefenbaker, que les créditistes avaient appuyé à la session d'automne 1962 (ouverte le 27 septembre), tomba le 5 février 1963, quinze jours après la reprise des travaux (le 21 janvier): les députés créditistes lui retirèrent leur appui. La chute du gouvernement de John Diefenbaker se produisit au terme d'une crise causée par les prises de position contradictoires des ministres progressistes conservateurs au sujet de la politique d'armement du Canada, politique qu'avait voulu préciser le général Lauris Norstad, commandant sortant de l'organisation du *Traité de l'Atlantique Nord* (dans une déclaration du 4 janvier 1963). Plusieurs ministres étaient opposés à l'idée de doter les forces armées canadiennes d'armes nucléaires (c'était notamment le point de vue du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Howard Green); d'autres ministres y étaient favorables (c'était le cas du ministre de la Défense, Douglas Harkness, du ministre du Commerce, George Hees, et du ministre associé de la Défense, J.P.A. Sévigny). Le 3 février, Douglas Harkness offrit sa démission; le lendemain, Lester B. Pearson présenta une motion de non-confiance fondée sur l'impression de confusion que donnait le gouvernement; le 5, les créditistes de Réal Caouette scellèrent la défaite du gouvernement de John Diefenbaker⁵.

Les élections réclamées par John Diefenbaker eurent lieu le 8 avril 1963 et eurent pour résultats de porter Lester B. Pearson à la tête d'un nouveau gouvernement minoritaire, les libéraux ayant obtenu 129 sièges et les progressistes conservateurs 95. Les créditistes avaient perdu six sièges au Québec

MEISEL, J., *Papers on the 1962 Election, op.cit.*, p. 129-143; PINARD, M., *The Rise of a Third Party. A Study in Crisis Politics*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall Inc., 1971, 285 pages; STEIN, Michael B., *The Dynamics of Right-Wing Protest: A Political Analysis of Social Credit in Quebec*, Toronto, University of Toronto Press, 1973, 256 pages.

5. NEWMAN, P.C., *Renegade in Power: The Diefenbaker Years*, Toronto, McClelland and Stewart Ltd., 1963, p. 340-382 (dans l'édition d'octobre 1964).

(ils n'en avaient plus que 20), et le Nouveau Parti démocratique avait perdu l'unique siège qu'il avait obtenu précédemment en Nouvelle-Écosse, ainsi qu'un siège en Colombie-Britannique.

C'est au Québec surtout que l'élection s'était jouée. Les libéraux y avaient retrouvé les 46 % des voix qu'ils avaient eues déjà en 1957 (à l'époque de Louis Stephen Saint-Laurent) et ils y avaient augmenté de douze le nombre de leurs sièges (qui passait de 35 à 47). La situation ne fut pas sensiblement modifiée en 1965, lors des élections du 8 novembre (voir tableau 2).

Tableau 2
Nombre de sièges et pourcentage des voix exprimées obtenus par les divers partis, par région, élections générales à la Chambre des communes du Canada, 1963, 1965, 1968 et 1972

| | Colombie-Britannique et Territoires | | Alberta, Saskatchewan, Manitoba | | Ontario | | Québec | | Provinces de l'Atlantique | |
|--------------|-------------------------------------|--------|---------------------------------|--------|---------|--------|--------|--------|---------------------------|--------|
| | Sièges | Voix % | Sièges | Voix % | Sièges | Voix % | Sièges | Voix % | Sièges | Voix % |
| 1963 (8.04) | | | | | | | | | | |
| Libéral | 7 | 32.6 | 3 | 26.1 | 52 | 46.3 | 47 | 45.6 | 20 | 49.9 |
| Prog. Cons. | 6 | 24.1 | 41 | 47.0 | 27 | 35.3 | 8 | 19.5 | 13 | 42.6 |
| NPD | 9 | 29.6 | 2 | 13.1 | 6 | 15.9 | | 7.1 | | 4.9 |
| CS/RC | 2 | 13.0 | 2 | 13.6 | | 2.0 | 20 | 27.3 | | 2.4 |
| Autres | | 0.5 | | 0.2 | | 0.4 | | 0.4 | | 0.2 |
| 1965 (8.11) | | | | | | | | | | |
| Libéral | 8 | 30.5 | 1 | 25.4 | 51 | 43.6 | 56 | 45.6 | 15 | 47.5 |
| Prog. Cons. | 4 | 19.8 | 42 | 45.3 | 25 | 34.0 | 8 | 21.3 | 18 | 44.6 |
| NPD | 9 | 32.3 | 3 | 18.3 | 9 | 21.7 | | 12.0 | | 7.2 |
| CS/RC | 3 | 17.0 | 2 | 10.9 | | 0.4 | 9 | 17.5 | | 0.5 |
| Autres | | 0.4 | | 0.1 | | 0.3 | 2 | 3.7 | | 0.2 |
| 1968 (25.06) | | | | | | | | | | |
| Libéral | 17 | 42.1 | 11 | 34.8 | 64 | 46.6 | 56 | 53.6 | 7 | 41.4 |
| Prog. Cons. | 1 | 19.7 | 25 | 40.9 | 17 | 32.0 | 4 | 21.3 | 25 | 52.8 |
| NPD | 7 | 32.3 | 9 | 21.8 | 6 | 20.6 | | 7.5 | | 5.4 |
| CS/RC | | 5.6 | | 1.2 | | 0.1 | 14 | 16.4 | | 0.3 |
| Autres | | 0.3 | | 1.3 | 1 | 0.7 | | 1.1 | | 0.1 |
| 1972 (30.10) | | | | | | | | | | |
| Libéral | 4 | 29.0 | 3 | 26.7 | 36 | 38.2 | 56 | 49.1 | 10 | 39.4 |
| Prog. Cons. | 9 | 33.2 | 34 | 47.5 | 40 | 39.1 | 2 | 17.4 | 22 | 49.8 |
| NPD | 12 | 34.9 | 8 | 22.8 | 11 | 21.5 | | 6.4 | | 8.4 |
| CS/RC | | 2.6 | | 2.7 | | 0.4 | 15 | 24.4 | | 2.0 |
| Autres | | 0.3 | | 0.3 | 1 | 0.8 | 1 | 2.7 | | 0.5 |

Sources: Rapports du directeur général des élections, Ottawa, nos calculs.

LA QUESTION DU QUÉBEC: 1963, ANNÉE DE FONDATION DU FRONT DE LIBÉRATION DU QUÉBEC ET ANNÉE DE LA TRANSFORMATION DU RASSEMBLEMENT POUR L'INDÉPENDANCE NATIONALE EN PARTI POLITIQUE

Les élections fédérales du 8 avril 1963 étaient à peine terminées (l'assermentation des ministres n'eut lieu que le 22 avril) quand, le 20 avril, une bombe éclata à

l'arrière du centre de recrutement de l'armée canadienne, rue Sherbrooke, à Montréal, et causa la mort de William O'Neill, âgé de 65 ans.

Cet attentat fut immédiatement revendiqué par le Front de libération du Québec (FLQ), une organisation clandestine créée peu auparavant et dont le grand public ignorait encore l'existence. Cet attentat était le premier acte de violence sanglante à survenir au Québec depuis qu'avait recommencé l'agitation indépendantiste quelques années auparavant. Avec l'explosion de cette bombe, la première de ce qui devait être une longue série, la question du Québec prenait soudain une importance nouvelle.

Six ans auparavant, en 1957, Raymond Barbeau avait fondé une organisation indépendantiste, l'Alliance laurentienne, et avait fait rééditer un ouvrage initialement publié en 1938, *Nos droits à l'indépendance politique*, de l'abbé Wilfrid Morin. Barbeau lui-même avait, depuis, écrit trois livres préconisant l'indépendance du Québec, le premier intitulé *J'ai choisi l'indépendance*, en 1961, le deuxième, *Le Québec est-il une colonie?*, en 1962, et le troisième, *La libération économique du Québec*, en février 1963.

En septembre 1960, deux autres organisations indépendantistes avaient été créées, l'une (le 8 septembre) appelée l'Action socialiste pour l'indépendance du Québec, l'autre (le 10), le Rassemblement pour l'indépendance nationale (RIN). Parmi les fondateurs du RIN, se trouvait Marcel Chaput, auteur du livre *Pourquoi je suis séparatiste*, publié en 1961.

Le 3 mars 1963, peu avant l'élection fédérale qui avait porté les libéraux au pouvoir à Ottawa, le RIN s'était transformé en parti politique afin de porter son action sur le scène électorale. En devenant parti politique, le RIN faisait concurrence à une autre formation indépendantiste, le Parti républicain du Québec, créé le 17 décembre 1962 par Marcel Chaput, l'un des fondateurs du RIN qui s'était précédemment dissocié du groupe des fondateurs de cette organisation.

La multiplication des organisations indépendantistes contribuait, paradoxalement, à la vigueur du mouvement parce qu'elle l'ouvrait à toutes les tendances politiques, du socialisme au corporatisme.

C'est ainsi que l'explosion du 20 avril fut interprétée par les dirigeants libéraux à Ottawa comme le prolongement inévitable d'une agitation croissante de la part d'organisations autorisées, la liberté d'expression en vigueur au Canada permettant l'action politique (conférences, publications, manifestations pacifiques) de la part des groupes de toutes tendances.

Les dirigeants fédéraux, dans un premier temps, cherchèrent à combattre la violence, estimant qu'elle devait être le fait de quelques individus.

À la suite de l'explosion du 20 avril, et plus tard, à la suite d'une série d'explosions dans des boîtes à lettres à Westmount (où il y eut un blessé, le sergent-major Walter Leja), la collaboration des forces de police, l'offre de récompenses et l'inexpérience des jeunes terroristes contribuèrent à l'arrestation, en juin 1963, de plusieurs membres du Front de libération du Québec.

Mais ce succès de police devait, selon les dirigeants, être complété, dans une perspective à plus long terme, par des mesures destinées, d'une part, à retirer aux indépendantistes les motifs de leurs revendications et, d'autre part, à donner aux Canadiens français de nouvelles raisons de se sentir chez eux au Canada.

Pour agir, il fallait cependant au gouvernement de Lester B. Pearson, une meilleure connaissance des griefs des francophones. Pour obtenir cette connaissance, on décida d'avoir recours à une commission royale, qui fut créée le 19 juillet 1963, sous le nom de Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, et co-présidée par André Laurendeau, journaliste au quotidien *Le Devoir*, qui en avait préconisé la création en 1962, et A. Davidson Dunton, président de la Canadian Broadcasting Corporation.

La Commission mit six ans à examiner la question. Elle publia le premier livre de son rapport en octobre 1967 et, après avoir coûté plus de 7 500 000 en dollars de l'époque, produisit une importante collection d'études spécialisées dans lesquelles la situation des francophones du Canada était décrite en des termes qui confirmaient les constatations des indépendantistes québécois.

Estimant que la reconnaissance de la langue française et l'embauche de francophones au sein de l'administration fédérale contribueraient à apaiser les indépendantistes québécois, le gouvernement de Lester B. Pearson entreprit d'introduire à Ottawa, dès 1963, des mesures correctives en faveur du français et des francophones. On eut même recours aux symboles: ainsi, par exemple, on nomma le général Jean Allard commandant en chef des forces armées canadiennes et, autre exemple, on changea le nom de la société Trans Canada Airlines pour en faire la société Air Canada.

Il fallut cependant attendre le premier livre du rapport de la Commission pour que soit adoptée, en juillet 1969, après l'accession de Pierre Elliott Trudeau au pouvoir, la *Loi canadienne sur les langues officielles* qui prévoyait notamment la désignation, par le gouvernement fédéral, d'un commissaire aux langues officielles chargé de veiller au respect du statut du français et de l'anglais dans toutes les institutions fédérales du Canada. La Commission avait constaté que les francophones, qui avaient déjà été plus du tiers de la population du Canada, ne pouvaient pas s'exprimer en français dans la plupart de leurs rapports avec l'administration fédérale du Canada. La loi sur les langues officielles avait pour objectif de donner aux francophones la possibilité de s'exprimer en français dans toutes leurs communications avec l'administration fédérale canadienne.

Estimant par ailleurs que c'était là un moyen d'enlever aux indépendantistes des motifs de leurs revendications, le gouvernement de Lester B. Pearson entreprit d'accorder au Québec une part plus grande des ressources budgétaires fédérales et d'accorder au gouvernement du Québec un certain nombre de «privileges». L'équipe de Lester B. Pearson fut d'ailleurs encouragée dans cette voie par les conseillers et collègues du premier ministre du Québec, Jean Lesage, qui avait lui-même été membre du Conseil des ministres présidé par Louis

Stephen Saint-Laurent à l'époque où Lester B. Pearson était secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

Les actions budgétaires en faveur du Québec furent engagées dès 1963-1964. Ainsi, les paiements de péréquation furent augmentés et la part du Québec fut accrue. De même divers programmes fédéraux furent réaménagés de façon à bénéficier davantage à la population québécoise. Les programmes fédéraux qui déjà favorisaient la population du Québec (essentiellement des programmes de transferts en faveur des gagne-petit) furent par ailleurs révisés de façon à ce que leur impact au Québec soit plus important qu'auparavant.

Ces diverses mesures budgétaires, cependant, s'avèrent longtemps insuffisantes tant l'écart à combler était considérable⁶. Par ailleurs, elles ne pouvaient complètement compenser les effets de conjoncture qui favorisaient l'Ontario et les provinces de l'Ouest du Canada, effets de conjoncture que le fameux «pacte de l'auto» liant le Canada et les États-Unis devait renforcer, et que la construction de la voie maritime du Saint-Laurent, ouvrant l'Ontario aux navires de haute-mer, avait révélés, plusieurs années auparavant.

À la longue, néanmoins, ces efforts budgétaires permirent d'atteindre l'objectif défini par le gouvernement de Lester B. Pearson en 1963. En effet, vers la fin des années 70, la proportion des dépenses fédérales au Québec a finalement dépassé la proportion des revenus fédéraux provenant du Québec, de l'aveu même des indépendantistes québécois.

Les efforts consentis du point de vue des dépenses fédérales, tout en étant considérables, n'étaient cependant pas aussi exigeants que les concessions d'ordre constitutionnel ou quasi constitutionnel qui furent, à l'époque, consenties en faveur du Québec.

Parmi les accommodements conclus avec le gouvernement de la province de Québec, il en est trois qui eurent des conséquences importantes. Le premier concernait le régime de pensions du Canada⁷. Malgré les oppositions très vives qui avaient été manifestées, le Québec obtenait, au début d'avril 1964, de constituer son propre régime, pour les résidents du Québec, alors que les résidents des autres provinces seraient couverts par le régime fédéral. Cet accommodement allait permettre au gouvernement du Québec d'établir le Régime des rentes du Québec ainsi que la Caisse de dépôts et de placements, deux institutions qui, au cours des années suivantes, s'avèrent exceptionnellement bénéfiques pour le Québec.

Le deuxième accommodement important conclu à cette époque en faveur du Québec prit la forme d'une loi fédérale permettant des arrangements financiers

6. MORIN, C., *Le pouvoir québécois... en négociation*, Montréal, Les Éditions du Boréal Express, 1972, 208 pages; *Le combat québécois*, Montréal, Les Éditions du Boréal Express, 1973, 189 pages.

7. SIMEON, R., *Federal-Provincial Diplomacy. The Making of Recent Policy in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1972, 324 pages (en particulier, p. 152-154, p. 175-176 et p. 257-258).

en faveur des provinces qui ne participeraient pas aux programmes à frais partagés établis par le gouvernement fédéral dans des domaines de juridiction provinciale ou de juridiction partagée. Connue sous le vocable anglais de *opting-out formula*, cette mesure d'exception ne fut, en pratique, utilisée qu'au Québec et elle permit au gouvernement de la province du Québec d'accroître sa part des impôts.

Le troisième accommodement d'importance consenti à cette époque concerne les relations extérieures du Québec. En 1965, le Québec put signer avec la France des ententes en matière d'éducation et de culture et, par la suite, il réussit à occuper une part du champ des relations internationales dans les domaines de juridiction provinciale⁸.

Par ailleurs, en plus des mesures visant à retirer aux indépendantistes les motifs de leurs revendications, le gouvernement de Lester B. Pearson engagea diverses actions destinées à donner aux francophones du Québec de nouvelles raisons de se sentir chez eux au Canada. Trois principales mesures furent prises à cet égard.

La première mesure fut la décision de doter le Canada d'un hymne et d'un drapeau distinctifs⁹. Le projet de drapeau auquel tenaient les Canadiens français fut soumis au début du 1964 à l'attention des citoyens, mais il a fallu 30 journées de débats, réparties sur plus de six mois de session, et quelque 270 discours des parlementaires, pour en arriver, le 15 décembre 1964, à l'adoption de «l'unifolié» comme drapeau national. Le débat sur le projet de drapeau mena à plus de circonspection au moment d'adopter l'hymne national, en 1966, le «O Canada», composé par Calixa Lavallée et exécuté pour la première fois en 1880.

La deuxième mesure fut de faire de l'année du centenaire de la Confédération canadienne, déjà prévue comme une année importante de réjouissances au Canada, une année vraiment exceptionnelle, spécialement au Québec où la ville de Montréal serait le site d'une exposition universelle.

On chercha enfin à conclure une entente avec les porte-parole des gouvernements provinciaux sur la question des amendements aux articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, articles consacrés au partage des juridictions de la constitution canadienne, afin de pouvoir obtenir du Parlement britannique que cette constitution puisse dorénavant être modifiée sans son recours. Le ministre de la Justice dans le gouvernement de Lester B. Pearson, Guy Favreau, publia en février 1965 un document qui, espérait-on, ferait l'unanimité: *Modification de la Constitution du Canada*. La formule proposée par Guy Favreau avait été acceptée par les procureurs généraux des

8. MORIN, C., *L'art de l'impossible. La diplomatie québécoise depuis 1960*, Montréal, Les Éditions du Boréal Express, 1987, 472 pages.

9. NEWMAN, P. C., *The Distemper of Our Times: Canadian Politics in Transition: 1963-1968*, Toronto, McClelland and Stewart Ltd., 1968, 558 pages (en particulier, p. 108-113 et p. 251-263).

provinces le 14 octobre 1964 et soumise à l'approbation des députés fédéraux à la fin d'octobre 1964. Le 21 janvier 1965, dans le discours inaugural de la session parlementaire à Québec, le gouvernement du Québec avait même annoncé son intention de faire ratifier l'entente d'octobre 1964 par l'Assemblée.

L'opposition extra-parlementaire à la formule¹⁰ proposée par Guy Favreau fut cependant si importante que Jean Lesage, un an après avoir annoncé qu'il la ferait ratifier, déclara, le 27 janvier 1966, qu'il avait décidé d'en remettre l'étude à plus tard.

LE REMPLACEMENT DE LESTER B. PEARSON PAR UN FRANCO-PHONE DU QUÉBEC, PIERRE ELLIOTT TRUDEAU, EN 1968

Il devint bientôt évident que les mesures conçues pour apaiser les revendications québécoises n'obtenaient pas l'effet désiré. En effet, le mouvement indépendantiste québécois ne cessait de prendre de l'ampleur.

L'année 1967 fut exceptionnelle à cet égard. Le 24 juillet, de passage à Montréal, le président de la République française, le général Charles de Gaulle, lance à la foule: «Vive le Québec libre!» Le 29 juillet, François Aquin, député libéral à Québec, quitte son parti pour se déclarer «indépendantiste». En octobre, ayant été banni du Parti libéral provincial en raison de la thèse souverainiste qu'il préconisait, un ancien ministre du gouvernement de Jean Lesage, René Lévesque, forme, avec un groupe d'anciens libéraux provinciaux, une organisation appelée «Mouvement souveraineté-association». Enfin, du 23 au 26 novembre, quelque 1 500 délégués des organisations canadiennes-françaises se réunissent à la Place des Arts de Montréal dans le cadre de ce qu'ils avaient appelé les États généraux du Canada français: à cette occasion, les délégués affirment le droit de la nation canadienne-française à l'autodétermination.

Ces événements retentissants de 1967, ajoutés aux attentats répétés du Front de libération du Québec et aux manifestations incessantes du Rassemblement pour l'indépendance nationale, convainquirent plusieurs dirigeants fédéraux de l'importance et de l'urgence d'intensifier la lutte contre le mouvement indépendantiste québécois et de faire étalage d'une plus grande fermeté.

Mais le premier ministre Lester B. Pearson, âgé de 70 ans (il était né en 1897), n'était guère disposé à s'engager dans une nouvelle série d'opérations contre les indépendantistes québécois. Il n'avait ni la santé ni l'énergie nécessaires.

10. BRUNELLE, D., «Le contentieux constitutionnel au Québec dans les années soixante», dans BRUNELLE, D., *L'État solide. Sociologie du fédéralisme au Canada et au Québec*, Montréal, Les Éditions Sélect, 1982, p. 79-107.

Les progressistes conservateurs, par ailleurs, avaient choisi un nouveau chef pour remplacer John Diefenbaker. Au congrès d'investiture de septembre 1967, Robert Stanfield avait pris la direction du Parti progressiste-conservateur et déjà les résultats d'un sondage d'octobre sur les intentions de vote avaient indiqué que 43 % des Canadiens préféreraient dorénavant les progressistes conservateurs, alors que seulement 34 % préféreraient les libéraux¹¹.

Manifestement, pour rester au pouvoir et pour mener une lutte plus énergique contre le mouvement indépendantiste, le Parti libéral devait se choisir un nouveau chef, plus jeune, plus combatif que Pearson. Un jeune francophone, Pierre Elliott Trudeau (né le 18 octobre 1919), ministre de la Justice depuis avril 1967, semblait remplir les conditions recherchées. On s'employa alors à organiser la succession¹².

Le 14 décembre 1967, après en avoir informé le Conseil des ministres, Pearson annonça qu'il céderait son poste au successeur que désignerait le parti. On annonça peu après que le congrès d'investiture aurait lieu du 4 au 6 avril 1968.

Trudeau ne se déclara pas candidat tout de suite. Il ne le fit que le 4 février 1968, après s'être assuré de solides appuis¹³. Déjà assez populaire, en raison des projets de loi qu'il avait parrainés à titre de ministre de la Justice, Trudeau réussit à passer pour le défenseur inconditionnel de l'unité canadienne face aux revendications du Québec. Il s'en prit au premier ministre du Québec, Daniel Johnson, lors de la conférence constitutionnelle des 5, 6 et 7 février et s'opposa, quelques jours plus tard, à la participation du Québec à une conférence internationale des ministres de l'Éducation des pays francophones au Gabon (le 19 février, les relations diplomatiques entre le Canada et le Gabon furent d'ailleurs rompues).

Comme l'écrivait un journaliste à l'époque, aux yeux de nombreux Canadiens d'origine britannique, Trudeau apparaissait comme «*a Frenchman who could put the trouble-making Frenchmen in their place*»¹⁴.

Choisi chef au quatrième tour de scrutin, le 6 avril, Trudeau remplaça Pearson le 20 et réclama (le 23 avril) de nouvelles élections pour le 25 juin. Cependant, malgré l'attrait que le nouveau chef pouvait susciter (on a parlé de Trudeumanie), et malgré sa performance lors du débat télévisé du 9 juin auquel participaient également Robert Stanfield, Réal Couette et T.C. Douglas, le Parti libéral ne réussit à gagner qu'une quinzaine de sièges, ne progressant que de 40 à 46 % des voix exprimées au Canada. Les libéraux perdirent huit sièges dans les

11. BECK, J.M., *Pendulum of Power*, op. cit., p. 399.

12. POLIQUIN, J.-M. et BEAL, J. R., *Les trois vies de Pearson*, Montréal, Les Éditions de l'Homme, 1968, p. 59-67.

13. RADWANSKI, G., *Trudeau*, Toronto, Macmillan Company of Canada Ltd., chapitre 6 (The Reluctant Leader), 1978. En version française, Montréal, Fides, 1979.

14. BECK, J.M., *Pendulum of Power*, op. cit., p. 400.

provinces de l'Atlantique, où de nombreux électeurs choisirent d'appuyer le chef progressiste conservateur, Robert Stanfield, un gars du pays, ancien premier ministre de Nouvelle-Écosse. Les progressistes conservateurs, d'un autre côté, perdirent 20 sièges dans l'Ouest: ce recul découlait de la défection vers l'abstention ou même vers le Parti libéral d'un petit nombre d'anciens électeurs progressistes conservateurs déçus de ce qu'un chef de l'Est du pays ait été préféré aux aspirants de l'ouest lors du congrès d'investiture de septembre 1967, et, à la fois, de petits réalignements aux dépens des créditistes et des néo-démocrates au bénéfice des libéraux. En Colombie-Britannique en particulier, la mobilisation des nouveaux électeurs (les jeunes) et d'anciens abstentionnistes favorisa également les libéraux.

Dans le centre du pays, en Ontario et au Québec, où sont concentrés 60 % des circonscriptions fédérales, les progressistes conservateurs perdirent douze sièges, non pas à cause d'une chute générale de popularité (car ils conservèrent l'essentiel des appuis dont ils avaient bénéficié en 1965), mais plutôt à cause des gains des libéraux auprès des francophones, auprès des nouveaux électeurs et auprès d'anciens abstentionnistes et à cause d'importants déplacements des frontières des circonscriptions électorales (car il y avait eu une révision de la carte électorale fédérale avant les élections).

Au Québec, 53,6 % des votants appuyèrent les candidats libéraux (une augmentation par rapport à 1965 alors que seulement 45,6 %, l'avaient fait). Trudeau, manifestement, avait été, au Québec, le facteur décisif dans la décision électorale de nombreux électeurs, francophones et anglophones¹⁵. Mais l'augmentation de l'appui accordé aux libéraux au Québec ne leur donna aucun siège supplémentaire, par rapport à 1965.

Bien qu'elle fut relativement modeste, compte tenu des espoirs qu'avait suscités Trudeau, la victoire libérale n'en était pas moins décisive (voir tableau 1 et tableau 2).

Cette victoire permit à Pierre Elliott Trudeau de poursuivre avec vigueur une quantité d'actions, surtout dans le domaine social, qu'il n'aurait peut-être pas pu engager si son parti avait été minoritaire à la Chambre des communes. L'action dans le domaine de la santé fut spectaculaire et elle a contribué à renforcer la présence des provinces dans les perceptions des citoyens. Les mesures fiscales relativement égalitaristes parrainées par le ministre E. Benson ont mené à une répartition un peu différente du fardeau fiscal entre les provinces, les provinces du Québec et de l'Atlantique se trouvant d'une certaine façon légèrement avantagées. Des programmes innovateurs comme «perspectives-jeunesses» ou «initiatives locales», dont près de 40 % des fonds furent dépensés au Québec, furent également importants du point de vue de la démarche de Pierre Trudeau à l'égard du Québec.

15. MEISEL, J., *Working Papers on Canadian Politics, Enlarged Edition*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1973, p. 31.

La stratégie de Pierre Trudeau se situait dans le prolongement des décisions prises au cours des années précédentes par son prédécesseur, Lester B. Pearson. Le gouvernement Trudeau, notamment avec la *Loi sur les langues officielles*, accentua les efforts déjà engagés afin d'améliorer le sort des francophones au sein de l'administration fédérale. Grâce aux programmes budgétaires, il poussa encore plus loin l'effort consenti afin d'éliminer l'écart séparant le Québec des autres provinces du point de vue des dépenses fédérales par habitant. À cet égard, les moyens déjà mis en oeuvre par le gouvernement de Lester B. Person furent appliqués par le gouvernement de Pierre Trudeau avec une énergie accrue.

L'agitation indépendantiste ne cessait pourtant pas et, en 1970, aux élections provinciales du Québec, 24 % des votes étaient allés au parti créé par René Lévesque à partir de l'organisation appelée «Mouvement souveraineté-association». Cependant, n'ayant obtenu que sept des 108 sièges de l'Assemblée nationale du Québec, le Parti québécois était fortement sous-représenté.

La sous-représentation du Parti québécois donna au FLQ un prétexte supplémentaire pour recourir encore davantage à la violence.

LA LOI DES MESURES DE GUERRE D'OCTOBRE 1970

En deux ans, une soixantaine de bombes avaient été posées par le FLQ; plusieurs d'entre elles avaient explosé, parfois avec effusion de sang. Le FLQ avait par ailleurs été impliqué dans une vingtaine de vols d'armes, de munitions, d'explosifs ou d'argent. De toute évidence, l'action terroriste.

Lorsque, le 5 octobre 1970, on apprit que le FLQ avait enlevé James Richard Cross, un diplomate britannique en poste à Montréal, on comprit que cette action avait atteint un degré dont la gravité était indiscutable, comme en témoignait l'expérience étrangère, en Uruguay notamment.

L'enlèvement de Pierre Laporte, ministre dans le gouvernement du Québec, confirma, le 10 octobre, les conclusions de ceux qui avaient compris que le terrorisme québécois suivait la même démarche que celui d'autres pays.

Aussi, en proclamant l'état d'urgence en vertu de la *Loi des mesures de guerre*, le 16 octobre, le premier ministre Trudeau posa un geste qui rassura de nombreuses personnes et qui, à la fois, permit peut-être de démanteler le réseau terroriste.

La nouvelle de la mort de Pierre Laporte, le 17 octobre, acheva de justifier, aux yeux des indécis, le geste de Trudeau, si bien que, selon les

résultats d'un sondage publiés un peu plus tard, 87 % des Canadiens appuyèrent, à l'époque, l'application de la *Loi des mesures de guerre*¹⁶.

Au terme des 453 arrestations, 3 068 perquisitions et incalculables interventions policières effectuées sous l'empire des mesures de guerre¹⁷, on avait repéré suffisamment de suspects pour que cesse le terrorisme au Québec. À la fin de 1970, moins de trois mois après la proclamation de l'état d'urgence, c'en était fait du Front de libération du Québec.

Très rapidement, les électeurs canadiens oublièrent les événements d'octobre 1970 et en vinrent même à ne plus craindre les indépendantistes, dorénavant personnifiés par les députés démocratiquement élus sous la bannière du Parti québécois en 1970 au Québec.

Créé en 1968, le Parti québécois avait d'ailleurs unifié le mouvement indépendantiste et, après les événements d'octobre 1970, avait contribué à le démocratiser. Les organisations antérieures, telle le Rassemblement pour l'indépendance nationale et le Ralliement national (parti souverainiste dirigé par Gilles Grégoire, un ancien député créditiste à Ottawa), avaient disparu au bénéfice du nouveau parti souverainiste animé par René Lévesque, l'ancien ministre libéral.

Le Parti québécois mena un débat de type parlementaire et se plia aux règles électorales. Il s'opposa, en particulier, aux accords constitutionnels proposés par le gouvernement de Pierre Trudeau, car ceux-ci lui apparaissaient tout à fait inacceptables pour un Québec en quête d'émancipation.

Ainsi, en 1971, l'opposition du Parti québécois au projet de modification de la constitution et au projet de charte constitutionnelle proposés par le premier ministre Trudeau, jointe à l'opposition exprimée par plusieurs personnalités du Québec, réussit-elle à convaincre le premier ministre québécois, Robert Bourassa, de refuser d'accepter ces projets, que tous les gouvernements provinciaux avaient cependant approuvés à la conférence constitutionnelle de Victoria les 15 et 16 juin 1971.

LES ÉLECTIONS DE 1972: LE PARTI LIBÉRAL, MINORITAIRE PARTOUT, SAUF AU QUÉBEC

Dans ces conditions, quand vint le temps d'une nouvelle campagne électorale fédérale, à l'automne 1972, non seulement la question du Québec parut-elle

16. PELLETIER, G., *La crise d'octobre*, Montréal, Éditions du Jour, 1971, p. 172; BELLAVANCE, M. et GILBERT, M., *L'opinion publique et la crise d'octobre*, Montréal, Les Éditions du Jour, 1971, p. 43-53.
17. TRAIT, J.-C., *FLQ 70: Offensive d'automne*, Montréal, Les Éditions de l'Homme, 1970, p. 219.

moins prioritaire que jadis aux yeux de la plupart des électeurs canadiens¹⁸, mais encore, Pierre Trudeau lui-même parut-il moins providentiel qu'en 1968.

Le style du premier ministre Pierre Elliott Trudeau et son statut de francophone, qui avaient constitué un atout en 1968, devinrent en 1972, hors du Québec, un enjeu électoral qui fit perdre des milliers de voix au Parti libéral.

À l'issue du scrutin tenu le 30 octobre 1972, le Parti libéral n'avait plus que 106 des 264 sièges de la Chambre des communes, les progressistes conservateurs en ayant 107, le Nouveau Parti démocratique, 31 et les créditistes, 15, deux autres sièges étant détenus par des indépendants. Le Parti libéral était partout minoritaire, sauf au Québec (et au Nouveau-Brunswick où cinq sièges sur dix étaient détenus par des libéraux). Bien qu'il ait obtenu 49 % des voix au Québec (39 dans les provinces de l'Atlantique, 38 en Ontario, 28 dans les Prairies), le Parti libéral y avait perdu des voix au profit des créditistes (voir tableau 2).

L'appui des députés des tiers partis, à tout le moins celui des néo-démocrates, était dorénavant nécessaire au gouvernement libéral; aussi, pour éviter une défaite parlementaire précipitée, les libéraux évitèrent-ils, après l'élection de 1972, de s'impliquer dans des projets controversés.

Ils s'engagèrent néanmoins dans deux domaines qui ne faisaient pas l'unanimité: celui du contrôle des investissements étrangers et celui de la politique énergétique.

Au printemps de 1970, le ministre Herb Gray avait été chargé de présenter des propositions touchant l'investissement étranger au Canada. La complexité du sujet mena le ministre à recourir à un groupe d'experts qui produisirent finalement, en 1972, un volumineux rapport, qu'on se mit à appeler «Rapport Gray», du nom du commanditaire.

La constatation essentielle du rapport était la suivante: la propriété des entreprises importantes, au Canada, était en train de passer aux mains d'investisseurs étrangers.

Déjà, par une loi du 30 juin 1971, le gouvernement fédéral s'était doté d'un instrument d'intervention destiné à sauvegarder le contrôle canadien sur certaines entreprises: la Corporation de développement du Canada, créée par cette loi, devait effectivement jouer un rôle important, d'autant plus que son action serait appuyée par la politique de développement régional destinée à la promotion du Québec et de l'est du pays. Mais puisque l'action de la Corporation de développement du Canada et l'influence de la politique de développement régional n'étaient pas suffisantes, le gouvernement résolut finalement de recourir au contrôle des projets d'investissement au Canada qui provenaient de l'étranger. Il fit adopter (décembre 1973) une *Loi sur l'examen de l'investissement étranger*,

18. MEISEL, J., *Working Papers on Canadian Politics. Enlarged Edition, op. cit.*, p. 220.

prévoyant la création d'une Agence d'examen de l'investissement étranger chargée d'éviter les prises de contrôle qui ne seraient pas avantageuses pour le Canada.

Par ailleurs, peu après l'élection fédérale d'octobre 1972, se produisit une première crise du pétrole: le gouvernement de Pierre Trudeau essaya d'y faire face en adoptant deux projets de loi. Le premier, la *Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie*, créait un Office de répartition des approvisionnements d'énergie pour faire face à d'éventuelles pénuries ou perturbations des marchés. Le deuxième, adopté le même jour (14 janvier 1974), imposait un droit sur les exportations de pétrole brut du Canada et une taxe sur les exportations de pétrole, dont les recettes seraient réparties entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces exportatrices. Ces législations allaient susciter d'importantes controverses, tout comme la *Loi d'examen de l'investissement étranger*.

À cet égard, l'annonce, le 6 décembre 1973, de la décision de former une société pétrolière nationale était annonciatrice des débats à venir.

Ces débats, pour l'essentiel, concernaient l'apparente préférence accordée par le gouvernement aux consommateurs du centre du pays, notamment du Québec, aux dépens des producteurs de pétrole des provinces de l'Ouest. En intervenant sur la façon de répartir les approvisionnements, le gouvernement fédéral permettait aux raffineries de l'est de Montréal de poursuivre leurs activités (Montréal avait été, au début des années 60, le plus important centre de raffinage en Amérique du Nord), en dépit de la rationalité économique selon laquelle il aurait fallu localiser l'industrie du raffinage près des sources d'approvisionnement les moins chères. Le gouvernement fédéral, par ailleurs, permettait ainsi aux consommateurs canadiens dont les deux tiers vivaient à l'intérieur du corridor industriel du fleuve Saint-Laurent, de payer moins que les étrangers pour les dérivés du pétrole, alors que les producteurs de l'Ouest, dont la production était taxée si elle était exportée, se trouvaient privés des profits qu'ils auraient pu réaliser en vendant au prix international un pétrole dont les coûts de production n'avaient pas augmenté.

Les députés de l'ouest du pays manifestèrent leur opposition aux projets des libéraux, tant du point de vue de leur choix en matière d'énergie que de leurs choix en matière de développement industriel et régional.

Les tensions entre les groupes parlementaires s'accrochèrent en effet au cours du printemps 1974 et finalement, les 8 et 9 mai 1974, le gouvernement de Trudeau subit la défaite à la Chambre des communes.

Il est difficile d'évaluer le poids des divers facteurs qui ont pu jouer sur la décision des électeurs qui ont choisi, aux élections du 8 juillet 1974, d'appuyer les candidats du Parti libéral alors qu'ils ne l'avaient pas fait en 1972¹⁹. Il

19. PENNIMAN, H.R. (Ed.), *Canada at the Polls: The General Election of 1974*, Washington, D.C., American Enterprise Institute, 1975; PAMMETT, J., LEDUC, L., JENSON, J. et CLARKE, H., *The 1974 Federal Election: A*

apparaît cependant que chez les anglophones, comme en 1968, les électeurs qui n'avaient pas voté aux élections précédentes et qui ont voté en 1974 de même que les nouveaux électeurs (ceux qui ont voté pour une première fois en 1974) ont été, dans l'ensemble, très favorables aux candidats libéraux, pour une variété de raisons, et ont permis à Pierre Trudeau de retrouver une majorité parlementaire.

À l'issue du scrutin de juillet 1974, les libéraux avaient 141 des 264 sièges de la Chambre des communes: une petite majorité. Grâce à un appui plus marqué des électeurs du Québec et des francophones hors Québec, ils avaient progressé dans les provinces de l'Atlantique et au Québec par rapport à 1972 (et même par rapport à 1968). Par ailleurs, ils se voyaient attribuer dix-neuf sièges de plus en Ontario (dix-neuf de plus qu'en 1972, mais neuf de moins qu'en 1968). Ils avaient même réussi à augmenter leurs appuis dans l'Ouest (treize sièges en 1974, sept seulement en 1972).

Une fois de plus, les électeurs du Québec et les francophones hors Québec, de même que les jeunes électeurs anglophones, firent preuve de leur importance considérable sur les résultats des élections.

DE 1974 À 1979: L'ÉROSION DES APPUIS AU PARTI LIBÉRAL HORS DU QUÉBEC

Les libéraux perdirent rapidement, cependant, une part importante des appuis qui leur avaient été offerts par les anglophones hors du Québec, aux élections générales de 1974²⁰. Déjà, en 1974, ces électeurs avaient, dans l'ensemble, préféré le Parti progressiste conservateur au Parti libéral. Mais à compter de 1975, la défection des anglophones devint dramatique pour le Parti libéral, ainsi que le montrèrent les résultats des sondages consacrés aux intentions de vote.

La chute de popularité des libéraux peut être expliquée de diverses façons. Une première raison, c'est l'insatisfaction suscitée par l'inflation et les mesures adoptées pour la combattre (loi anti-inflation adoptée le 15 décembre 1975, créant la commission de lutte contre l'inflation). Il y avait aussi l'insatisfaction des électeurs de l'ouest du pays, déjà très vive en 1974, qu'accrochaient les mesures supplémentaires adoptées après 1974 suite à l'augmentation du prix international du pétrole (*Loi sur l'administration du pétrole* adoptée le 19 juin

Preliminary Report, Ottawa, Carleton University, 1974; WEARING, J., *The L-Shaped Party: The Liberal Party of Canada 1958-1980*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson Limited, 1981, p. 202-203.

20. MEISEL, J., «The Larger Context: The Period Preceding the 1979 Election», dans PENNIMAN, H.R. (Ed.), *Canada at the Polls, 1979 and 1980. A Study of the General Elections*, Washington, D.C., American Enterprise Institute, 1981, p. 24-54.

1975 et *Loi créant la Société Pétro-Canada*, adoptée le 30 juillet 1975). Dans l'est du pays, enfin, le Parti libéral souffrait de l'insatisfaction suscitée par l'augmentation du chômage (loi du 20 décembre 1975 modifiant le régime d'assurance-chômage).

Les intentions de vote en faveur des progressistes conservateurs s'accrurent encore, à compter de la fin de l'été 1975, après l'annonce de la démission de Robert Stanfield et de la tenue d'un congrès d'investiture pour le choix d'un nouveau chef progressiste conservateur. Les aspirants progressistes conservateurs s'attaquèrent à Pierre Trudeau davantage qu'à leurs concurrents et, de la sorte, accentuèrent le mouvement d'opinion qui les favorisait.

Malgré sa jeunesse et son absence de notoriété, le chef progressiste conservateur désigné par les congressistes d'octobre 1975, Joe Clark, fut même capable d'obtenir, mois après mois, un plus fort appui que Pierre Trudeau dans les sondages sur les intentions de vote, sauf au Québec.

Le 15 novembre 1976, cependant, la victoire imprévue du Parti québécois aux élections provinciales du Québec remit la question du Québec en évidence et, le mois suivant, les libéraux étaient de nouveau en avance dans les sondages portant sur l'ensemble de l'électorat canadien.

L'avance que les libéraux avaient retrouvée à la suite de la victoire du Parti québécois, fut conservée jusqu'en 1979, sauf pour une brève période, au milieu de 1978 (peu après l'adoption du système métrique, à laquelle beaucoup d'anglophones s'étaient opposés, et à l'occasion de la grève des postes, qui suscita beaucoup d'insatisfaction). Après 1978, leur avance dépendit cependant de l'appui exceptionnel que les répondants du Québec accordaient au Parti libéral de Pierre Elliott Trudeau. En dehors du Québec, après 1978, l'avance dans les intentions de vote appartenait aux progressistes conservateurs.

C'est dans ce contexte que fut tenu le scrutin du 22 mai 1979, presque à l'expiration du mandat de cinq ans obtenu aux élections du 8 juillet 1974.

L'issue de ce scrutin était prévisible, compte tenu des résultats des sondages préélectoraux: un gouvernement progressiste conservateur minoritaire et une opposition libérale composée pour moitié (67 sur 114) de députés du Québec (voir tableau 3). Les libéraux avaient reculé partout, par rapport à 1974, sauf au Québec, où ils avaient progressé. Ils ne contrôlaient plus que 23 % des suffrages exprimés dans l'ouest du pays (et 3 sièges sur 80) et ils n'avaient remporté leurs victoires, en Ontario et dans les provinces de l'Atlantique, que dans les circonscriptions où les francophones et les néo-canadiens constituaient une proportion significative de l'électorat²¹.

Mais, dans l'ensemble du pays, et grâce au Québec, le Parti libéral obtint plus de voix que le Parti progressiste conservateur, même si la répartition des sièges le défavorisait.

21. IRVINE, W. P., «The Canadian Voter», dans PENNIMAN, H.R. (Ed.), *Canada at the Polls, 1970 and 1980, op. cit.*, p. 55-85.

Tableau 3
Nombre de sièges et pourcentage des voix exprimées obtenus par les divers partis, par région, élections générales à la Chambre des communes du Canada, 1974, 1979, 1980 et 1984

| | Colombie-Britannique et Territoires | | Alberta, Saskatchewan, Manitoba | | Ontario | | Québec | | Provinces de l'Atlantique | |
|--------------|-------------------------------------|--------|---------------------------------|--------|---------|--------|--------|--------|---------------------------|--------|
| | Sièges | Voix % | Sièges | Voix % | Sièges | Voix % | Sièges | Voix % | Sièges | Voix % |
| 1974 (8.07) | | | | | | | | | | |
| Libéral | 8 | 33.2 | 5 | 27.2 | 55 | 45.1 | 60 | 54.3 | 13 | 44.3 |
| Prog. Cons. | 14 | 41.9 | 36 | 50.6 | 25 | 35.1 | 3 | 21.2 | 17 | 42.3 |
| NPD | 3 | 23.2 | 4 | 19.3 | 8 | 19.1 | | 6.6 | 1 | 9.6 |
| CS | | 1.2 | | 2.1 | | 0.2 | 11 | 17.1 | | 1.1 |
| Autres | | 0.5 | | 0.8 | | 0.5 | | 0.8 | 1 | 2.7 |
| 1979 (22.05) | | | | | | | | | | |
| Libéral | 1 | 23.2 | 2 | 22.4 | 35 | 36.4 | 67 | 61.7 | 12 | 40.0 |
| Prog. Cons. | 21 | 44.2 | 38 | 53.0 | 57 | 41.8 | 2 | 13.5 | 18 | 41.1 |
| NPD | 9 | 31.9 | 9 | 23.0 | 6 | 21.1 | | 5.1 | 2 | 18.7 |
| CS | | 0.1 | | 0.6 | | 0.1 | 6 | 16.0 | | |
| Autres | | 0.6 | | 0.9 | | 0.6 | | 3.7 | | 0.2 |
| 1980 (18.02) | | | | | | | | | | |
| Libéral | | 22.5 | 2 | 24.3 | 52 | 41.9 | 74 | 68.2 | 19 | 45.1 |
| Prog. Cons. | 18 | 41.3 | 33 | 50.6 | 38 | 35.5 | 1 | 12.6 | 13 | 36.6 |
| NPD | 13 | 35.2 | 14 | 23.5 | 5 | 21.9 | | 9.1 | | 17.6 |
| CS | | 0.1 | | 0.5 | | | | 5.9 | | |
| Autres | | 0.9 | | 1.1 | | 0.7 | | 4.2 | | 0.7 |
| 1984 (4.09) | | | | | | | | | | |
| Libéral | 1 | 16.6 | 1 | 16.4 | 14 | 29.8 | 17 | 35.4 | 7 | 34.1 |
| Prog. Cons. | 22 | 46.7 | 39 | 55.5 | 67 | 47.6 | 58 | 50.2 | 25 | 53.2 |
| NPD | 8 | 34.8 | 9 | 23.6 | 13 | 20.8 | | 8.8 | | 12.3 |
| CS | | 0.2 | | 0.3 | | | | 0.2 | | |
| Autres | | 1.7 | | 4.2 | 1 | 1.8 | | 5.4 | | 0.3 |

Source: Rapports du directeur général des élections, Ottawa, nos calculs.

1980-1982: L'APOGÉE DU MOUVEMENT INDÉPENDANTISTE AU QUÉBEC ET SA DÉFAITE CONSTITUTIONNELLE

Le chef progressiste conservateur, Joe Clark, commença son service comme premier ministre en commettant des erreurs: il dut en effet annuler plusieurs de ses promesses, telle la promesse de vendre la Société Pétro-Canada à l'entreprise privée, celle d'accepter des déductions fiscales pour les intérêts payés sur les prêts hypothécaires et celle de déménager l'ambassade canadienne en Israël pour la localiser dorénavant à Jérusalem... Très vite, par ailleurs, la constitution d'un Conseil des ministres restreint suscita des querelles internes dont les échos parvinrent aux journalistes.

Plusieurs mesures du nouveau gouvernement furent cependant bien accueillies, notamment la décision de reconnaître la propriété des provinces sur les ressources naturelles du sous-sol dans les zones maritimes à l'intérieur des

eaux territoriales canadiennes, celle de retirer le gouvernement fédéral du champ des loteries de manière à laisser cette juridiction aux provinces et le règlement de la dispute concernant l'usage du français dans les communications entre aviateurs et contrôleurs aériens au Québec²².

Le gouvernement de Joe Clark devait par ailleurs prendre des mesures pour satisfaire les producteurs de pétrole de l'Ouest mais, si possible, sans perdre les appuis dont il disposait chez les électeurs du Québec et de l'Ontario. Le soutien des prix du pétrole²³, opéré à l'aide de subventions à l'importation et institué précédemment par le gouvernement de Pierre Trudeau, devait coûter plus d'un milliard de dollars en 1979, mais la décision de mettre fin à cette pratique ne pouvait être prise sans sacrifier la pétrochimie québécoise²⁴. Les mois passèrent sans que le gouvernement de Joe Clark prenne de décision, même si les coûts budgétaires du programme de subventions augmentaient rapidement (on prévoyait déjà qu'il faudrait déboursier près de trois milliards de dollars en 1980).

En novembre, alors que le Parti québécois faisait distribuer partout au Québec son *Livre blanc sur la souveraineté-association* en vue du référendum constitutionnel promis pour 1980, et alors que le Parti libéral distanciat le Parti progressiste conservateur dans les sondages (respectivement 45 % et 30 %), Pierre Trudeau démissionna. Pourtant préféré à Joe Clark pour régler le problème constitutionnel québécois, par les deux tiers des répondants interviewés lors des sondages de l'époque, il quittait la politique!

C'est avec la conviction que les libéraux n'oseraient pas les défaire à la Chambre des communes puisqu'ils n'avaient plus de chef, que les progressistes conservateurs présentèrent leur budget le 11 décembre 1979. Le 12, les néo-démocrates proposèrent un sous-amendement condamnant le gouvernement. On vota le 13. Il y avait 113 libéraux, 26 néo-démocrates, 133 conservateurs et 5

22. BORINS, S. F., *Le français dans les airs. Le conflit du bilinguisme dans le contrôle de la circulation aérienne au Canada*, Montréal, Chenelière et Stanké, 1983, 306 pages (ouvrage publié par l'Institut d'administration publique du Canada; version en langue anglaise intitulée *The Language of the Skies*).
23. BEALE, B., *Energy and Industry. The Potential of Energy Development Projects for Canadian Industry in the Eighties*, Toronto, James Lorimer, 1980, 94 pages; MCDUGALL, I.A., *Marketing Canada's Energy. A Strategy for Security in Oil and Gas*, Toronto, James Lorimer, 1983, 148 pages; WILSON, B.F., *The Energy Squeeze. Canadian Policies for Survival*, Toronto, James Lorimer, 1980, 144 pages. Ces ouvrages ont été publiés par l'Institut canadien de politique économique.
24. Ce sont les libéraux, revenus au pouvoir en février 1980, qui décidèrent enfin, après le référendum constitutionnel du Québec, d'interrompre le paiement de la subvention de 0,18 \$ le baril. Les prix s'ajustèrent en conséquence de cette décision du 30 juillet 1980. Plus tard, désireux de protéger, malgré tout, les intérêts du Centre du pays, les libéraux préparèrent une nouvelle politique d'énergie qui fut présentée lors du budget, le 28 octobre 1980.

créditistes. Les créditistes s'abstinrent; même s'ils avaient appuyé le gouvernement, celui-ci aurait été défait puisque 139 opposants s'exprimèrent.

Il aurait été possible de revenir sur le vote, comme cela avait été fait en 1968 par le gouvernement de Lester B. Pearson, défait par l'absence de certains de ses membres. Effectivement, en comptant tous les députés, y compris les malades et les absents, on obtenait, d'un côté, 140 libéraux et néo-démocrates, et de l'autre, 141 conservateurs et créditistes. Cependant, il n'était pas réaliste de revenir sur le vote, d'une part, parce que rien ne garantissait que les progressistes conservateurs réussiraient à réunir tous leurs députés et à se réconcilier les créditistes, et d'autre part, parce que le sursis que cette manœuvre aurait permis n'aurait été que de courte durée.

Les électeurs furent appelés aux urnes le 18 février 1980. Pierre Trudeau, naturellement, revint diriger le Parti libéral. Le slogan des libéraux au Québec donna le ton de la campagne électorale: «Une équipe pour ramener le bon sens au pouvoir».

Les électeurs du Québec donnèrent une majorité exceptionnelle au Parti libéral: 68,2 % des voix et 74 des 75 sièges. Comme à l'habitude, un grand nombre d'électeurs du Parti québécois s'abstinrent de voter à ces élections fédérales, contribuant ainsi à amplifier la popularité apparente de Pierre Trudeau au Québec.

En Ontario, les libéraux améliorèrent considérablement leur position comparativement à l'élection de 1979: ils obtinrent près de 42 % des suffrages alors qu'ils n'en avaient obtenu que 36 % en 1979, et ils remportèrent la victoire dans 52 circonscriptions (32 seulement en 1979); dans les provinces de l'Atlantique, ils progressèrent également, passant de 40 % des voix (en 1979) à 45 %, et de douze à dix-neuf sièges. Même si le Parti québécois se préparait pour le référendum constitutionnel, le plupart des électeurs à l'extérieur du Québec estimèrent, à l'époque, que les principaux enjeux de l'élection fédérale se situaient dans le champ de la politique économique (lutte contre l'inflation, le problème du déficit budgétaire) ou dans le domaine des politiques énergétiques (l'exploration et l'exploitation des ressources pétrolières, le prix de l'énergie), et non pas dans le secteur constitutionnel²⁵.

Néanmoins, dès leur retour au pouvoir à Ottawa, les libéraux mirent leur priorité dans la défense du fédéralisme canadien, contre les indépendantistes et souverainistes québécois. Le premier ministre lui-même intervint publiquement au cours des dernières semaines de la campagne référendaire. L'action des députés fédéraux s'intensifia d'ailleurs pour culminer au moment même du référendum, le

25. IRVINE, W. P., «Epilogue: The 1980 Election», dans PENNIMAN, H.R. (Ed.), *Canada at the Polls, 1979 and 1980, op.c it.*, pp. 337-398; CLARKE, H.D., JENSON, J., LEDUC, L. et PAMMETT, J.H., *Absent Mandate. The Politics of Discontent in Canada*, Toronto, Gage Publishing Ltd., 1984, p. 81.

20 mai 1980. Alors que les sondages du début de l'année 1980 avaient laissé penser que l'option souverainiste était préférée par une majorité des électeurs québécois, les résultats de la consultation, le 20 mai au soir, indiquèrent que 60 % des votants s'étaient prononcés contre le projet de souveraineté-association du Parti québécois²⁶.

Ayant vaincu le Parti québécois au référendum constitutionnel du 20 mai 1980, Pierre Trudeau, fort de sa victoire, entreprit ensuite de réaliser l'accord des provinces sur un nouveau projet de charte constitutionnelle.

N'ayant pu obtenir jusqu'alors l'approbation du Québec sur les textes proposés, le gouvernement imagina une stratégie lui permettant de réaliser l'accord souhaité en dépit du Québec. Cette stratégie, heureusement soutenue par les tribunaux²⁷, porta ses fruits et, par la proclamation de la nouvelle *Loi constitutionnelle* du 17 avril 1982, la fédération canadienne fut enfin dotée d'une constitution comprenant une *Charte des droits et libertés*²⁸, une constitution dont les modalités de modification, au Canada, étaient dorénavant clairement établies²⁹.

Pierre Trudeau avait depuis longtemps annoncé qu'il démissionnerait dès que ce projet constitutionnel aurait été accepté et la perspective de sa démission ne fit bientôt plus aucun doute, car les résultats des sondages, déjà mauvais à la fin de 1980, étaient, en 1983, désastreux.

L'appui aux libéraux fédéraux avait décliné progressivement depuis l'été 1980 et les résultats des sondages laissaient présager une défaite complète³⁰. Les explications de la chute de popularité des libéraux entre 1980 et 1984 ressemblaient à celles qui avaient été avancées pour expliquer le recul de 1975: d'abord l'inflation et les mesures adoptées pour lutter contre l'inflation (le taux

26. CLOUTIER, E., «À deux contre un: les jeux de la campagne référendaire et de la révision constitutionnelle», dans l'ouvrage collectif intitulé *Québec: un pays incertain. Réflexions sur le Québec post-référendaire*, Montréal, QuébecAmérique, 1980, pp. 65-85.

27. RUSSELL, P., DECARY, R., LEDERMAN, W., LYON, N. et SOBERMAN, D., *The Court and the Constitution. Comments on the Supreme Court Reference on Constitutional Amendment*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 1982 (en particulier, p. 1-41).

28. MACKAY, P., «La Charte canadienne des droits et libertés de 1982 ou le déclin de l'empire britannique», dans BUREAU, R.D. et MACKAY, P., *Le droit dans tous ses états*, Montréal, Wilson et Lafleur Ltée, 1987, p. 13-34.

29. BANTING, K. et SIMEON, R., «Federalism, Democracy and the Constitution», dans BANTING, K. et SIMEON, R. (Eds.), *And No One Cheered. Federalism, Democracy and the Constitution Act*, Toronto, Methuen, 1983, p. 2-26.

30. Des séries de résultats sont présentées dans le livre de JOHNSTON, R., *Public Opinion and Public Policy in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1986 (une étude réalisée pour la Commission royale sur l'union économique).

préférentiel au Canada avait atteint le taux record de 18,25 % en décembre 1980), ensuite l'énergie (pour permettre à Pétro-Canada d'acheter Pétrofinas au printemps 1981, on avait augmenté de 0,08 \$ le prix du baril de pétrole, et, après bien des tergiversations, en décembre 1983, Jean Chrétien, nouveau responsable du dossier, avait proposé une nouvelle version de la politique canadienne d'énergie qui, comme les précédentes, ne faisait pas l'unanimité), enfin le chômage et les conflits de travail dans le secteur public (les postiers, par exemple, avaient été en grève du 30 juin au 11 août 1981).

Trudeau démissionna donc et fut remplacé à la direction du Parti libéral par John Turner, ancien ministre des Finances qui s'était retiré de la politique. John Turner devient premier ministre le 30 juin 1984, à temps pour s'installer au pouvoir en prévision d'une élection qui devait nécessairement être tenue dès l'automne 1984, car l'élection précédente avait eu lieu en février 1980, en plein hiver.

Déjà l'année précédente, Joe Clark, le chef progressiste conservateur, avait été forcé de mettre sa fonction en jeu et il avait été lui-même remplacé, à la direction du Parti progressiste conservateur, par un Québécois, Brian Mulroney³¹.

Aux élections de septembre 1984, c'est deux nouveaux chefs qui représentaient les deux grands partis canadiens. Brian Mulroney était progressiste conservateur, ce qui l'avantageait à l'extérieur du Québec; il était Québécois, ce qui l'avantageait au Québec. Il remporta la plus éclatante victoire qu'aient connue les électeurs canadiens depuis la victoire de John Diefenbaker en 1958, ou celle de l'équipe de coalition de Robert Borden en 1917.

* * *

Ainsi prenait fin, le 4 septembre 1984, vingt et une années de pouvoir libéral à Ottawa.

Au cours de ces années, la question du Québec avait été prioritaire aux yeux des dirigeants libéraux à Ottawa, même si, du point de vue des électeurs canadiens, il y avait d'autres priorités. Les actions entreprises par les dirigeants libéraux pour donner aux francophones un accès, en français, aux services de l'administration fédérale furent clairvoyantes et courageuses puisqu'elles allaient à l'encontre d'une très longue tradition d'anglicisation. De même, il y avait beaucoup de courage et de clairvoyance dans la stratégie élaborée par ces

31. L'épisode est décrit dans MARTIN, P., GREGG, A. et PERLIN, G., *Les prétendants. La course au pouvoir des progressistes-conservateurs*, Montréal, Éditions Libre Expression, 1983, 286 pages (une traduction, par Jacques de Roussan, du livre publié en langue anglaise par Prentice-Hall Canada Inc., *Contenders: The Tory Quest for Power*).

dirigeants libéraux visant à localiser au Québec une part des dépenses fédérales équivalente à la part des recettes fiscales fédérales originant du Québec. Cette stratégie proquébécoise était en vérité une stratégie procanadienne, car elle visait à retirer aux francophones du Québec le motif d'une éventuelle sécession du Québec. Elle fut pourtant contestée avec vigueur par les porte-parole des électeurs non québécois, car elle allait dans un sens diamétralement opposé à leurs intérêts à court terme et contredisait une tendance qui n'avait fait que s'alourdir au cours des années précédentes.

La question du Québec, au moment de l'accession de Lester B. Pearson au pouvoir, était déjà préoccupante, des bombes ayant commencé à ponctuer les revendications des indépendantistes québécois. Vingt ans plus tard, les choses s'étaient profondément transformées, cette question restait toujours en suspens.

Curieusement, c'est grâce aux électeurs francophones que les libéraux ont été portés au pouvoir et y sont restés. Si les électeurs francophones avaient voté comme les électeurs anglophones lors des élections de 1963, 1965, 1972, 1979 et même 1980, c'est le Parti progressiste conservateur qui aurait gardé le pouvoir.

Ainsi, le parti qui a combattu avec succès la volonté souverainiste exprimée par une moitié des Québécois francophones fut le un parti que l'autre moitié des francophones contribua à mettre au pouvoir.

LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE PEARSON À TRUDEAU: ENTRE L'INTERNATIONALISME ET LE RÉALISME

André P. Donneur

Département de science politique
Université du Québec à Montréal

Il y a plusieurs paradoxes dans la manière dont la politique étrangère a été menée durant les vingt ans de pouvoir libéral à Ottawa.

Tout d'abord, c'est l'homme d'État qui incarnait par excellence l'idée du maintien de la paix, Lester B. Pearson, qui accepta la présence d'armes nucléaires sur le sol canadien; son futur successeur, qui militait alors aux côtés de l'opposition néo-démocrate, n'hésita pas de le qualifier fort sévèrement de «défroqué de la paix».

Un autre paradoxe, plus mineur celui-ci, est aussi le fait que Pearson, le conciliateur par excellence, allait, à propos du Québec, entrer en conflit avec la France gaulliste.

Mais le paradoxe majeur fut certainement que Pierre Trudeau, parti avec l'idée bien arrêtée de mener une politique réaliste de défense et de promotion des intérêts canadiens, termina sa carrière de premier ministre en apôtre de la paix.

On peut chercher les explications de ces paradoxes dans le caractère ou l'idéologie des hommes. Un fil conducteur plus prometteur me paraît être les contraintes du système international et, plus particulièrement, la difficulté inhérente de vivre à l'ombre de la plus importante puissance du globe. C'est l'hypothèse que nous retiendrons.

Est-ce à dire que tout projet d'indépendance ou tout au moins d'accroissement de l'autonomie de la politique étrangère canadienne par rapport à celle des États-Unis était voué à l'échec? Nous porterons, sur ce sujet, un jugement nuancé, tant sur la politique de Pearson que sur celle de Pierre Trudeau.

Plus généralement, réaliser intégralement un tel projet est, comme dirait Kipling, une autre histoire.

LES OGIVES NUCLÉAIRES

Le gouvernement de Diefenbaker était tombé sur la question des ogives nucléaires. C'est à cette question que Lester B. Pearson s'attaqua immédiatement. Le 22 avril 1963, il devenait premier ministre du Canada¹. Le 25 avril, le Comité de la défense du Cabinet se réunissait. Les 10 et 11 mai, Pearson rencontrait le président Kennedy, à Hyannis Port, dans la presqu'île de Cape Cod. Les discussions se déroulèrent dans la résidence d'été des Kennedy. L'atmosphère était détendue, contrastant avec l'acrimonie qui avait caractérisé les rapports entre Kennedy et Diefenbaker. Le communiqué final des discussions annonçait que des pourparlers entre le Canada et les États-Unis allaient commencer afin «de mettre en oeuvre sans délai les engagements contractés par le Canada pour la défense de l'Amérique du Nord et de l'Europe, en tenant compte des procédures parlementaires canadiennes»². Formule habile, qui permettait l'équipement des fusées *Bomarc* en ogives nucléaires, tout en laissant un droit de regard à la Chambre des communes où le Parti libéral du premier ministre Pearson était minoritaire.

Pearson, lui-même, était réticent vis-à-vis des ogives nucléaires, mais, du moment que le gouvernement conservateur s'était engagé imprudemment à les acquérir, il estimait que le Canada devait respecter ses engagements. Il était fermement appuyé par le ministre de la Défense, Paul Hellyer³, qui avait déjà suggéré d'acquérir les ogives dans un court délai⁴. Le 21 mai, un amendement néo-démocrate au discours du trône qui condamnait l'acquisition d'armes nucléaires par les forces armées du Canada, fut repoussé par 171 voix contre 113⁵. Le 16 août, l'accord était conclu avec les États-Unis sous la forme d'un échange de notes signées à Ottawa par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Paul Martin, et l'ambassadeur des États-Unis⁶. Cet accord fut complété le 9 octobre par un arrangement qui plaçait les armes nucléaires sous la responsabilité du commandement conjoint de la défense aérienne nord-

1. GIRARD, C., *Canada in World Affairs*, Toronto, Canadian Institute of International Affairs, s.d., vol. XIII, 1963-1965, p. 3.

2. *Ibid*, p. 20-21.

3. *Ibid*, p. 66.

4. *Ibid*, p. 21.

5. *Ibid*, p. 77.

6. *Ibid*, p. 74.

américaine⁷. Le 31 décembre 1963, les premières ogives nucléaires destinées aux *Bomarc* arrivaient à North Bay, dans le nord de l'Ontario⁸.

LA QUESTION VIETNAMIENNE

Pearson, alors même qu'il était secrétaire d'État aux Affaires extérieures de Saint-Laurent, avait fait du maintien de la paix son image de marque. *Le Livre blanc sur la défense*, publié par son gouvernement en 1964, assignait aux opérations de maintien de la paix la priorité.

Toutefois, cette politique s'engagea dans une impasse au Vietnam. Le Canada avait accepté en 1954, lors de la Conférence de Genève sur l'Indochine, la proposition de la Chine de participer avec l'Inde et la Pologne aux Commissions internationales de contrôle et de surveillance des armistices au Cambodge, au Laos et au Vietnam⁹. Ces commissions jouèrent un rôle utile dans la période qui suivit les cessez-le-feu. La Commission du Vietnam facilita notamment, dans ses premiers 300 jours, le regroupement des forces de part et d'autre du 17^e parallèle, frontière entre le Nord et le Sud, ainsi que le rapatriement des prisonniers et le transfert de réfugiés du Nord vers le Sud¹⁰. Mais l'impossibilité, due au refus du Sud-Vietnam d'y participer, d'organiser à la date prévue les élections qui devaient, conformément à la déclaration finale de la Conférence de Genève, réunifier le pays, prolongea indûment la vie de la Commission¹¹.

Pearson retrouva donc, comme chef de gouvernement, la Commission internationale du Vietnam qui avait été formée alors qu'il était secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Dès 1962, la Commission avait dû constater, dans un rapport adressé aux deux États coprésidents de la Conférence de Genève, l'URSS et le Royaume-Uni, que, contrairement à l'accord de Genève, le Sud-Vietnam recevait une aide militaire des États-Unis, y compris en personnel, tandis que le Nord-Vietnam envoyait au Sud des militaires et du matériel pour y soutenir une insurrection et organiser des attaques¹². Les années du gouvernement Pearson furent particulièrement marquées par le conflit au Vietnam. D'une part, ce gouvernement comprenait l'intervention des États-Unis pour soutenir le Sud contre les incursions du Nord; d'autre part, sa participation à la Commission

7. *Ibid*, p. 77.

8. *Ibid*, p. 79.

9. EAYRS, J., *Defence of Canada*, «Indochina: Roots of Complicity», Toronto, University of Toronto Press, vol. 5, 1983, p. 39-57.

10. HOLMES, J. W., *The Shaping of Peace: Canada and the search for World Order 1943-1957*, vol. 2, Toronto, University of Toronto Press, 1982, p. 10.

11. *Ibid*, p. 210-216.

12. BRIDLE, P., «Canada and the International Commissions in Indochina, 1954-1972», *Behind the Headlines*, octobre 1973, p. 17-18.

internationale ainsi que, plus généralement, sa politique en faveur du maintien de la paix l'incitaient à prévenir une escalade du conflit et à rechercher un règlement pacifique. C'est dans cette perspective qu'il accepta de dépêcher cinq fois à Hanoï, de juin 1964 à juin 1965, son délégué sur la Commission; mais celui-ci ne put que transmettre les menaces de bombardements des États-Unis — qui subordonnaient tout cessez-le-feu et accord de coopération avec le Nord-Vietnam à l'arrêt du soutien de l'insurrection au Sud — et, en retour, le refus du Nord-Vietnam de négocier sous la contrainte¹³. En avril 1965, au grand déplaisir des États-Unis, Pearson, dans un discours à Temple University, demandait un arrêt des bombardements du Nord-Vietnam. Enfin, une véritable mission de paix était entreprise en mars 1966, par l'envoi à Hanoi de Chester Ronning, un ancien diplomate qui avait une grande renommée en Asie orientale. Celui-ci obtint d'Hanoi la promesse de négocier un accord, à la seule condition que les États-Unis cessent leurs bombardements. Mais, comme ceux-ci restèrent sur leurs positions antérieures, Ronning ne put, de retour à Hanoi en juin, que transmettre ce refus¹⁴. Ainsi, les efforts du Canada pour un règlement pacifique du conflit furent un échec, plus durement ressenti encore, parce qu'on avait l'impression que les États-Unis n'avaient pas été prêts à négocier sérieusement. Plus fondamentalement, le Canada se trouva en contradiction avec son rôle de puissance moyenne favorable à la paix, à cause de son accord de production commune d'armements avec les États-Unis. Enfin, les vicissitudes de son rôle au Vietnam amoindrirent l'intérêt du Canada pour le maintien de la paix¹⁵, qu'allait encore affaiblir l'obligation de retirer son contingent de la force de paix des Nations unies au Moyen-Orient en 1967. Ces événements serviront de leçon au gouvernement Trudeau, tant dans sa politique vis-à-vis du maintien de la paix — par exemple comme peut en témoigner, sa participation limitée à la Commission internationale de contrôle au Vietnam en 1973 — que vis-à-vis des États-Unis, dont le gouvernement Pearson commençait aussi à redouter de l'influence économique.

LA CRISE DES RELATIONS AVEC LA FRANCE

La politique conciliatrice de Pearson allait se heurter à un obstacle inattendu: la France du général de Gaulle. Pourtant, le gouvernement Pearson avait accepté la coopération directe qui s'était instituée entre le Québec et la France, surtout dans les domaines de l'éducation et de la culture, mais aussi dans ceux de l'économie, de la science et de la technique. Les ententes franco-québécoises sur l'éducation et

13. EAYRS, J., *op. cit.*, p. 185-190.

14. THAKUR, R., *Peace Keeping in Vietnam*, Edmonton, University of Alberta Press, 1984, p. 229-233.

15. *Ibid.*, p. 257.

la culture avaient été chapeautées par un accord-cadre franco-canadien et le gouvernement Pearson, convaincu par Jean Lesage, était intervenu pour que la délégation du Québec à Paris bénéficie des privilèges et immunités diplomatiques.

Cependant, méfiant à l'égard d'un Canada qui — conformément à une politique générale bien établie — avait refusé de livrer sans contrôle de l'uranium à la France, le général de Gaulle privilégia les liens avec le Québec, au point de provoquer une crise des relations franco-canadiennes, en lançant, le 24 juillet 1967: «Vive le Québec libre!» du balcon de l'hôtel de ville de Montréal. La réplique du lendemain de Pearson — «Certaines déclarations faites par le président ont tendance à encourager la faible minorité de notre population qui cherche à détruire le Canada et, comme telles, elles sont inacceptables» — et la rentrée précipitée du général de Gaulle à Paris constituent les autres éléments du début de cette crise. Tandis que la coopération franco-québécoise s'intensifiait, la crise franco-canadienne s'approfondissait: par conférences de presse et déclarations interposées, le général de Gaulle réaffirmait son soutien à une politique d'émancipation du Québec, tandis que Pearson lui reprochait de s'ingérer dans les affaires intérieures du Canada. L'invitation directe, adressée en février 1968, au Québec par le Gabon, poussé par la France, à participer à une conférence des ministres francophones de l'Éducation, provoqua la rupture des relations diplomatiques avec le Gabon.

Pierre Trudeau hérita de ce dossier, sur lequel il avait certainement eu l'occasion déjà de se pencher en tant que ministre du gouvernement Pearson. Le général de Gaulle tint à déclarer qu'il ne modifiait pas sa politique à l'égard du Québec, parce que le nouveau premier ministre du Canada était francophone. Quant au premier ministre, il considérait que le président de la République française ne connaissait pas la réalité canadienne. En janvier 1969, le Canada avertissait la France que les ententes qu'elle venait de conclure avec le Québec en matière d'investissements et de satellites de communications, n'avaient aucune valeur. L'arrivée au pouvoir, en juin 1969, du président Pompidou ne modifia pas immédiatement les rapports franco-canadiens. En octobre 1969, un gaulliste orthodoxe, le secrétaire d'État aux affaires étrangères, de Lipkowski, se permit, lors d'une visite à Québec, de déclarer que la politique extérieure de la France était «définitivement d'encourager le droit des peuples à déterminer leur propre destin» et en particulier celui du Québec. Pierre Trudeau le traita d'impoli et d'impertinent et menaça de dénoncer l'accord-cadre franco-canadien de coopération.

Mais il s'agissait là d'un dernier éclat, probablement un test des milieux gaullistes orthodoxes. La politique de Pompidou se voulait différente. C'est lors de la réunion ministérielle de l'Alliance atlantique à Bruxelles, en décembre 1969, que les ministres des Affaires étrangères des deux pays se mirent d'accord «pour éviter de futurs incidents du genre de ceux qui ont troublé les relations franco-canadiennes dans le passé récent et de les traiter comme de l'histoire ancienne». La fin de la crise et la normalisation des relations se manifestèrent de

diverses manières: désormais tout représentant de la France séjourne à Ottawa avant de se rendre à Québec; on constata des mutations au Quai d'Orsay parmi les amis du Québec; les déclarations des responsables français se firent amicales, à commencer par celle de Pompidou: «Nous essayons de faire marcher ensemble nos liens particuliers avec le Québec et notre bonne entente avec le Canada»; un arrangement permit à la fois la participation du Canada en tant qu'État et du Québec en tant que gouvernement participant aux affaires de la francophonie. Pompidou, toutefois, continuait à juger sévèrement la politique anti-nucléaire du Canada vis-à-vis de la France. Les condamnations par le Canada de tous les essais nucléaires — et notamment ceux de la France — étaient considérées par le président français comme infantiles et furent la cause principale du refus de Pompidou d'inviter le premier ministre Trudeau à faire une visite officielle en France. Après l'arrivée au pouvoir, en 1974, de M. Giscard d'Estaing, qui a une conception plus souple des relations internationales, les relations franco-canadiennes amorcèrent une véritable coopération qui, même si elle est limitée, ne s'est désormais plus démentie, sans nuire parallèlement à la coopération franco-québécoise¹⁶.

LE TOURNANT DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE CANADIENNE

Le 29 mai 1968, le premier ministre Trudeau déclara que, si son gouvernement était réélu, il entreprendrait une révision complète des relations extérieures du Canada. Une nouvelle politique étrangère et un nouveau rôle seraient dévolus au Canada¹⁷. Effectivement, ce virage s'effectua en 1968-1970 sous trois formes: une série de décisions rapides, la réorganisation de la gestion de la politique étrangère, et enfin, une étude établissant un bilan et fixant des objectifs à cette politique.

Parmi les décisions rapides, nous pouvons relever la reconnaissance du gouvernement de Pékin, l'ouverture d'une ambassade au Vatican, le retrait de la moitié des troupes canadiennes stationnées en Europe dans le cadre de l'OTAN et le contrôle des eaux de l'Arctique par le truchement de la *Loi sur le contrôle de la pollution* adoptée par la Chambre des communes. Mise à part la question vaticane, ces décisions eurent à surmonter l'opposition des États-Unis. Sur le plan intérieur, toutes rencontraient des obstacles, y compris au sein du ministère des Affaires extérieures. Ce qui est frappant, c'est la détermination et la rapidité

16. DONNEUR, A. P., «Les relations franco-canadiennes», dans *La politique étrangère de la France*, Québec, Centre québécois de relations internationales, 1984, p. 89-102.

17. TRUDEAU, P. E., «Le Canada et le monde», *Déclarations et discours*, 68/17, p. 3.

avec lesquelles elles furent prises: elles reflétaient essentiellement la volonté politique du premier ministre.

LA RÉORGANISATION

Pierre Trudeau a une vue rationaliste de la décision politique, une «perspective cybernétique des choix politiques» (Bruce Doern), fondée sur des «principes mécaniques et de manager» (Peter Aucoin) et d'efficacité (Langford).

John Kirton¹⁸ a très bien montré que Pierre Trudeau chercha en 1968 à mettre en place un système de prise de décisions reposant sur trois éléments: la participation de hauts fonctionnaires, un groupe d'agences centrales et les comités du Cabinet. Nous allons suivre de près son analyse en ce qui a trait au ministère des Affaires extérieures.

Le gouvernement Trudeau lança d'emblée une attaque majeure contre les préoccupations de ce ministère, qu'il jugeait étroites et exclusives. Il reprochait aux diplomates la manière dont ils rédigeaient leurs dépêches au Ministère. La plaisanterie favorite du premier ministre était que, durant une grève du *New York Times*, les dépêches des diplomates en poste dans divers pays s'étaient soudainement raréfiées. Il attaquait aussi la priorité donnée aux aspects militaires de la politique étrangère: c'est l'époque où Pierre Trudeau envisageait même le retrait, du moins partiel, de l'OTAN. Comme de raison, il déplorait tout spécialement le manque de rationalité dans le processus de formulation des décisions et des orientations de la politique étrangère canadienne. Enfin, il critiquait le côté routinier du ministère des Affaires extérieures, sa politique réactive aux événements, dépourvue d'objectifs à long terme.

Il attaqua vertement la manière dont fut menée l'étude de révision de la politique étrangère de 1968 à 1970, (dont nous traiterons dans la partie suivante). La préparation de cette révision fut confié à des *Task Forces* interministérielles. Mais le produit initial de cette étude, émanant du ministère des Affaires extérieures, fut rejeté par le Cabinet et renvoyé au Ministère pour qu'il le rédige à nouveau.

Qui plus est, le gouvernement attaqua le ministère sur le plan budgétaire. Celui-ci fut obligé de fermer certaines missions diplomatiques et à recourir à une procédure interministérielle pour administrer ses postes à l'étranger.

Après ces chocs, le Ministère répondit par une série d'initiatives pour montrer sa volonté de se réformer. Il créa un Groupe d'analyse politique, pour répondre aux critiques du premier ministre sur le rôle du diplomate et pour faire de la prévision. Il assumait un rôle de *leadership* dans la gestion des opérations à

18. KIRTON, J., «Foreign Policy Decision Making in the Trudeau Government: Promise and Performance», dans *International Journal*, vol. 33, printemps 1978, p. 287-311.

l'étranger. Enfin, en 1971, les structures de son quartier général furent réorganisées complètement. En dépit de ces changements, le ministère des Affaires extérieures ne rétablit pas complètement sa prééminence traditionnelle sur une sphère de politiques largement étendue.

C'est que les autres ministères reçurent des ressources et un rôle accru. Ils exerçaient désormais une autorité directe sur les aspects internationaux de leur activité nationale et pouvaient établir des unités capables d'agir sur les questions reliées aux affaires étrangères. Des fonctionnaires furent transférés des Affaires extérieures vers ces nouvelles unités, qui acquirent ainsi des expertises diplomatiques et des compétences fonctionnelles. Le rôle de ces unités fut légitimé par l'idée du gouvernement que les politiques extérieures étaient l'extension à l'étranger des intérêts internes.

Pour assurer la coordination, les agences centrales virent leurs capacités de planification accrues et devinrent des lieux d'initiatives. Le Bureau du premier ministre fut transformé en une organisation formelle, au sein de laquelle un conseiller aux affaires extérieures, Ivan Head, était chargé de missions; cependant, il envoyait toujours copie de ses rapports de missions au ministère des Affaires extérieures. Le Bureau du Conseil privé, quant à lui, fut doté d'une unité de planification.

Le plus grand changement se produisit au sein du Cabinet où cinq organismes d'opération, quatre de coordination et d'autres *ad hoc* furent créés. Le Comité de planification du Cabinet maintint une vue d'ensemble sur les politiques et définit les priorités et stratégies.

Comme cette méthode de coordination ne donna pas les résultats escomptés, on chercha une planification globale de la politique étrangère. Dans un premier temps, de mai 1968 à juin 1970, cinq secteurs de politiques furent définis — Europe, Pacifique, Amérique latine, Nations unies et Développement international — à la suite d'un processus de consultations interministérielles. La deuxième phase consista dans l'établissement d'un document général — *Politique étrangère au service des Canadiens* — conçu sous la direction du Groupe d'analyse politique du ministère des Affaires extérieures qui élaborait le document sur la politique vis-à-vis des États-Unis, connue sous le nom de «troisième option». Les efforts de coordination interministérielle de la politique extérieure donnèrent, finalement, le leadership au ministère qui abritait le secrétariat du Comité interministériel sur les relations extérieures (CIDE).

Finalement, il était clair, en 1974, que c'était le Ministère qui assumait la stratégie de coordination.

LE CONTENU DE L'ÉTUDE ET LES OBJECTIFS FIXÉS

Mise en chantier par le gouvernement dès 1968 l'étude fut élaborée par le ministère des Affaires extérieures¹⁹. Le document constatait que le Canada avait, dans les décennies d'après guerre, profondément évolué. Abandonnant l'isolationnisme des années 30, le Canada avait participé «vigoureusement à des activités internationales». Un des rares pays développés épargnés par les ravages de la Seconde Guerre mondiale mais qui avait, au contraire, prospéré, le Canada avait joué un rôle important. Son armée avait été la troisième en importance sur le front occidental au moment de la libération du continent européen. Il avait ensuite participé activement aux organisations internationales et notamment aux activités de maintien de la paix.

L'étude constatait, toutefois, que le monde avait changé. Le système international avait évolué: les institutions internationales étaient paralysées par leurs conflits internes; le bipolarisme idéologique était terminé et la structure des camps avait changé; le Tiers-Monde réclamait une action internationale pour le développement et pour mettre fin à l'inégalité raciale; les armements s'étaient développés sous l'effet des sciences et techniques; le développement des ordinateurs et les communications instantanées faisaient éclater les structures internes; l'incivisme et la violence se répandaient, alors que les valeurs des sociétés étaient remises en question, notamment en Amérique du Nord.

Le Canada avait également évolué. La surchauffe économique avait accentué les différences et les disparités régionales. La «Révolution tranquille» avait transformé le Québec. En politique étrangère, des questions nouvelles étaient posées. La guerre du Vietnam avait mis en cause les rapports avec les États-Unis: celle de vivre dans leur ombre et leur politique étrangère, de «dépendre économiquement de la prospérité américaine» et de subir leur «influence envahissante». Le rôle de «puissance moyenne», cher à Pearson, était remis en question par les mésaventures des Nations unies au Congo et surtout, par celles de la Commission internationale de contrôle au Vietnam et par l'effondrement de la Force d'urgence des Nations unies en 1967 en Égypte, deux échecs spectaculaires subis par le Canada. L'évolution de l'Europe occidentale posait aussi problème: son intégration distendait ses liens transatlantiques. L'évolution du monde communiste reposait la question de la participation à l'OTAN. Enfin, le renouveau canadien-français — du Québec, dirions-nous — favorisait directement des relations avec les pays francophones.

Il n'était pas possible de continuer, comme on l'avait fait depuis la guerre, à défendre une politique d'ajustements pragmatiques. Il était temps de renouveler la politique étrangère canadienne, tel que le gouvernement l'avait décidé en 1968. Le reproche général fait à la politique antérieure était d'avoir négligé les objectifs

19. SHARP, M., éd., *Politique étrangère au service des Canadiens*, Ottawa, 1970.

et les intérêts politiques du Canada pour ne s'attacher qu'à son rôle et à son influence. Il fallait désormais:

[...] choisir avec soin les grands objectifs, les grandes orientations et les grandes priorités qui doivent présider à la défense des intérêts nationaux et à l'illustration des valeurs nationales [...]. Comme tous les États, le Canada doit agir à partir de ses objectifs et de ses intérêts tels que lui-même les conçoit... La politique étrangère est [...] essentiellement le résultat de l'évaluation par le gouvernement des objectifs et des intérêts nationaux. Elle est le prolongement de la politique nationale à l'étranger²⁰.

Cette approche à la politique étrangère rompait avec l'approche pragmatique qui n'avait cessé de l'influencer depuis 1931, date de l'adoption du statut de Westminster. Elle s'inscrivait dans le prolongement de la démarche réaliste dont Hans Morgenthau fut le théoricien éminent dès l'après-guerre, mais en la modifiant, en ne considérant plus le monde comme l'apanage exclusif des grandes puissances mais aussi de puissances «principales»²¹, comme le Canada, qui influent sur le système international sans le dominer.

Trois grands buts étaient assignés au Canada: le maintien en toute sécurité de son indépendance politique, la prospérité générale et la croissance, les valeurs à enrichir et à considérer pour les Canadiens dans leurs rapports avec d'autres peuples.

De ces trois buts très généraux découlaient six grandes orientations: stimuler la croissance économique au Canada, préserver sa souveraineté et son indépendance, travailler à la paix et à la sécurité, promouvoir la justice sociale, enrichir la qualité de la vie et maintenir l'harmonie du milieu naturel.

Ces grandes orientations dictaient des objectifs différents à poursuivre selon les régions du monde et l'ajustement des grands problèmes fonctionnels. C'est ainsi que, sur le plan de la défense, une révision des objectifs renversait l'ordre adopté en 1964. Désormais, la protection de la souveraineté canadienne, notamment la surveillance des côtes canadiennes, venait en priorité, suivie de la défense de l'Amérique du Nord avec les États-Unis; l'OTAN venait en troisième place et les opérations internationales de maintien de la paix étaient reléguées au dernier rang.

20. *Ibid.*, p. 8-9.

21. DEWITT, D. B. et KIRTON, J., *Canada as a Principal Power*, Toronto, Wiley, 1983.

LA «TROISIÈME OPTION»: LA POLITIQUE VIS-À-VIS DES ÉTATS-UNIS

Mais c'est surtout à l'égard des États-Unis que ces objectifs régionaux furent précisés. En 1972, un article signé par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Mitchell Sharp y faisait un diagnostic lucide des relations du Canada avec les États-Unis. Cet article, souvent cité, mais plus rarement lu et intitulé «Relations canado-américaines: choix pour l'avenir»²², constatait la dépendance croissante du Canada par rapport aux États-Unis dans les domaines militaire, économique et culturel.

Que devrait faire le Canada? Après avoir écarté tout isolationnisme comme irréaliste, le ministre Sharp examinait les trois options possibles:

- a. le statu quo: «Nous pouvons chercher à maintenir plus ou moins l'état actuel de nos relations avec les États-Unis, en modifiant nos politiques le moins possible»;
- b. l'intégration: «Nous pouvons nous acheminer délibérément vers une intégration plus étroite avec les États-Unis»;
- c. la troisième option: «Nous pouvons adopter une stratégie générale, à long terme, visant à développer et à raffermir notre économie et les autres aspects de notre vie nationale et, ce faisant, réduire la vulnérabilité actuelle du Canada».

Cette troisième option était donc une stratégie à long terme — on ne le soulignera jamais assez — qui comportait à la fois un volet interne et un volet externe. Pour pouvoir, en effet, «élargir délibérément la gamme des marchés» étrangers «sur lesquels les Canadiens pourront et devront faire face à la concurrence», il était évidemment essentiel «de créer une base économique saine» (p. 20). Ce volet interne — presque toujours ignoré dans les références à la politique de troisième option — impliquait, ni plus ni moins, «une refonte des structures économiques» (p. 21), caractérisée par «la spécialisation et la rationalisation de la production et l'émergence de sociétés dynamiques sous contrôle canadien» (p. 20). Pour ce faire, «un certain degré de planification» s'imposait, qui englobait aussi le volet externe. Cette stratégie prévoyait la coordination d'«un large éventail d'instruments politiques convergents» comprenant «la politique fiscale, la politique monétaire, les tarifs, les achats du gouvernement, les règlements régissant l'investissement étranger, la politique scientifique» (p. 20-21). Elle se doublait d'une stratégie visant à renforcer l'identité culturelle canadienne et à l'affirmer sur la scène internationale (p. 22).

Au second volet externe venait s'adjoindre l'élargissement de la gamme des marchés, où l'auteur fixait des limites réalistes: les États-Unis resteraient évidemment le partenaire économique principal. Toutefois, en diversifiant ses marchés, le Canada réduirait sa dépendance à leur égard. Ces autres marchés, ce n'était pas seulement en Europe, comme on l'a souvent dit à tort, que le Canada

22. *Perspectives internationales*, n° spécial, automne 1972.

irait les chercher, ni non plus auprès du lien contractuel noué avec la Communauté européenne trois ans plus tard, pas plus qu'auprès du développement des relations avec le Japon. La diversification impliquant, par exemple, que le Canada se tourne aussi vers l'URSS, dont les experts de l'Institut d'étude sur les États-Unis et le Canada perçurent l'ouverture éventuelle²³. Vers la Chine également, que le Canada avait reconnue en 1970. Et vers l'Amérique latine, qu'une importante mission interministérielle avait prospectée dès 1968. Enfin, les marchés des pays en développement d'Asie et d'Afrique devaient être ouverts, stimulés par la politique d'aide de l'ACDI.

Ce grand dessein ne fut mis en oeuvre que partiellement. Sur le plan interne, un certain nombre de mesures furent prises pour renforcer la structure de l'économie canadienne. C'est ainsi que fut créée en 1973 l'Agence d'examen des investissements étrangers. Cet organisme, mieux connu sous ses initiales anglaises: FIRA, avait des objectifs moins ambitieux que ne l'avaient imaginé les concepteurs et rédacteurs du *Rapport Gray* (1972). Il contrôlait exclusivement les nouveaux investissements et les entreprises qui changeaient de main, mais se désintéressait des autres entreprises étrangères. En outre, le gouvernement créait une compagnie pétrolière publique, Pétro-Canada, et apportait son soutien à des compagnies pétrolières canadiennes privées, mais, dans un premier temps, ces mesures ne touchaient qu'un secteur limité de cette industrie. Dans une autre industrie, l'aviation, le gouvernement nationalisait deux compagnies — Canadair et de Havilland — avec pour objectif d'en faire des entreprises dynamiques, capables d'exceller et de renforcer cette industrie d'avenir. Quand une filiale de compagnie américaine, MLW, refusa de livrer des locomotives à Cuba, le gouvernement intervint et en facilita le rachat par la compagnie Bombardier, qui allait ensuite accroître encore sa capacité de production de matériel ferroviaire. Ces quelques exemples témoignent d'une ligne d'action, mais celle-ci reste bien en deçà de l'ensemble des mesures que les planificateurs du ministère des Affaires extérieures avaient préconisées pour que la restructuration de l'économie canadienne soit suffisante. C'est qu'au sein de l'administration et du Cabinet, il n'y avait pas unanimité pour mener une politique vigoureuse. Il est, par exemple, notoire que le ministère des Finances était un foyer d'opposition à cette politique. En outre, la pratique du saupoudrage de subventions aux régions défavorisées par le ministère de l'Expansion régionale s'accordait mal avec une politique systématique et rationnelle de restructuration de l'économie. En définitive, le gouvernement manqua de hardiesse, sinon de volonté politique, et ne parvint pas à imposer sa vision.

La diversification vers l'extérieur présentait, quant à elle, une série de problèmes. Tout d'abord, elle était tributaire de la restructuration de l'économie. Ensuite, elle devait compter sur la collaboration du secteur privé pour qu'il se

23. MC GRATH, W., «Recent Soviet Images of Canada», dans *Canada Soviet-Relations 1939-1980*, Oakville, Mosaic Press, 1981, p. 197-199.

cherchât de nouveaux partenaires commerciaux. Enfin — et ce n'était pas le moindre obstacle — elle était tributaire de l'ouverture et de la réceptivité des pays étrangers. Sur ce dernier point, le premier ministre déploya une grande énergie en 1974-1975 pour persuader les capitales des États membres de la Communauté européenne de leur avantage à nouer des liens privilégiés avec le Canada. La France de Giscard d'Estaing laissa tomber les objections de Pompidou, en se laissant convaincre de l'originalité de la politique canadienne par rapport à celle des États-Unis. Mais, plus généralement, la Communauté européenne accepta ce lien à condition que le Canada lui garantisse accès à ses matières premières et sources d'énergie. Comme à l'égard de cet autre partenaire industrialisé, le Japon, le Canada se trouvait aussi surtout pourvoyeur de matières premières et d'énergie: la diversification vers des pays industrialisés tournait à la diversification de la dépendance²⁴. De plus, si le commerce s'accrût substantiellement avec le Japon, il ne combla pas les espérances attendues quant à la Communauté européenne. Toutefois, avec l'Amérique latine, la politique de diversification eut plus de succès dans les années 70, où l'on assiste à une augmentation des échanges. Qui plus est, au chapitre des exportations vers cette région, il s'agissait surtout de biens manufacturés. On ne pouvait s'attendre que le commerce progresse d'une manière spectaculaire avec les pays en développement d'Afrique et d'Asie. Mais la Société d'expansion des exportations et l'ACDI, grâce à sa politique bilatérale d'aide liée à 80 % et à la promotion de sa Division de l'industrie et des affaires en faveur des PME, contribuaient à une légère progression des exportations vers ces régions. De plus, les exportations vers le Tiers-Monde, et en particulier vers les nouveaux pays industrialisés, a reçu un appui prépondérant du programme de développement des marchés d'exportation du ministère de l'Industrie et du Commerce²⁵. Toutefois, malgré les facilités et diverses aides qui furent mises à la disposition des entreprises canadiennes, l'écrasante majorité d'entre elles restait essentiellement tournée vers le marché des États-Unis. Déjà, la part importante du commerce intrafirme compte pour beaucoup dans ce commerce. De plus, la propension des entreprises à prospecter d'autres marchés reste très limitée, comparée à celle des entreprises de la plupart des pays de l'OCDE.

En novembre 1976, on assista à une mise en veilleuse de la politique dite de «troisième option». L'élection du Parti québécois au gouvernement du Québec mettait l'unité fédérale en péril. Dans ces conditions, un rapprochement avec les États-Unis, afin de s'en assurer l'appui, était de mise. Ce rapprochement fut facilité par l'élection du président démocrate Carter, beaucoup plus ouvert au gouvernement libéral canadien que les républicains Nixon et Ford ne l'avaient

24. HERVOUET, G., «La troisième option: la politique commerciale et au delà», dans *Le Canada et la nouvelle division internationale du travail*, édité par CAMERON D. et HOULE, F., Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1985, p. 151.

25. *Ibid.*, p. 164.

été. Il faut ajouter à ces facteurs les difficultés de balance des comptes que connaissait alors le Canada. Enfin, le premier ministre Trudeau se désintéressa de cette politique pour se consacrer aux dossiers de l'unité fédérale et du dialogue entre le Nord industrialisé et le Sud en développement. Néanmoins, certaines mesures favorisèrent la diversification, telle que, en direction du Tiers-Monde, la création de la Direction de la coopération industrielle de l'ACDI en 1978.

Après son éclipse du pouvoir en 1979-1980, le premier ministre Trudeau revint avec une politique vigoureuse, qui constituait une relance de la politique de «troisième option»²⁶. L'adoption du programme énergétique national (octobre 1980), qui visait à ramener la propriété étrangère dans l'industrie du pétrole de 90 % à moins de 50 %, en fut la première manifestation éclatante. La politique de bilatéralisme, amorcée par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Marc McGuigan, allait dans le même sens. Il s'agissait de pratiquer une vigoureuse politique d'exportation et d'investissement en direction de pays spécifiques: ainsi, des plans d'expansion des exportations canadiennes étaient lancés vers des pays comme le Mexique, la Corée, Singapour, l'Indonésie, le Nigeria, l'Australie, le Brésil et l'Arabie Saoudite. Pour donner une cohérence plus forte à la politique extérieure, le 12 janvier 1982, fut annoncée l'intégration au ministère des Affaires extérieures du secteur commercial du ministère de l'Industrie et du Commerce, ainsi que de la Société d'expansion des exportations et de la Corporation commerciale canadienne. La promotion du commerce extérieur devenait la priorité du Ministère intégré. Le premier ministre Trudeau avait indiqué également, le 17 février 1980, qu'il étendrait le rôle de l'Agence d'examen des investissements étrangers. Mais cette mesure ne fut pas mise en vigueur.

Un nouvel effondrement du prix du pétrole, la montée de la valeur du dollar canadien, entraîné par celui des États-Unis, par rapport à un grand nombre de monnaies européennes et du Tiers-Monde, de même que l'endettement massif des pays d'Amérique latine provoquaient, dès 1982, une chute de la valeur des exportations canadiennes en dehors des États-Unis et du Japon. Devant cette crise, le gouvernement canadien amorçait un tournant que consacrait, le 31 août 1983, l'annonce conjointe par le président américain Reagan et le ministre d'État au Commerce extérieur, de la publication d'une étude du ministère des Affaires extérieures qui prônait l'adoption d'une politique de libre-échange sectoriel avec les États-Unis. À toutes fins pratiques, c'était abandonner la «troisième option» pour adopter une forme nuancée de «deuxième option». En effet, Mitchell Sharp n'avait-il pas écrit en 1972 que cette option, «pour commencer, [...] pourrait ne comporter que la recherche d'accords sectoriels», mais qu'elle constituerait en fait «une extension de pratiques antérieures [...] visant à adapter à d'autres industries l'expérience de l'Accord sur les produits automobiles». Mais cette «forme

26. GOTTLIEB, A. et KINSMAN, J., «Sharing the Continent: Reviewing the Third Option», dans *Internationales perspectives*, janvier-février 1981, p. 2-5.

atténuée d'intégration» susciterait, selon ce même document «de fortes pressions en vue de la conclusion d'accords continentaux en nombre croissant, pressions auxquelles il serait de plus en plus difficile de résister». Or, «l'expérience du pacte de l'automobile» révélait que, «dans le cadre de tels accords sectoriels», il pouvait:

[...] être difficile d'exercer une voix égale à celle des États-Unis... Bref, nous pourrions bien conclure que les accords partiels ou sectoriels sont moins susceptibles de nous procurer la protection que nous recherchons que ne le ferait un régime plus général de libre-échange.

À toutes fins utiles, l'entrée du Canada dans un pacte de libre-échange ou sa participation à une union douanière avec les États-Unis serait irréversible²⁷.

Parallèlement, la politique fédérale s'amollissait vis-à-vis du contrôle des investissements étrangers. Ce changement de la politique économique, qui laissait anticiper un changement de leadership à la tête du Parti libéral et du gouvernement²⁸, conduisit à une amorce de négociations avec les États-Unis. Mais ceux-ci se montrèrent peu intéressés par de tels accords. Le successeur de Pierre Trudeau était mûr pour un libre-échange intégral, qui, selon Sharp, conduisait, de glissement en glissement, à l'harmonisation des politiques économiques, puis à «l'union économique et douanière», et enfin à «une sorte d'union politique», à cause de «l'énorme inégalité de puissance entre le Canada et les États-Unis»²⁹.

L'INITIATIVE POUR LA PAIX

Mais à l'automne 1983, le premier ministre Trudeau voguait vers d'autres rivages. Le 27 octobre, il lançait à Guelph une initiative, toute personnelle, pour la paix. Elle était le fruit de deux motivations: une profonde inquiétude, qui lui avait fait dire à la Chambre des communes, le 4 octobre, que le monde était «au bord du désastre et de la guerre atomique»³⁰, et la conviction qu'il devait agir alors qu'il était au pouvoir et non, comme d'autres, après s'être retiré. «Profondément troublé par [...] l'état alarmant des relations Est-Ouest», il

27. SHARP, M., *op. cit.*, p. 77-78.

28. DONNEUR, A., «Faut-il abandonner la troisième option?», *Le Devoir*, 21 septembre 1983, p. 17-18.

29. SHARP, M., *op. cit.*, p. 18-19.

30. *International Canada*, octobre-novembre 1983. TRUDEAU, P. E., «Réflexions sur la paix et la sécurité», dans *Déclarations et discours*, DD83/18, 27 octobre 1983.

annonçait qu'il allait soumettre à plusieurs dirigeants d'États «une stratégie de rétablissement de la confiance politique». Cette stratégie était en cinq points:

- mettre sur pied une structure cohérente propre à susciter la confiance politique et économique;
- détourner les superpuissances de leurs préoccupations militaires pour les engager dans un dialogue régulier et productif;
- amener les cinq États dotés d'armes nucléaires à certaines négociations destinées à fixer des limites globales à leurs arsenaux nucléaires stratégiques;
- améliorer la sécurité en Europe en relevant le seuil nucléaire et en redonnant en même temps une dynamique politique aux négociations sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces à Vienne, pour les tirer de la stagnation;
- prévenir la prolifération des armes nucléaires dans les autres États³¹.

Pour mettre en oeuvre ces propositions, Pierre Trudeau faisait un rapide voyage en Europe, où les chefs d'État et de gouvernements de Paris, Bruxelles, La Haye, Rome, Bonn et Londres, lui accordaient leur soutien. Rendant compte de son voyage dans un discours prononcé à Montréal, le 13 novembre, il précisait sa stratégie de la manière suivante; il s'agissait alors:

- de créer en 1985 «une tribune pour la négociation des limites globales à fixer aux arsenaux des cinq États nucléaires»;
- de renforcer le Traité sur la non-prolifération;
- d'équilibrer les forces classiques, grâce aux négociations de Vienne et à la Conférence de Stockholm «sur les mesures de confiance et de sécurité et sur le désarmement en Europe», ce qu'il recommandait de tenir «à un haut niveau»; et, enfin,
- de conclure «une entente pour interdire l'essai et le déploiement de systèmes anti-satellites à haute altitude»³².

Cette stratégie, le premier ministre Trudeau allait la présenter dès le 18 novembre au Japon, au Bangladesh, puis à la Conférence du Commonwealth à New Delhi, dont il obtenait l'appui, et enfin à Pékin à la mi-décembre; à Washington, le président Reagan lui donnait son «encouragement». Début janvier 1984, il rendait visite au secrétaire général de l'ONU à New York et recevait, à la mi-janvier, le premier ministre de Chine, qui accordait un appui modéré à son initiative. À la fin du mois, Pierre Trudeau recevait un accueil chaleureux en Tchécoslovaquie, puis, participant au European Management

31. TRUDEAU, P. E., «Réflexions sur la paix et la sécurité», *Déclarations et discours*, DD83/18, 27 octobre 1983.

32. TRUDEAU, P. E., «Une initiative globale propre à améliorer les perspectives de paix», *Déclarations et discours*, n°. 83/20, 13 novembre 1983.

Forum à Davos il en profita pour rencontrer le ministre suisse des Affaires étrangères. Il obtint ensuite les appuis de Honecker à Berlin-Est et de Ceaucescu à Bucarest. Enfin, couronnant son initiative, il rencontra à la mi-février, lors des funérailles d'Andropov, son successeur, Tchernenko, qui l'encouragea à poursuivre son initiative.

Mais celle-ci touchait à sa fin, même s'il écrivait encore à la mi-mai, à la veille de son retrait de la vie publique, à Reagan et à Tchernenko pour les inciter à négocier la réduction des armements nucléaires. Pierre Trudeau fut loin d'atteindre tous les objectifs qu'il s'était fixés. Toutefois, il réussit à faire relancer les MBFR par les membres de l'OTAN, qui se présentèrent à Vienne avec des propositions concrètes. De plus, la Conférence de Stockholm s'ouvrit à un niveau élevé, comme il l'avait suggéré. Enfin, la contribution la plus importante fut, certainement, d'avoir été le premier chef de gouvernement à percevoir la nécessité de réouvrir le dialogue Est-Ouest et d'avoir eu le courage de le dire publiquement et d'entreprendre des démarches à la fois rapides et spectaculaires³³.

Comme nous le notions en introduction, Pierre Trudeau terminait sa carrière de premier ministre sur un paradoxe: après avoir formulé à son arrivée au pouvoir une politique étrangère réaliste, prolongement à l'extérieur des intérêts intérieurs, il conclua, comme son prédécesseur Pearson l'avait toujours pratiqué, sur un rôle de médiateur et d'apaiseur de conflits. Les contraintes de la conjoncture au sein du système mondial avaient eu raison de son dessein initial.

33. RIEKHOFF, H. et SIGLER, J., «The Trudeau Peace Initiative: The Politics of Reversing the Arms Race», dans *Canada among Nations, 1984: A Time of Transition*, édité par B.W. TOMLIN et M. MOLOT, Toronto, 1985, p. 50-69.

PACIFISME ET MILITARISME: ILLUSIONS ET RÉALITÉS DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE DU CANADA

*Yves Bélanger
Pierre Fournier*

Département de science politique
Université de Québec à Montréal

Le mariage pourtant classique entre la défense et la souveraineté nationale est au Canada une source d'ambiguïtés. Le pays est en effet déchiré entre les impératifs de la défense continentale et ceux de sa souveraineté nationale. Pour plusieurs, le territoire canadien constitue la pointe avancée de la «défense stratégique américaine» et la défense du continent nord-américain est indivisible. Selon Michel Fortman, par exemple, il n'y a pas d'alternative à une relation de collaboration entre les institutions de défense canadienne et américaine¹. Pour lui, cette relation a été rentable sur le plan économique et a contribué à donner la priorité à un certain nombre d'objectifs purement nationaux au détriment des dépenses militaires. Mais Fortman a identifié deux éléments de mutation qui réclament maintenant un éclaircissement de notre relation militaire: la révolution technologique et les changements de doctrines militaires. L'apparition de nouveaux systèmes d'armes (missiles de croisière, IDS, etc.) interpelle à nouveau le Canada dans ce qu'il a de plus contradictoire, soit le rapport entre ses ambitions de contribuer à la paix dans le monde et la préservation de son image de négociateur international d'un côté, et les contraintes qui lui sont imposées par la politique de défense américaine, auquel s'ajoutent les intérêts plutôt terre à terre de l'économie nationale d'un autre côté.

Cela fait maintenant plus de 40 ans, soit depuis 1945, que le Canada tente de gérer cette contradiction. Bien que les analyses et les recettes aient pu varier

1. *Le Devoir*, 25 novembre 1985.

dans le temps, tous les gouvernements, sans exception, depuis la Deuxième Guerre mondiale, ont essayé, avec des résultats divers, de ménager la chèvre et le chou. Certains semblent en être sortis grandis. C'est le cas des gouvernements Pearson et Trudeau. Il est vrai que le Canada est la seule puissance du monde occidental à avoir fait le choix de démanteler son armement nucléaire. Il est vrai également que les fonds affectés par le Canada à la défense sont inférieurs à ce que dépensent des pays comme les États-Unis, la France ou l'Angleterre. Il est vrai finalement que le Canada s'est impliqué concrètement dans plusieurs missions de paix patronnées par l'ONU. De là est issue l'image d'un État résolument rangé dans le camp des promoteurs de la paix. Pourtant, à chaque semaine, l'annonce de nouveaux projets militaires ou de remplacement des équipements vient rappeler l'influence très réelle du budget de la Défense. En fait, le Canada, en présumant bien sûr qu'il ne l'ait déjà quitté, a repris le chemin de la militarisation. Les dépenses en armements de toute sorte se multiplient. Un nouveau livre blanc, rendu public en 1987 après seize ans de silence, a permis de prendre conscience de la brutalité du virage. L'analyse des impératifs internationaux justifie, selon le document, un accroissement des effectifs militaires et l'injection de sommes colossales dans la modernisation des équipements. Il ne s'agit pas d'une approche très originale, mais elle marque une coupure avec l'image que le Canada a tenté de promouvoir dans le passé et la réalité de ses politiques. Évidemment, le texte ayant été déposé sous le gouvernement Mulroney, la tentation est forte d'en imputer la paternité aux conservateurs. Ces derniers seraient les faucons militaristes qui ont bouleversé l'oeuvre des «trois colombes» pacifistes. L'image est belle, mais contraire à la réalité.

La ligne de conduite poursuivie présentement par le gouvernement canadien a été patiemment préparée par les libéraux. Ce sont ces derniers qui ont amorcé la remontée des dépenses militaires. Ce sont eux également qui ont engagé le processus politique qui a mené au resserrement de la doctrine militaire canadienne, pendant que Pierre Trudeau, de son côté, prêchait en faveur du gel des armes nucléaires et arpentait l'Europe à la recherche d'une soi-disant solution à l'antagonisme des superpuissances. Peut-être certains y verront-ils l'expression d'une stratégie politique fine et nuancée. Nous y constatons pour notre part une contradiction qui n'est au fond que la répercussion de l'incohérence de la politique canadienne. De 1963 à 1984, les libéraux ont cultivé cette contradiction. Ils ont réussi à convaincre les Canadiens qu'ils cherchaient à contribuer activement à la paix mondiale, sans jamais remettre en question les engagements militaires du Canada. On aura compris qu'une telle politique ne pouvait suivre qu'une trajectoire sinueuse. Tentons donc d'en retracer les grandes lignes.

LE CONTEXTE DE L'ARRIVÉE AU POUVOIR

Au moment de la prise du pouvoir par les libéraux, la politique canadienne de défense est en crise. Non seulement le Canada n'a-t-il pas de politique d'ensemble, mais différentes actions prises sous le gouvernement conservateur remettent en cause plusieurs volets de sa politique internationale. Le Cabinet Diefenbaker a notamment signé, sans en débattre véritablement, un accord d'intégration de la défense aérienne du continent (NORAD). Il a par ailleurs, sur la toile de fond de la nucléarisation des forces de l'OTAN, accepté le principe de l'installation en sol canadien de missiles nucléaires (*Bomarc*) et fait l'acquisition d'avions d'intervention liés à cette force nucléaire. Cette décision sera d'ailleurs une des causes de sa défaite électorale de 1963.

En outre, différents efforts en vue de permettre au Canada de devenir une puissance militaro-industrielle capable de résister à l'attraction américaine débouchent sur de lamentables échecs. Les derniers espoirs s'envolent quelques mois avant la signature du traité NORAD, suite à l'échec du projet Arrow. Ce projet devait permettre au Canada de se hisser dans le peloton de tête des puissances économiques militaires grâce à la production d'un chasseur de combat ultramoderne. La hausse des coûts et les problèmes techniques précipitent son abandon et, du même coup, l'effondrement de la quasi-totalité de l'industrie de l'avionnerie canadienne. Pour éviter un désastre complet, le gouvernement fédéral opte pour une intégration des usines canadiennes au complexe militaro-industriel américain par l'entremise de la signature des accords sur le partage de la production du matériel de défense (Defense Production Sharing Agreement) (DPSA). À une nouvelle étape de l'intégration militaro-stratégique du continent correspond donc également une intégration économique et technologique².

Les conservateurs venaient de modifier les paramètres fondamentaux de la politique de défense. Rappelons à cet égard que le Canada avait fait le choix depuis 1945, alors qu'il était la quatrième puissance militaire du globe, de privilégier une politique axée non pas sur la défense régionale ou continentale, mais sur la sécurité mondiale. Le gouvernement Mackenzie King avait par ailleurs préféré centrer sa politique intérieure sur l'économie en s'appuyant sur la mise en place d'une importante infrastructure sociale et économique d'inspiration keynésienne. Les dépenses militaires cadraient mal avec cette nouvelle philosophie. Elles se virent donc attribuer une part modeste des ressources de l'État³.

Pour le Canada, la défense continentale n'était ni la seule ni la principale priorité. C'est ce que confirme une déclaration du premier ministre Saint-Laurent

-
2. BERNARD, J.T. et TRUCHON, M., *Impact du désarmement sur l'économie canadienne*, Département d'économie, Université Laval, août 1980.
 3. EAYRS, J., *The Defense of Canada: Peace Making and Deterrence*, Toronto, University of Toronto Press, 1972.

à la Conférence Gray de 1947⁴, où furent définis les principes fondamentaux qui devaient régir les grandes lignes de la politique canadienne en matière de défense.

Les grands axes de cette politique prévoyaient:

- favoriser la défense collective en participant à l'OTAN;
- défendre le continent nord-américain de concert avec les États-Unis;
- participer au maintien de la paix et de la sécurité internationale par le biais des Nations unies;
- renforcer et protéger la souveraineté du Canada.

Pour leur part, les Américains voyaient différemment les enjeux planétaires. Défenseurs du monde libre, ils avaient déjà, pendant la guerre, développé une vision bipolaire des enjeux stratégiques internationaux. Leur implication dans le camp allié n'avait-elle pas changé le cours de la guerre? N'avaient-ils pas en outre assumé presque seuls la guerre du Pacifique? Leur position de force sur le terrain au lendemain de la guerre, la maîtrise de l'arme atomique et leur rôle stratégique dans le processus de reconstruction de l'Europe leur conféraient d'emblée le statut de sanctuaire du monde libre et capitaliste. Il importait conséquemment de protéger l'intégrité de ce sanctuaire.

Or, les Soviétiques, qui sont, rappelons-le, situés tout à côté du Canada lorsqu'on analyse le monde dans une perspective américano-centriste, maîtrisaient l'énergie nucléaire et possédaient déjà, au début des années 1950, des vecteurs de transports aériens capables de livrer les bombes sur les villes américaines en survolant le territoire canadien. La mise au point de nouvelles techniques de lancement d'engins satellisés en 1957 (*Sputnik*) venait en outre confirmer leur avance dans la mise au point de missiles balistiques intercontinentaux⁵. Dans ce contexte, le gouvernement américain opta pour une stratégie de défense axée sur la protection du territoire national, mais pour assurer cette protection avec efficacité, il fallait convaincre les Canadiens de s'impliquer concrètement en permettant notamment la mise en place de nouveaux radars dans le nord du pays. Ceux-ci devaient faire partie d'un système de défense intégrée (c'est-à-dire contrôlée par les Américains). Le Canada devait aussi fournir une partie des ressources requises par l'industrie de la défense. Il devint, par exemple, le principal fournisseur de l'uranium nécessaire à la construction des ogives nucléaires.

Progressivement, les Américains amenèrent donc le Canada à partager leur analyse des besoins de défense du continent. À ce chapitre, les accords du NORAD et du DPSA marquèrent une étape décisive d'un processus d'intégration amorcé plusieurs années plus tôt⁶. La crise de Cuba, en 1962, en soulevant pour

4. MACKAY, R.A., *Canadian Foreign Policy, 1945-54: Selected Speeches and Documents*, Toronto, McClelland and Stewart, 1971, p. 388-389.
 5. BARASH, D.P., *The Arms Race and Nuclear War*, Belmont (California), Wadsworth Publ. Co., 1987.
 6. Au moment de la signature des accords de Hyde Park, en 1941.

la première fois depuis 1945 la menace d'un conflit total, contraignait enfin le Canada à se ranger résolument dans le camp américain. Les bases canadiennes furent mises en alerte et le contexte politique rendit acceptable la nucléarisation des forces de défense du Canada. Des missiles *Bomarc B* furent conséquemment acquis pour la défense du territoire national et des missiles *Honest John* pour les troupes stationnées en Europe.

Au moment de l'élection de 1963, l'imbroglio était donc total. Sur papier, le Canada favorisait une approche internationaliste dont l'OTAN était la clef de voute, mais dans la réalité, l'intégration continentale des forces de défense était chose faite. En effet, la construction des lignes de radars *Pinetree* et *Dew*, l'acquisition des *F-104* et l'entrée de firmes canadiennes sur le marché de défense des États-Unis⁷ ne permettaient pas d'en douter.

LES PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT PEARSON

Sous les gouvernements King et Saint-Laurent, les libéraux avaient conçu une stratégie internationaliste dont un des artisans principaux avait précisément été Lester Pearson⁸. La période d'opposition qui influença lourdement l'attitude du parti et de l'aile parlementaire pendant le règne Diefenbaker donna lieu à un durcissement de cette position. Tout au plus pouvait-on voir dans la nouvelle configuration des relations avec les Américains quelques avantages économiques découlant du DPSA, et sans doute susceptibles d'alléger le fardeau représenté par le maintien d'une industrie de défense nationale, tout en favorisant une plus grande spécialisation des producteurs canadiens⁹. Après 1959, le commerce bilatéral dans le domaine de la défense atteignit un niveau comparable à celui qui existait pendant la Deuxième Guerre. Pour le gouvernement canadien, cela signifiait un accès aux technologies américaines, l'entrée de devises et, éventuellement, la création de nouveaux emplois¹⁰.

Nous pensons donc que les préoccupations économiques redevinrent une donnée primordiale de la politique canadienne. Sans trop l'avouer, le gouvernement Pearson suivra une ligne de conduite orientée vers un certain soutien à l'industrie canadienne, une démarche d'autant plus significative qu'elle coïncida avec l'adoption d'un nouveau livre blanc sur la défense où seront

7. Voir McLIN, J.B., *Canada's Defence Policy 1957-1963*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1963.
 8. PEARSON, L., *Memoirs 1948-1957. The International Years*, London, Victor Gonzanez, 1974.
 9. Pour une réflexion plus poussée sur ce processus, voir REGEHR, E., *Arms Canada*, Toronto, James Lorimer, 1987.
 10. Voir HOLMES, J., *The Shaping of Peace*, Toronto, Toronto University Press, vol. 2, 1982.

annoncés de nombreux projets de modernisation des équipements¹¹. Le gouvernement canadien tentera par ailleurs de se donner des outils susceptibles de favoriser l'accroissement des retombées économiques des accords canado-américains. Un nouveau programme lié au DPSA, soit le «Programme du partage de la mise au point du matériel de défense», créé en 1964, aura pour mission spécifique d'accentuer la présence canadienne en recherche et développement¹². Pour le gouvernement canadien, il était clair que «sans programme de développement, le rôle futur de l'industrie canadienne de défense serait confiné à la production de pièces relativement simples de conception étrangère, et, par conséquent, notre capacité de contribuer au renforcement de la défense du nord de l'Amérique serait affaiblie sérieusement»¹³. Cette politique d'acquisition plus nationaliste ne fit à cet égard que confirmer une démarche administrative et politique aux horizons plus larges.

Sur le plan administratif, le livre blanc annonça par ailleurs l'intégration des forces militaires du Canada sous un seul commandement, lui-même structuré de façon à simplifier la jonction avec les sphères politiques¹⁴. La lecture du livre blanc de 1964 permet de constater une préoccupation plus évidente à l'endroit de la protection du territoire et de l'attribution d'une mission internationale indépendante. Ainsi le livre blanc identifia le maintien de la paix et de la sécurité par l'intermédiaire de l'ONU comme la première priorité. Les participations à l'OTAN et à NORAD suivirent dans l'ordre et, en bas de liste, se retrouvèrent les politiques destinées à la sécurité interne du pays¹⁵. Il faut cependant préciser que le Canada revendiqua une mission plus autonome dans le cadre de sa participation à la défense de l'Europe et qu'il n'hésita pas à souligner son très faible enthousiasme pour certaines contraintes liées à NORAD, dont celle, la plus compromettante sans doute, qui donna lieu au déploiement d'armes nucléaires. Le document annonça enfin une réduction des ogives et leur localisation sur deux pas de tir seulement¹⁶.

En résumé, la ligne de conduite édictée par le livre blanc favorisait l'autonomie dans le cadre d'une démarche collective des forces de l'OTAN, mais

11. Voir STEWART, L., *Canadian Defence Policy, Selected Documents 1964-1981*, Kingston, Centre for International Relations, 1982.

12. Voir BERNARD, J.T. et autre, *op. cit.*

13. JACKMAN, F., General Director, Office of International Special Projects, Department of Industry, Trade and Commerce, «The Canada-United States Defense Production Sharing Arrangement», Lecture delivered at the University of Virginia, 1976, cf. J.T. BERNARD et M. TRUCHON, *op. cit.*, 1980, p. 7.

14. Voir à ce sujet FORTMAN, M., *La politique de défense canadienne de Mackenzie King à Trudeau (1945-1979)*, Montréal, Note de recherche n° 20, Département de science politique, Université de Montréal, mars 1987.

15. Gouvernement du Canada, *Livre blanc sur la défense*, Ottawa, 1964.

16. STEWART, L., *op. cit.*

également sous l'empire du réalisme imposé par la proximité des États-Unis et leurs exigences à l'endroit de la contribution canadienne à la défense du continent¹⁷. Non seulement cette politique était-elle énoncée de façon plus rigoureuse que sous les précédents gouvernements, mais elle dosait l'effort de défense du Canada de façon beaucoup plus claire. Selon toute évidence, le choix du gouvernement Pearson découlait d'une lecture des enjeux stratégiques internationaux centrée sur le désir de privilégier la manifestation d'une force moins dépendante des États-Unis et des autres puissances de l'OTAN, dans la perspective de donner emprise à une diplomatie plus crédible¹⁸. Une telle prétention, difficilement recevable par les alliés à l'époque de la guerre froide, pouvait paraître acceptable dans le climat de détente du milieu des années 1960.

LE GOUVERNEMENT TRUDEAU, UNE PÉRIODE «PACIFISTE» ...

L'élection de 1968 marque une étape importante dans l'évolution de la politique de défense. Pour la première fois depuis fort longtemps, le siège du premier ministre est occupé par un pacifiste déclaré. En effet Pierre Trudeau s'est fait connaître au cours des années 1950 pour ses idéaux libéraux internationalistes et anti-nationalistes. Sa revue, *Cité libre*, prêche depuis de nombreuses années en faveur de l'ouverture sur le monde et l'unification des peuples. À ses yeux, la militarisation conduit à la suspicion et à la division, pas l'inverse. D'après Michel Fortman, il n'avait pas compris la relation étroite entre la politique étrangère et la présence militaire, notamment sur le théâtre européen¹⁹.

Quoi qu'il en soit, Pierre Trudeau nourrissait un scepticisme certain à l'endroit de la ligne de conduite en matière de défense établie par son prédécesseur. Son analyse reposait probablement sur une lecture critique de l'enlèvement des États-Unis dans la guerre du Vietnam et de ses retombées gênantes pour le Canada qui, rappelons-le, a participé par l'entremise de centaines d'entreprises à l'effort de guerre américain. Peut-être Pierre Trudeau voyait-il également dans l'amorce des discussions entre les Américains et les Soviétiques sur le contrôle des armes stratégiques, un signe des temps susceptible, avec un peu d'aide, de donner naissance à un véritable mouvement de démilitarisation. Nous en sommes à cet égard réduits aux spéculations.

Cependant, de nombreux gestes posés dans les premières années de pouvoir indiquent clairement les sensibilités de son premier cabinet. Ainsi, dès l'entrée en fonction, une réduction de 20 % des troupes stationnées en Europe sera amorcée. Suite à cette annonce, un processus de consultation d'organismes

17. Voir ROSENBLUTH, G., *The Canadian Economy and Disarmament*, Toronto, Macmillan, 1967.

18. FORTMAN, M., *op. cit.*

19. *Idem.*

gouvernementaux et paragouvernementaux sera enclenché en vue d'évaluer notamment la pertinence du maintien de la participation canadienne à NORAD et à l'OTAN. Insatisfait du résultat, Pierre Trudeau commandera un nouveau rapport, connu sous le nom de *Rapport Head*²⁰, dont les recommandations serviront de toile de fond à la redéfinition de la politique canadienne. Le rapport proposera notamment une diminution radicale du contingent canadien basé en Europe et l'abandon de la participation du Canada à la force nucléaire du bloc occidental. En outre, suite au rapport, le budget de la défense sera gelé et le plan de renouvellement des équipements révisé à la baisse²¹. Mais il faudra cependant attendre 1971 avant que cette philosophie de défense ne soit codifiée dans un nouvel énoncé de politique²².

Contrairement au projet rendu public en 1964, le livre blanc de 1971 propose de donner priorité à la surveillance du territoire canadien puis, dans l'ordre, à la défense nord-américaine, à la participation à l'OTAN et à la participation aux opérations de maintien de la paix. On aura noté le complet renversement de l'ordre des priorités établi en 1964. Ce qui ressort de ce document, en fait, c'est l'importance accrue accordée par le gouvernement canadien à la surveillance des frontières et à la protection de la souveraineté nationale. La réduction du contingent des Forces armées canadiennes en Europe viendra confirmer ce changement.

Le document, par les modifications qu'il apporte à l'ordre des priorités de la politique de défense, privilégie une foule d'activités, qui ont des implications pour l'armée canadienne. L'accroissement des activités d'exploration donne lieu à un regain d'intérêt pour la protection des ressources et des richesses pétrolières, gazéifères et halieutiques. Le gouvernement étend la frontière des eaux territoriales ainsi que les limites des zones de pêche sur les côtes est et ouest. D'autres événements liés à la conjoncture politique nationale, notamment la Crise d'octobre, contribuent à lui attribuer une partie de la responsabilité pour la sécurité intérieure.

Quoi qu'il en soit, le livre blanc mena à des décisions politiques qui se traduisirent par un désengagement du Canada sur le front militaire. Ainsi, dès 1972, furent abandonnées les missions dites de *strike-reconnaissance* en Europe, les avions *CF-104* furent dénucléarisés et les fusées nucléaires *Honest John* furent retirées des bases canadiennes en Allemagne. En outre, les fusées air-air *Falcon* et les missiles *Bomarc* furent également retranchés de la quincaillerie militaire. Le Canada devint le premier, et reste le seul pays, à se départir de ses armes nucléaires. Son choix en faveur d'une défense strictement basée sur des

20. THORDARSON, B., *Trudeau and Foreign Policy*, Cambridge, Oxford University Press, 1977.

21. Voir ministère de la Défense nationale, *Rapport annuel*, 1972.

22. Gouvernement du Canada, ministère de la Défense nationale, *La défense dans les années 1970*, Ottawa, 1971.

armes conventionnelles demeure en effet sans équivalent dans le bloc des pays industrialisés maîtrisant la technologie nucléaire²³.

Par ailleurs, le Canada, à l'instigation du gouvernement Trudeau, fit le choix d'investir peu dans l'armement après 1971. Exception faite des destroyers de classe *Tribal*, du renouvellement du stock de munitions et du remplacement des chars *Centurion* vieux de 20 ans, on consentit peu d'investissements majeurs dans le matériel militaire au moins jusqu'au milieu des années 1970. Selon P. Newman, c'est à cette époque que s'est creusé l'écart entre les engagements du Canada et sa capacité d'intervention réelle; en effet, les moyens de transport, la protection des troupes et l'armement s'avèrent déficitaires à différents niveaux²⁴.

Le bilan de la démarche entreprise au début des années 1970 est donc le reflet d'une politique nettement moins militariste que ne le fut celle de la période antérieure, comme si le faible niveau de l'armement national était devenu une caractéristique de la spécificité canadienne, notamment en regard des États-Unis. Peut-être y a-t-il lieu cependant d'établir une correspondance entre la ligne de conduite édictée par le livre blanc de 1971 et la politique intérieure canadienne. Rappelons en effet que la politique gouvernementale n'a été rendue publique que quelques mois seulement après la Crise d'octobre 1970, où la grande visibilité de l'armée pendant la crise suscita de vives critiques à l'endroit du gouvernement fédéral. La nouvelle politique de défense eut à cet égard pour fonction de rassurer l'électorat canadien. Rappelons par ailleurs que Pierre Trudeau avait été élu en 1968 avec le mandat implicite d'offrir aux Québécois une alternative basée sur un fédéralisme renouvelé. Ses choix se dessineront à cet égard en faveur d'une revitalisation des programmes sociaux et des programmes économiques, et cela au dépens des dépenses militaires.

... SUIVIE D'UNE PÉRIODE MILITARISTE

Il est difficile de situer avec précision le moment où la pratique gouvernementale en matière de défense a pris ses distances face aux orientations du livre blanc de 1971. Nous pensons que le vent a commencé à tourner en 1973 dans le contexte du choc pétrolier, des difficultés dans les négociations Salt II²⁵, et, sur la scène locale, suite à la formulation d'une nouvelle stratégie politique et commerciale (la «troisième option»)²⁶. Rappelons enfin le coup d'envoi à une nouvelle vague

23. Voir BATES, D., «How Our Vision of Nuclear War has Changed», dans E. REGEHR et S. ROSENBLUM, *The Road to Peace*, Toronto, James Lorimer, 1988.

24. LEGAULT, A., «Quelle politique de défense pour le Canada», *Le Devoir*, 16 septembre 1986, p. 7.

25. Voir POIRIER, L., *Les stratégies nucléaires*, Paris, Hachette, 1977.

26. Voir l'article d'A. DONNEUR dans ce recueil.

de nationalisme donné par la publication du *Rapport Gray*, survenue quelques mois plus tôt²⁷. Il importe d'ailleurs de souligner que cette nouvelle phase de l'histoire militaire se déroula dans un décor très fortement teinté de nationalisme. À partir du milieu des années 1970, les préoccupations du Cabinet à l'endroit du développement économique national — rappelons que le Canada est aux prises avec un des taux de chômage les plus élevés de l'OCDE — et du renforcement du pouvoir de l'État fédéral se situèrent au centre de la démarche politique gouvernementale.

Par ailleurs, un gouvernement souverainiste prend le pouvoir au Québec en 1976, ce qui est perçu comme une menace à l'intégrité canadienne. La nécessité de maintenir un contre-pouvoir puissant et crédible apparaît plus impérative que jamais. Les politiciens fédéraux présentent le nationalisme canadien comme une alternative au nationalisme québécois. Or, la défense du continent est sous la gouverne des Américains, tandis que celle de l'Europe de l'Ouest est placée sous le parapluie de l'OTAN, où le Canada ne joue qu'un rôle secondaire. L'industrie militaire canadienne n'est plus que le pâle reflet de ce qu'elle était au lendemain de la guerre. À cause du DPSA et de la guerre du Vietnam, la plupart des centres importants se sont intégrés au complexe militaro-industriel américain, ce qui a comme conséquence un approfondissement sans précédent de la dépendance technologique à l'endroit des États-Unis. Vue sous cet angle, la réalité des forces économiques et militaires liées à la défense apparaît non pas comme l'expression de la souveraineté canadienne, mais plutôt comme celle de sa dépendance systémique à l'endroit des États-Unis.

Par ailleurs, la formulation de la «troisième option» ne pouvait mener qu'à une révision à la baisse des engagements de l'État canadien à l'endroit de l'OTAN²⁸, même si cette dernière organisation se verra interpellée comme un forum international susceptible de faire contrepoids à l'omniprésence américaine. En outre, l'OTAN n'offrait-elle pas une ouverture sur de nouveaux marchés pour les produits de défense probablement plus aptes à soutenir un certain savoir-faire technologique canadien²⁹? Ajoutons à cela les pressions extérieures émanant autant de la Maison-Blanche que du quartier général de l'OTAN, en faveur de la nécessité d'accroître la participation canadienne à l'effort de défense du bloc occidental, et tous les ingrédients pour une reprise des dépenses militaires sont réunis.

La ligne de conduite établie au début des années 1970 s'est donc modifiée à l'approche des années 1980, sur la toile de fond du durcissement de la politique

27. Voir l'article de D. BRUNELLE dans ce recueil.

28. FORTMAN, M., *op.cit.*.

29. Voir BYERS, R., «La défense nationale et l'achat de matériel de défense», dans D. STAIRS et G.R. WINHAM, *Quelques problèmes concernant l'élaboration de la politique extérieure*, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement au Canada, p. 170-171.

américaine à l'endroit de l'Union soviétique et de la modernisation de l'armement de l'OTAN. Le Canada a en effet entrepris une révision de sa politique de défense et la modernisation de son arsenal. En ce qui a trait à l'équipement militaire, le coup d'envoi a été donné avec le programme d'acquisition des chars d'assaut *Leopard* en 1976, suivi notamment des chasseurs *F-18* et des frégates de patrouille. Le budget de la défense s'est conséquemment mis à croître à un rythme accéléré, mais inférieur aux promesses faites à l'OTAN qui, rappelons-le, établissaient un taux de croissance réel de 3 % par année.

En ce qui a trait à la formulation d'une nouvelle politique de défense, le dossier a été beaucoup plus laborieux. La mission des Forces armées canadiennes reposait sur des hypothèses formulées au cours des années 1960, dans un contexte stratégique et technologique radicalement différent et considéré par différentes instances comme totalement déphasé quant à la conjoncture des années 1980. Le rapport du Comité spécial du Sénat sur la défense nationale déposé en 1983, quelques mois donc avant le départ de Pierre Trudeau, observait qu'avec ses effectifs, le commandement maritime ne pouvait respecter ses engagements quant à la protection de la souveraineté canadienne et la défense de l'Amérique du Nord, pas plus d'ailleurs que ses engagements envers l'OTAN. Selon le rapport, à cause des restrictions financières et de la négligence des autorités³⁰, les Forces armées canadiennes manquaient de ressources, devant se satisfaire d'un personnel trop réduit et d'un équipement désuet. Pour les conseillers militaires, le Canada ne pouvait donc plus continuer à remplir les missions de défense propres à une puissance respectable.

Au niveau stratégique, on s'inquiétait également du fait que le Canada ne contribuait pas assez à la dissuasion conventionnelle, avec des investissements d'à peine 251 dollars par habitant au titre de la défense. Pour fin de comparaison, rappelons que les dépenses militaires américaines se chiffraient à l'époque à 869 dollars par habitant³¹. Il fallait donc chercher à atteindre un meilleur «équilibre» entre les engagements et la capacité militaire.

Par ailleurs, plusieurs experts remirent en question la nature même de la contribution canadienne. Albert Legault, par exemple, considérait à l'époque que le Canada devait se spécialiser davantage au sein de l'OTAN: «On peut très bien retirer nos forces terrestres et renforcer les forces aériennes dans le centre de l'Europe, stationnées en R.F.A.; on peut aussi se retirer du secteur centre-Europe pour faire davantage sur les flancs de l'alliance militaire, c'est-à-dire en Norvège. C'est une question de spécialisation, il faut savoir ce que l'on veut»³². On réclama donc dans plusieurs milieux une révision fondamentale de la politique de défense. Un nouveau livre blanc fut promis, la rédaction en fut amorcée. Mais on

30. Canada, Sénat, *op. cit.*, mai 1983, p. 51.

31. CT, F., «Une absence presque totale de débats publics sur un budget de 8 Mds de dollars», dans *La Presse*, 25 février 1984.

32. LEGAULT, A., *op. cit.*

retarda plusieurs fois le dépôt du rapport, craignant de heurter de front les susceptibilités d'une bonne partie de l'électorat canadien face à la perspective d'augmentations importantes dans les dépenses militaires. Avec le recul du temps, il semble que la stratégie fut alors de procéder pièce par pièce aux réformes et à l'achat des nouvelles armes, de façon à minimiser l'impact du document au moment de son dépôt. Cette interprétation permet notamment de comprendre pourquoi il faudra attendre l'été 1987 avant que ne soit rendue publique la teneur des nouvelles orientations gouvernementales, soit trois ans presque jour pour jour après l'arrivée au pouvoir des conservateurs. Or, bien que le livre blanc ait subi à n'en pas douter certaines influences conservatrices, il demeure avant toute chose l'héritage du gouvernement libéral. Tout au plus les conservateurs ont-ils accentué certaines tendances déjà perceptibles avant 1984, notamment en prévision d'une reprise des dépenses militaires. Tout au plus également se sont-ils montrés plus préoccupés que leurs prédécesseurs par l'utilisation des budgets militaires à des fins économiques, notamment de leurs impacts au niveau du développement régional. Les libéraux n'avaient-ils pas été l'objet de critiques virulentes à l'endroit de la répartition des fonds entre les provinces dans le controversé contrat des avions *F-18*? Les conservateurs vont gérer les dépenses militaires avec des priorités moins nuancées peut-être, ramenant le débat à une question de gros sous. Le budget augmentera de 2,75 % en 1986-1987 et de nouveaux engagements, destinés à assurer une progression de 2 % par an jusqu'en 1991, seront pris par le ministre de la Défense³³.

Le retard dans la diffusion des nouvelles orientations semble plutôt s'expliquer par la position très ambiguë de Pierre Trudeau. Pendant que son gouvernement réarmait le Canada, Pierre Trudeau poursuivait sa croisade en faveur de la paix autour de concepts comme le gel nucléaire et le dialogue bilatéral, soit une thématique très voisine de celle épousée par l'Assemblée générale de l'ONU. Son initiative de paix visait peut-être à contribuer à assainir le climat international au moment même où Ronald Reagan prenait les commandes de la Maison-Blanche. Peut-être aussi s'adressait-elle plus prosaïquement à l'électorat canadien en vue de revaloriser le rôle des institutions fédérales? Il est difficile de trancher cette question. L'analyse de la trajectoire gouvernementale après 1975 permet cependant de constater l'écart grandissant entre la pratique concrète et les discours du premier ministre. Comme le souligne F.H. Knelman, la contradiction sera complète entre la politique de défense menée par le Canada et ses interventions en vue de préserver son image pacifiste³⁴. En même temps que Pierre Trudeau prêchera sur différentes tribunes du monde en

33. Ministre de la Défense nationale, *Défis et engagements: une politique de défense pour le Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1987, p. III.

34. KNILMAN, F.H., *Reagan, God and the Bomb from Myth to Policy in the Nuclear Arms Race*, Buffalo, Prometheus Books, 1987.

faveur de la paix, il donnera son aval à la réalisation d'une série d'essai des missiles de croisière américains (nucléaires), remettant ainsi en cause ses propres options stratégiques de 1971³⁵. On peut en déduire que le retard dans la publication d'un nouveau livre blanc, qui prévoyait prendre parti en faveur de la reconnaissance d'une situation de fait, visait probablement à ne pas ternir l'image mythique du premier ministre. Son départ en 1983 laissera la voie libre aux forces armées et à leurs supporters.

LES NOUVELLES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE

Le livre blanc présenté en juin 1987 consacre l'orientation la plus «militariste» de l'histoire contemporaine canadienne. On y condamne l'attitude du gouvernement fédéral qui, durant une bonne partie des années 1960 et 1970, «a accordé peu d'attention à la sécurité du Canada et aux rapports qu'avait notre pays avec les autres démocraties en matière de défense»³⁶, et on annonce qu'«il faut réparer les dégâts causés par des décennies d'abandon»³⁷. Il importe notamment de renforcer le potentiel de surveillance et de défense du territoire canadien, d'augmenter les effectifs de la Réserve, de consolider sur le Front central les forces aériennes et terrestres désignées à l'appui des engagements pris envers l'Europe, et d'équiper les Forces canadiennes avec du matériel moderne.

Contrairement au livre blanc de 1971, qui prônait une vision optimiste des relations internationales, celui de 1987 se veut «réaliste» et «a pour but de rappeler que le monde n'est pas toujours aussi *inoffensif* ou prévisible que nous le voudrions»³⁸. Le potentiel militaire soviétique est examiné en détail et constitue, selon les auteurs, la principale menace qui plane sur le Canada. Le parti pris en faveur de l'alliance occidentale est clairement affirmé, et on rejette toute forme de neutralité:

La sécurité du Canada, dans le sens le plus large du terme, est indissociable de celle de l'Europe... En affectant des forces armées en Europe, le Canada contribue directement à sa propre défense et, qui plus est, s'assure de pouvoir participer à la prise de décisions sur des questions clés en matière de sécurité³⁹.

Le livre blanc affirme en outre l'importance stratégique de l'Arctique comme zone tampon entre l'Union soviétique et l'Amérique du Nord. Parce qu'on prétend que les forces maritimes possèdent une capacité extrêmement limitée de

35. Voir REGEHR, E. et ROSENBLUM, S., *op. cit.*

36. Ministère de la Défense nationale, *op. cit.*, p. 89.

37. *Idem.*

38. *Idem.*

39. *Idem.*, p. 6.

mener des opérations dans les océans, et en particulier dans l'Arctique, on propose l'acquisition, par étapes, de sous-marins à propulsion nucléaire (SNN). Parmi les autres mesures importantes visant à renforcer le potentiel maritime dans l'Atlantique et le Pacifique, notons l'achat de nouvelles frégates de patrouille, qui viendront s'ajouter aux six frégates dont la construction est en cours.

Le livre blanc condamne l'écart qu'il perçoit entre les engagements et les ressources. Non seulement une grande partie du matériel qu'utilisent les Forces canadiennes est-il désuet, mais le personnel est nettement insuffisant. Selon le document, c'est le niveau de financement alloué à la défense depuis un quart de siècle qui est au coeur du problème. «Au cours de cette période», peut-on lire, «on a eu tendance à réduire constamment la part du budget fédéral et celle du produit intérieur brut du Canada qui sont consacrées à la défense»⁴⁰.

Même s'il n'a pas l'intention d'assumer une fonction nucléaire, le Canada entend participer au maintien de la dissuasion stratégique. En effet, les rôles occupés au sein de NORAD et de l'OTAN doivent contribuer à la stabilité des forces nucléaires des États-Unis⁴¹. On se propose de poursuivre le Programme de modernisation du système de défense aérienne de l'Amérique du Nord. Plusieurs nouveaux systèmes radars seront mis en place. Afin d'accroître le potentiel de surveillance des côtes, les forces aériennes se verront doter de nouveaux avions patrouilleurs à grand et moyen rayon d'action. On prévoit aussi qu'au cours des quinze prochaines années, aux fins d'assurer la défense aérienne de l'Amérique du Nord, d'importantes ressources seront consacrées à la mise en place d'un système de surveillance depuis l'espace.

Le livre blanc insiste également sur la nécessité de maintenir une défense classique crédible. Ainsi, on prétend que «plus les forces classiques sont efficaces, moins il est nécessaire de miser sur les armes nucléaires... Pour que soit évité un recours hâtif à ces dernières, il faut que les forces classiques en place soient en mesure de livrer des combats prolongés»⁴². Le Canada doit notamment disposer de forces terrestres plus considérables (réunissant des membres de la force régulière et des réservistes) qui soient bien entraînées et bien équipées.

On ne peut qu'être frappé par la concordance entre l'analyse du livre blanc et la politique poursuivie par les Américains depuis l'arrivée à la Maison-Blanche de Ronald Reagan. Tout comme les documents gouvernementaux américains, l'énoncé de politique canadienne projette une vision bipolaire du monde dominé par la menace soviétique. Tout comme cela sera le cas au Pentagone jusqu'au milieu des années 1980, la sécurité internationale sera définie en fonction de la croissance des dépenses militaires. La position canadienne suivra également les

40. *Idem*, p. 43.

41. *Idem*, p. 17.

42. *Idem*, p. 20.

Américains sur la voie plus égoïste du *America First*, en faisant passer au second rang les engagements internationaux, notamment liés au maintien de la paix, pour mettre l'accent sur la défense du territoire continental. Souveraineté et sécurité deviendront avec le livre blanc les deux versants d'une même stratégie destinée à donner plus de crédibilité au gouvernement canadien face à ses revendications dans ses eaux territoriales et dans le Nord. Cette attitude gênera partiellement les Américains, eux-mêmes intéressés à assumer directement la défense maritime du nord du continent. Les deux gouvernements déclareront néanmoins au Sommet de Québec tenu en 1985, leur ferme intention d'assurer, en étroite collaboration, la sécurité du continent. Le Canada percevra plus que jamais son rôle, non plus comme celui d'un allié passif et donc dépendant, mais plutôt comme celui d'un partenaire associé.

Ces prétentions cadrent cependant assez mal avec la réalité des nouveaux enjeux stratégiques internationaux. L'heure est au démantèlement des missiles de théâtre et à la négociation de nouveaux accords globaux sur l'armement stratégique et conventionnel. La négociation se déroule entre les deux superpuissances et le rôle du Canada s'apparente plus à celui d'un observateur qu'à celui d'un partenaire. L'heure est également à la guerre des étoiles (projet IDS) qui est le produit non pas d'une entente entre partenaires, mais le résultat d'une réorientation de la doctrine américaine⁴³. Après la doctrine de la destruction mutuelle assurée et celle de la riposte adaptée et graduée, l'administration Reagan promet maintenant l'immunité grâce à un système capable de supprimer les armes de l'adversaire avec la mise en place d'un bouclier spatial étanche capable de détruire les missiles ennemis. Le Canada a été placé devant le fait accompli et, une fois le programme amorcé, a été invité à y participer. Après maintes tergiversations, la réponse est tombée, mi-figue, mi-raisin. Le gouvernement canadien désapprouve le principe, mais accepte de collaborer indirectement à certaines recherches liées à l'IDS, notamment dans le but de déterminer la faisabilité d'une défense anti-missile à base de rayons lasers ou de faisceaux de particules. Même si la fiabilité et l'efficacité de l'IDS est loin de faire l'unanimité, le Canada s'est laissé séduire par les avantages économiques et technologiques potentiels du programme. Comme l'a souligné Michel Fortman, Ottawa se trouvait face «à un choix entre les avantages très concrets que promet une collaboration en matière de défense avec les États-Unis à court terme, et les risques incalculables, mais éloignés, que peut nous faire courir cette même collaboration dans les années 1990»⁴⁴.

Il ne faut cependant pas oublier que le Pentagone demeure le maître d'oeuvre de l'opération et n'accorde en général que des contrats de soustraction aux partenaires étrangers. Cette division du travail permet de structurer une partie

43. GARCIN, T., *Les nouvelles menaces militaires*, Paris, Economica, 1986.

44. COULON, J., «Le Canada doit rester prudent face aux orientations militaires américaines», dans *Le Devoir*, 25 novembre 1985.

de la recherche de pointe dans les pays alliés, tout en réservant aux Américains l'accès à l'expertise développée dans certains créneaux de recherche. L'offre américaine vise également un objectif politique, dans la mesure où, une fois impliqués dans ce programme de recherche, les partenaires pourront difficilement s'opposer à la mise en application d'un système auquel ils auront contribué.

Au fond, les préoccupations canadiennes n'ont donc pas changé. Les facteurs économiques constituent encore une contrainte importante dans l'orientation de la politique de défense. À la limite, le Canada pourrait définir sa politique de défense en fonction des priorités jugées essentielles pour promouvoir le développement économique et la création d'emplois. Il faut bien admettre que ce sont en partie les contraintes originant de la faible taille du marché canadien qui ont été à l'origine des relations particulières entre le Canada et les États-Unis et des ententes formelles relatives à l'harmonisation de la production militaire.

* * *

Depuis la Deuxième Guerre mondiale, la politique de défense au Canada a été marquée par une contradiction permanente entre deux objectifs: la promotion de la paix et du désarmement, et la participation aux alliances militaires de l'Occident. Elle a également dû composer avec les impératifs de la politique stratégique américaine, ce qui n'a, somme toute, laissé qu'une marge de manoeuvre très étroite au gouvernement canadien. Contrairement à son prédécesseur, qui a manifesté une grande conscience des possibilités politiques du Canada, le gouvernement de Pierre Trudeau a tenté de changer le cours de l'histoire, mais ses efforts sont demeurés sans lendemain. Ses orientations pacifistes ont vite cédé le pas aux impératifs de défense de NORAD et de l'OTAN. La crédibilité du gouvernement canadien comme promoteur de la paix a été fortement mise en cause par toute une série de décisions, notamment celle de faire l'essai des missiles *Cruise* sur le sol canadien. C'est ce qui explique l'échec des missions de paix de Pierre Trudeau et de ses tentatives de jouer à l'arbitre entre les superpuissances.

L'élection de Ronald Reagan à la présidence des États-Unis en 1980 a sonné la fin de la récréation en définissant une orientation plus militariste à la politique nord-américaine. L'administration Reagan tolérant mal les écarts de conduite de la part des pays alliés, le Canada a choisi de rentrer dans le rang et de reprendre les investissements militaires.

UNE RÉFORME CONSTITUTIONNELLE QUI S'IMPOSE...

Gérard Boismenu

Département de science politique
Université de Montréal

François Rocher

Département de science politique
Université d'Ottawa

À la surface des choses, les débats constitutionnels traitent des aménagements institutionnels dont on n'arrive pas toujours à reconnaître l'intérêt. On pourrait y voir, en effet, le désaccord entre vues rationnelles de constructeurs d'État. C'est là pourtant une conception sommaire.

Les divergences entre gouvernements, allant jusqu'à la crise constitutionnelle, expriment les combinaisons particulières des rapports multidimensionnels dans les divers espaces sociaux, les conditions d'exercice du pouvoir selon les niveaux de l'État et les oppositions au sein même de la bourgeoisie, concernant le mode d'organisation des rapports de pouvoir à travers l'État. Les médiations politiques et idéologiques sont particulièrement riches et ont tendance à se mouler dans une histoire et une tradition particulière à chacune des scènes politiques¹. Si la question constitutionnelle est enchevêtrée au magma des forces sociales et politiques et plonge ses racines jusqu'aux conditions durables de développement des classes, c'est qu'elle a pour enjeu fondamental la

1. BOISMENU G., «Vers une redéfinition des lieux d'exercice du pouvoir d'État au Canada», dans *Cahiers d'histoire*, Vol. II, n° 1, automne 1981, p. 11-30; ROCHER F., «Essai pour une problématique d'interprétation des conflits entre paliers gouvernementaux au Canada depuis 1960», *Notes de recherche*, n° 8, Département de science politique, Université de Montréal, juin 1982, 152 p.

capacité respective d'intervention du niveau central et du niveau provincial de l'État dans la concrétisation des rapports de pouvoir.

Les discussions constitutionnelles posent d'emblée le problème de la définition des lieux d'exercice du pouvoir au sein d'un État qui couvre un espace social à la configuration fortement différenciée et qui est animé d'une dynamique conflictuelle². Les oppositions qu'expriment les gouvernements fédéral et provinciaux se cristallisent sous les figures de la question nationale et de la question régionale. Ces questions n'ont pas, à travers l'histoire, la même «prégnance» dans les relations intergouvernementales et le débat constitutionnel, et ne se posent pas dans des termes équivalents.

La désignation d'un substrat social touffu aux débats constitutionnels ne doit pas conduire à faire l'économie d'une connaissance satisfaisante de l'évolution des démarches ponctuant l'exercice menant à la réorganisation de l'État fédératif canadien et, pour les fins de la présente étude, à la facture concrète des menées du gouvernement fédéral en la matière. Ce qui retiendra notre attention, c'est la marche du débat constitutionnel sous la conduite du gouvernement libéral à Ottawa. Bien qu'accordant la priorité à l'étude de la rhétorique fédérale, à son cheminement et à ses visées stratégiques, il sera possible, à travers l'évolution du dossier constitutionnel, de cerner les déplacements concernant l'objet des discussions, le traitement de la question nationale au Canada et la dynamique contradictoire fédérale-provinciale.

LES ANTÉCÉDENTS

Lorsque les libéraux arrivent à la tête du gouvernement fédéral en 1963, la question constitutionnelle est déjà posée et vient de connaître une impasse. On sait qu'au cours de l'après-guerre, la répartition de l'assiette fiscale est au cœur des différends intergouvernementaux³ et que des tensions ont accompagné les mesures fédérales visant l'assurance-hospitalisation et le financement de l'enseignement supérieur. Mais, abstraction faite de ce contentieux précis, c'est le Parti libéral du Québec, dès le début des années 1960, qui insistera sur la nécessité d'une réforme constitutionnelle au Canada.

2. BOISMENU G., «L'État fédératif et l'hétérogénéité de l'espace», dans *Espace régional et nation*, Montréal, Boréal Express, 1983, p. 51-84.

3. MOORE A. M., PERRY, J. H. et BEACH, D. I., «Le financement de la fédération canadienne. Le premier siècle», Toronto, dans *Études fiscales canadiennes*, n° 43, Association canadienne d'études fiscales, avril 1966, 164 p.

Élu depuis à peine un mois, Jean Lesage profite de la conférence fédérale-provinciale de juillet 1960 pour convier ses vis-à-vis à un réaménagement du fédéralisme canadien⁴.

D'abord, il s'agit de reconnaître dans les faits la «souveraineté» des gouvernements provinciaux dans le cadre de leurs compétences; cela signifie que les gouvernements provinciaux auraient accès à des revenus suffisants pour les responsabilités qui leur incombent et, par ailleurs, que le gouvernement fédéral limiterait ses ambitions aux champs de sa juridiction et, notamment, cesserait ses interventions abusives par le biais des programmes à frais partagés.

Ensuite, et ce sont là les éléments de modifications constitutionnelles, il y aurait lieu d'engager des discussions portant sur le rapatriement de la Constitution et la formule d'amendement, la création d'un tribunal constitutionnel relevant des deux niveaux de gouvernement et sur une *Déclaration des droits fondamentaux de l'homme*⁵.

Ces modifications touchent essentiellement certaines institutions de la fédération et non directement le partage des compétences entre niveaux de gouvernement; d'ailleurs, en ce début de «Révolution tranquille», le mot d'ordre de Jean Lesage est d'exercer pleinement la «souveraineté» provinciale du Québec. Deux ans plus tard, il formulera cependant la question en termes renouvelés: «La réponse qui sera donnée à cette question de la place du Québec au sein de la Confédération rejoint le problème de la survivance des Canadiens français comme groupe ethnique... Un grand nombre de Québécois sont inquiets, justement inquiets, des orientations prises par le système fédéral canadien»⁶. De là, il conclut à la nécessité de revoir le partage des compétences et d'examiner les rapports entre les deux «groupes ethniques» qui forment le Canada.

Entre temps, les premières propositions québécoises ont trouvé un écho; le gouvernement Diefenbaker, par l'entremise de son ministre de la Justice, entame des négociations à propos du rapatriement de la Constitution et d'une formule d'amendement. En 1961, la formule d'amendement, connue sous le nom de «formule Fulton», prévoit le consentement unanime des provinces pour toute modification touchant leurs compétences. La Saskatchewan s'oppose, trouvant la modalité trop contraignante; le Québec fait de même, mais plutôt parce que le gouvernement fédéral ne restreint pas son propre pouvoir de modification qu'il a obtenu en 1949⁷. Face à ces refus, la formule Fulton a vécu.

4. BOISMENU, G., «La pensée constitutionnelle de Jean Lesage», dans *Jean Lesage*, Presses de l'Université du Québec, à paraître, 1989.

5. ROY, J.-L., *Le choix d'un pays. Le débat constitutionnel Québec-Canada, 1960-1976*, Montréal, Leméac, 1978, p. 15-19.

6. LESAGE, J., «Québec in Canadian Confederation», Interprovincial Conference, Victoria, August 7th, 1962, cité par J.-L. ROY, *Ibid.*, p. 25.

7. RÉMILLARD, G., *Le fédéralisme canadien*, Montréal, Québec/Amérique, 1980, p. 125 et s.

Au Québec, l'année 1962 sera marquée par la campagne électorale qui se fait sous les thèmes de «libération économique», «maître chez nous» et «souveraineté» politique. Le programme libéral se limite cependant à viser l'affirmation du «rôle du Québec dans la Confédération»⁸. Daniel Johnson, avec l'Union nationale, renchérit. La question des relations entre les communautés francophone et anglophone au Canada soulève de plus en plus la polémique. Dans les milieux bien pensants (éditorialistes, intellectuels), on suggère la mise sur pied d'une enquête publique fédérale touchant les dimensions linguistique et culturelle de la réalité canadienne, mais les conservateurs à Ottawa n'y voient aucun intérêt.

PEARSON ET LE FÉDÉRALISME DE L'AVENIR

L'élection du Parti libéral à Ottawa en avril 1963 peut laisser présager une amélioration des relations avec le gouvernement du Québec. Faut-il voir une certaine ouverture de Lester B. Pearson lorsqu'il crée la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme coprésidée par André Laurendeau et Davidson Dunton? Il n'en reste pas moins que l'expérience québécoise de «souveraineté» provinciale se heurte fréquemment à des objections ou à des contraintes majeures venant du gouvernement fédéral; pensons au partage fiscal, aux programmes à frais partagés, au régime public de pensions et aux relations internationales⁹.

La «formule Fulton-Favreau»

Le gouvernement Pearson engage des discussions en juin 1964 afin d'arrêter les modalités de rapatriement et d'amendement de la Constitution. La «formule Fulton» sert de cadre de référence. Les négociations vont bon train, si bien qu'en octobre de la même année, les premiers ministres s'entendent sur la «formule Fulton-Favreau» d'amendement constitutionnel.

Cette formule de modification de la constitution, qui se compose de quatre volets, répond aux deux principales objections qui ont sonné le glas de la précédente.

8. ROY J.-L., *Les programmes électoraux du Québec, tome II, 1931-1966*, Montréal, Leméac, 1971, p. 395.

9. MORIN, C., *Le pouvoir québécois... en négociation*, Québec, Boréal Express, 1972, 208 p.; SIMEON R., *Federal-Provincial diplomacy*, Toronto, University of Toronto Press, 1972, p. 47-87. BOISMENU, G., «La pensée constitutionnelle de Jean Lesage», *op. cit.*

- 1° Le gouvernement fédéral accepte de limiter son pouvoir de modification (obtenu en 1949) au gouvernement exécutif du Canada, au Sénat et à la Chambre des communes.
- 2° Pour toute une série d'aspects se rapportant aux institutions fédérales (couronne, représentation régionale, usage des langues), un amendement constitutionnel est subordonné à l'accord «d'au moins les deux tiers des provinces représentant au moins cinquante pour cent de la population du Canada selon le dernier recensement général»¹⁰.
- 3° Les modifications touchant les juridictions provinciales nécessitent le concours de toutes les provinces (unanimité) et du Parlement fédéral; on pense aux domaines suivants: le pouvoir de faire des lois que possède l'Assemblée législative d'une province; les droits ou privilèges que la Constitution du Canada accorde ou garantit à la législature ou au gouvernement d'une province; les actifs ou biens d'une province; l'usage de l'anglais ou du français¹¹.
- 4° On prévoit un mécanisme de «quasi-délégation» des pouvoirs permettant à «quatre provinces ou plus d'autoriser le Parlement à édicter des lois déterminées qui seraient autrement du ressort législatif des provinces et, de même, d'autoriser quatre provinces ou plus à édicter des lois déterminées qui seraient autrement du ressort législatif fédéral»¹². Ce système de «délégation» qui, en dernier ressort, ne porte pas atteinte à la compétence législative de l'autorité qui y consent, se veut un moyen d'atténuer la rigidité de la formule d'amendement, en permettant aux provinces qui le désirent de recourir à un arrangement pratique qui ne requiert pas de modification à la Constitution elle-même.

La formule restreint la capacité pour le gouvernement fédéral d'agir seul, prévoit une majorité des deux tiers des provinces pour modifier l'essentiel des institutions fédérales, établit la règle de l'unanimité pour ce qui est des

10. FAVEAU, G., *Modification de la constitution du Canada*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, février 1965, p. 38. Les aspects se rapportant aux institutions fédérales sont: 1) les fonctions de la Reine et du gouverneur général; 2) les prescriptions quant à une session annuelle du Parlement; 3) la période maximum fixée par la Constitution du Canada pour la durée de la Chambre des communes (sauf en cas de guerre, invasion, insurrection); 4) le nombre de membres pour lequel une province a droit d'être représentée au Sénat; 5) les qualités requises des sénateurs quant à la résidence ainsi que les prescriptions de la constitution concernant la nomination des personnes au Sénat; 6) le droit d'une province à un nombre de membres à la Chambre non inférieur au nombre de sénateurs représentant cette province; 7) les principes de représentation proportionnelle des provinces à la Chambre; 8) l'usage de l'anglais et du français. *Ibid.*, p. 38-39.

11. *Ibid.*, p. 36; pour les domaines touchant l'éducation, les droits des minorités religieuses, il y a une variante concernant Terre-Neuve.

12. *Ibid.*, p. 43.

juridictions provinciales et propose un «système de délégation» du pouvoir législatif touchant un nombre limité de provinces.

En novembre 1964, Pearson fait savoir que plus rien ne bloque le rapatriement de la Constitution, si ce n'est l'accord de chacune des Assemblées législatives provinciales.

Au Québec, ce qui apparaît pour Lesage comme une étape préalable à une révision constitutionnelle du partage des compétences est décrié par une opposition qui n'est pas que parlementaire. Les délibérations devant mener (au début de 1965) à l'accord de l'Assemblée législative de Québec s'embourbent dans un long et tortueux débat. Le Parti libéral voit la cohérence de sa démarche remise en cause. Pourquoi régler des questions de forme (rapatriement) et remettre à plus tard les négociations sur le fond (partage des compétences)? Comment dire qu'il s'agit d'une première étape alors que la suite plus hypothétique? Est-il possible de soutenir la thèse d'un statut spécial pour le Québec alors que la formule d'amendement lui donne un statut identique à toute autre province? Peut-on continuer de souligner l'inégalité des deux «groupes ethniques» alors qu'on ne s'assure même pas, comme préalable, d'établir les droits des minorités? Le gouvernement n'a plus l'initiative du débat et les coûts politiques s'avèrent de plus en plus élevés. Finalement, le 20 janvier 1966, Lesage écrit à Pearson que son gouvernement remet indéfiniment la considération de la formule d'amendement constitutionnel. L'échec était consommé.

Évidemment la conjugaison des voix d'opposition — unioniste, indépendantiste, nationaliste — a préparé cette retraite. Mais cette même année est riche d'enseignements qui militent contre l'acceptation par les libéraux provinciaux de la démarche inhérente à la «formule Fulton-Favreau»:

- *Le Rapport préliminaire* de la Commission B-B, qui souligne la profondeur de la crise que traverse le Canada, a pour effet de dramatiser la minorisation de la communauté canadienne-française dans l'ensemble du Canada, y compris au Québec, alors qu'on tend généralement à secondariser sinon à nier le problème.
- Les négociations fédérales-provinciales se font ardues, notamment sur le partage de l'assiette fiscale, et les compromis antérieurs (régime des rentes, retrait des programmes à frais partagés), obtenus de haute lutte, font figures d'ultimes concessions pour apaiser des ambitions québécoises, somme toute illégitimes.
- Le voyage de Jean Lesage dans l'Ouest canadien sous le thème *Québec, point d'appui du Canada français* — au cours duquel il identifie la double face du problème canadien: d'une part, la dualité canadienne qui appelle une politique de bilinguisme et d'égalité des droits et, d'autre part, le fédéralisme centralisateur qui doit reconnaître au Québec (mère patrie du Canada français) des compétences accrues, quitte à lui consentir un statut

particulier — reçoit un accueil plutôt hostile qui semble écarter toute possibilité d'entente ultérieure sur un réaménagement des compétences¹³.

Le refus de la «formule Fulton-Favreau» devenait lourd de signification, non seulement parce qu'il renforça la méfiance du Canada anglais à l'égard de ce mauvais joueur qu'est le Québec, mais surtout parce que le gouvernement du Québec précisa sa démarche en subordonnant une entente sur le rapatriement et une formule d'amendement de la Constitution à des résultats concrets et satisfaisants sur le réaménagement des compétences. Cette démarche sera par la suite considérée comme une revendication traditionnelle du Québec.

Les deux majorités

La Commission Laurendeau-Dunton eut un impact majeur sur les débats politiques et les négociations constitutionnelles, bien que son mandat n'ait pas eu pour objet de proposer une reformulation de la Constitution ou de revoir le partage des compétences. Pour l'essentiel, il s'agissait de faire rapport sur l'état du bilinguisme dans l'administration fédérale, sur les institutions favorisant le bilinguisme et le biculturalisme, et sur la situation quant à l'enseignement dans la langue de la minorité francophone ou anglophone selon les provinces.

Le Rapport préliminaire présente les perceptions du moment sur le principe de l'égalité entre les deux peuples fondateurs du Canada. Dès le préambule, on diagnostique une situation de grave crise au Canada qui a sa source au Québec. «Quoique provinciale au départ, la crise devient canadienne à cause de l'importance numérique et stratégique du Québec, et parce qu'elle suscite ailleurs, ce qui est inévitable, des réactions en chaîne»¹⁴.

D'un côté, les Canadiens français constituent une majorité (ou une nation), mais cette réalité est entravée et ne peut se réaliser complètement. Ils ne maîtrisent pas les principaux secteurs où s'exercent leurs activités, la présence anglaise est dominante au Québec — notamment en ce qui a trait aux activités économiques —, et l'obligation d'apprendre l'anglais pour accéder aux postes de commande s'avère ni naturelle ni normale. L'actuelle exaspération, face à cette situation, qui est somme toute ancienne, tient aux «nouvelles élites» qui se «distinguent par des exigences culturelles supérieures et par l'ambition d'atteindre aux échelons élevés de la hiérarchie économique» et qui considèrent «le statut d'infériorité économique comme incompatible avec la condition de majorité

13. Lesage en fait état d'ailleurs dans sa lettre à Pearson: «Cette différence d'opinion fut confirmée jusqu'à un certain degré, par des déclarations publiques faites au lendemain de cette visite par des représentants autorisés de ces provinces.», cité par ROY, J.-L., *Le Choix* ..., op. cit., p.66.

14. CANADA. Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, *Rapport préliminaire*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1965, p. 5.

numérique»¹⁵. Les Canadiens français veulent être reconnus comme des partenaires égaux au sein du Canada. Si on refuse cette égalité, parce qu'on ne peut l'accepter ou la concevoir, «de la déception naîtra l'irréremédiable. Une importante fraction du Québec francophone est déjà tentée de faire cavalier seul»¹⁶.

De l'autre côté, les Canadiens anglais nourrissent généralement une attitude de supériorité mêlée d'incompréhension. Ils n'éprouvent presque aucun sentiment conscient de discrimination. Fidèles à un comportement typique de majorité, ils attachent une grande importance aux libertés individuelles, mais se montrent incapables de comprendre «l'insistance du Canada français sur les droits collectifs — en particulier, sur les droits linguistiques dans le domaine économique»¹⁷. De plus, la notion de «nation» évoque, pour eux, l'ensemble des Canadiens; ils ne se perçoivent pas comme un groupe national distinct.

Pour conclure, les commissaires invitent les Canadiens à revoir l'application de la notion de démocratie et à démontrer une plus grande ouverture face aux aspirations réciproques des deux majorités.

C'est dans le Livre I du Rapport (en 1967), que l'on traite «du cadre constitutionnel dans lequel chacune des deux sociétés peut vivre ou aspirer à vivre...»¹⁸. Le problème de l'intégration du Québec au sein du Canada semble devoir trouver réponse dans la reconnaissance des droits de la minorité linguistique. Les deux propositions de modification constitutionnelle visent cet objectif¹⁹. La première consiste à établir, dans le domaine de l'enseignement, des dispositions assurant à la minorité francophone hors Québec les avantages dont jouit la minorité anglophone au Québec. La deuxième vise à reconnaître que l'anglais et le français sont les langues officielles du Canada et à formuler les règles à suivre dans la mise en oeuvre du principe d'égalité au niveau provincial et dans les districts bilingues.

Au total, la Commission B-B insistait sur certaines dimensions recoupant des thématiques ayant des protagonistes souvent différents, parfois opposés:

- La source de la crise canadienne est clairement identifiée au Québec; le Canada doit être compris sur la base de ses deux communautés distinctes (deux majorités); les Canadiens français subissent une situation d'inégalité manifeste; l'hypothèse de l'indépendance du Québec ne doit pas être prise à la légère; l'égalité des deux communautés commence par la reconnaissance d'une égalité de traitement sur le plan de droits linguistiques.

15. *Ibid.*, p. 102.

16. *Ibid.*, p. 127.

17. *Ibid.*, 114.

18. CANADA. Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, *Rapport - Livre I, Introduction générale, Les langues officielles*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1967, p. XXXV.

19. *Ibid.*, p. 140-142.

- Toutefois, sur le plan constitutionnel, aucune jonction n'est faite entre les éléments suivants: la domination que subissent les Canadiens français dans l'ensemble du Canada, l'écrasante majorité canadienne-française au Québec et la volonté massivement exprimée de donner un plus grand rôle à l'État du Québec; en ce sens, les propositions constitutionnelles évitent soigneusement la question du partage des compétences et s'en tiennent à un mandat dont la portée est essentiellement linguistique, voire culturelle.

La Confédération de demain

Quelques jours avant que ne paraisse le Livre I du *Rapport de la Commission B-B*, se tient à Toronto (27 au 29 novembre 1967), à l'invitation du premier ministre Robarts, une Conférence interprovinciale des premiers ministres, intitulée *La Confédération de demain*. C'est l'occasion pour passer en revue les principaux problèmes du fédéralisme canadien. Pour la plupart, les questions se posent en termes de révision des mécanismes de coopération et de coordination entre les divers gouvernements, de transfert de la richesse et de fiscalité; la rédaction d'une nouvelle constitution qui est proposée par Québec est un exercice qui intéresse peu et le sujet des droits des Canadiens français laisse plusieurs indifférents, quand il ne provoque pas de l'hostilité²⁰.

Cette rencontre permet à Daniel Johnson, premier ministre du Québec, de présenter son argumentation sur la nécessité d'élaborer une nouvelle constitution qui serait fondée sur le concept des deux nations au Canada.

Dans son essai, *Égalité ou indépendance* (1965), il soulignait que les Canadiens français, comme nation, cherchent, tout à fait normalement, à s'identifier à l'État du Québec, «le seul où ils puissent prétendre être maîtres de leur destin et le seul qu'ils puissent utiliser à l'épanouissement complet de leur communauté...»²¹. D'ailleurs, cet épanouissement est tributaire non seulement de la maîtrise de la langue, des écoles et des lois civiles, mais aussi de la maîtrise de l'économie. La Constitution canadienne est, en l'occurrence, particulièrement inadéquate, car, alors que la nation canadienne-française réclame pour le gouvernement du Québec plus de pouvoir et tend vers l'autonomie provinciale, le Canada anglais tend, lui, vers une plus grande unification politique. L'élaboration d'une nouvelle constitution s'impose du fait de l'évolution de la pratique du fédéralisme dans la période contemporaine qui en a modifié l'esprit originel. Cette nouvelle constitution verrait à affirmer le caractère binational du Canada dans ses structures politiques, économiques et sociales, entre autres choses par une Charte des droits nationaux (collectifs),

20. ROY J.-L., *Le Choix d'un pays*, Montréal, Leméac, 1978, p. 139-154.

21. JOHNSON, D., *Égalité ou Indépendance*, Montréal, Éditions de l'homme, 1965, p. 24

posée en parallèle à une Charte des droits fondamentaux de la personne²², et par la reconnaissance de plus larges compétences au gouvernement du Québec.

Cette dialectique entre, d'une part, l'établissement de droits pour les Canadiens français à l'échelle du Canada et, d'autre part, l'accroissement des compétences du gouvernement du Québec afin de sauvegarder l'identité québécoise — que l'on trouvait ébauchée dans le discours de Jean Lesage au milieu des années 1960²³ —, est au cœur de la déclaration de Johnson²⁴. Elle procède de l'association ou du recouplement entre nation canadienne-française et gouvernement du Québec, comme seul lieu de l'exercice du pouvoir que cette nation contrôle.

Pour le gouvernement fédéral, la tenue de cette conférence à l'initiative d'une province est inconvenante. Son refus d'y être représenté officiellement lui donna un caractère interprovincial. L'invitation qui lui était faite comporte une certaine provocation. Elle apparaît comme une démonstration d'un plus grand intérêt provincial pour l'évolution du fédéralisme canadien, elle permet un étalage des griefs entretenus contre le gouvernement fédéral, mais surtout elle risque de laisser au niveau provincial l'initiative des termes et des modalités d'une révision constitutionnelle alors que légalement et selon la coutume cela incombe au gouvernement fédéral. Le gouvernement Pearson réplique par la convocation d'une Conférence fédérale-provinciale sur la Constitution pour le début 1968 (du 5 au 7 février).

Le fédéralisme et l'avenir

Le processus de révision constitutionnelle qui mènera, trois ans et demi plus tard, à la *Charte de Victoria*, s'ouvre par une déclaration de Lester B. Pearson. Le premier problème évoqué à l'appui de la nécessité de l'exercice concerne le «mécontentement des Canadiens de langue et de culture françaises quant à la situation respective des deux groupes linguistiques...»²⁵. Il incombe de donner à cette communauté les mêmes conditions (à vivre leur vie, à élever leurs enfants, à donner leur pleine mesure) dont jouissent les Canadiens anglais. L'avenir du Canada n'est d'ailleurs garanti que dans la mesure où la coexistence entre ces deux groupes linguistiques fondateurs est assurée. Un deuxième problème est aussi posé d'emblée; il s'agit des inégalités régionales. Pour Pearson, la révision constitutionnelle ne représente qu'une étape dans les redressements que doivent

22. *Ibid.*, p. 117

23. BOISMENU, G., «La pensée constitutionnelle de Jean Lesage», dans *Jean Lesage*, Presses de l'Université du Québec, à paraître, 1989.

24. ROY J.-L., *Le choix ...*, op. cit., p. 141.

25. CANADA. *Le fédéralisme et l'avenir — Déclaration de principe et exposé de la politique du Gouvernement du Canada*, Ottawa, Conférence sur la Constitution, 1968, p. 3.

adopter les gouvernements. Il plaide en faveur de l'unité canadienne car il est tout à fait net que personne ne peut sortir gagnant d'un démembrement du Canada.

Pearson rejette la centralisation politique tout comme la fragmentation comme solutions de rechange au fédéralisme. L'État unitaire ne conviendrait pas aux diversités culturelles et géographiques qui sont le propre du Canada. La décentralisation apparaît aussi incompatible avec les objectifs du Canada dans la mesure où «...elle compromettrait l'aptitude du gouvernement fédéral à contribuer à la hausse du niveau de vie de la population; elle affaiblirait, chez les Canadiens, la volonté d'oeuvrer pour le bien-être et le progrès de leurs concitoyens des autres provinces; elle menacerait l'existence même de notre pays dans le monde... »²⁶. Cette foi dans le fédéralisme, affirmée sous la forme du rejet de la décentralisation, balise les discussions qui, finalement, devraient venir à propos des revendications québécoises en faveur de la souveraineté législative et l'accroissement des compétences provinciales.

Le programme de travail proposé par le gouvernement fédéral tient, malgré tout, peu compte de la démarche québécoise affirmée par Lesage, puis avec plus d'insistance par Johnson, à savoir que l'essentiel des débats devrait porter sur le partage des compétences. Cette question est mise au second plan. Trois étapes sont mises de l'avant:

- Prioritairement, le renouvellement de la Constitution devrait passer par l'établissement d'un Charte des droits de la personne qui reconnaîtrait les droits du «citoyen d'un État fédéral démocratique» et les droits de ce dernier comme «membre du groupe linguistique dans lequel il a choisi de vivre». Les droits linguistiques et les droits de la personne constituent les deux faces d'une même médaille, car «la langue est à la fois un prolongement de la personnalité individuelle et l'instrument indispensable de l'organisation sociale... »²⁷.
- L'étape suivante porterait sur les institutions gouvernementales centrales. Dans la mesure où le «fédéralisme ne consiste pas simplement à répartir les compétences» entre niveaux de gouvernement, il importe de revoir ou de mieux définir le rôle et les pouvoirs de certaines institutions telles que le sénat et la Cour suprême.
- Finalement, le troisième aspect qui exige une révision, c'est la répartition des compétences. Il est cependant clair pour le gouvernement fédéral qu'une nouvelle répartition ne peut être perçue comme une solution aux problèmes liés à l'existence de deux groupes linguistiques au Canada. Il ne saurait être question, «sous prétexte de protéger les droits linguistiques et les intérêts provinciaux, [de] porter atteinte à la capacité du gouvernement fédéral d'agir pour le Canada, alors que les garanties constitutionnelles et les institutions du système fédéral pourraient réaliser

26. *Ibid.*, p. 17.

27. *Ibid.*, p. 19.

l'essentiel»²⁸. Cette révision devrait s'inspirer de règles fonctionnelles plutôt que de se fonder sur des considérations ethniques.

Cette déclaration préliminaire entend disposer de la rhétorique québécoise reposant sur la notion de droits collectifs, sur le recoupement entre nation canadienne-française et gouvernement du Québec, et sur le partage des compétences comme clé de voûte de la révision constitutionnelle. En rendant justice à l'idée de droits linguistiques présente dans le *Rapport B-B*, le gouvernement fédéral emprunte le comportement typique de majorité des Canadiens anglais, en accordant toute l'importance aux libertés individuelles; même les droits linguistiques sont saisis dans une dimension essentiellement individuelle.

Évidemment, le programme de travail sera amendé, mais la dynamique d'ensemble reflètera la vision fédérale exposée d'entrée de jeu. Lors de cette conférence, Lester B. Pearson fait sa dernière prestation à titre de premier ministre; la course à la succession, déjà engagée, habite cette conférence constitutionnelle, car l'un des principaux candidats, Pierre Elliott Trudeau, agit aussi comme ministre fédéral de la Justice et, à ce titre, est un responsable de premier plan de la rencontre.

L'ÈRE TRUDEAU

La révision constitutionnelle qui s'ouvre en 1968 sera poursuivie sous la direction de Pierre Trudeau, dont les positions tranchées vont dominer l'ensemble du débat. Déjà, par des prises de position antérieures, il a tracé son schéma d'argumentation. La démarche fédérale ne subit pas de réorientation radicale, mais la problématique qui sera opposée aux provinces est resserrée notamment dans son traitement de la question nationale. Entre autres choses, Pierre Trudeau s'applique à neutraliser les postulats qui charpentent la position québécoise. Il est bon de reprendre certaines propositions qui avaient été avancées et qui demeureront centrales par la suite.

Une pensée politique et constitutionnelle

Pour Trudeau, la nécessité d'une révision constitutionnelle ne brille pas d'évidence. Cosignataire du «Manifeste pour une politique fonctionnelle» dans *Cité libre*, il écrit en 1964 que «les problèmes constitutionnels au Canada sont loin d'être aussi graves et aussi importants qu'on le laisse entendre», et que les

28. I *ibid.*, p. 37. Nous soulignons.

efforts qui y sont consacrés «représentent autant d'énergie enlevée à la solution des problèmes plus urgents et plus fondamentaux» de la société canadienne²⁹.

Le problème du mépris des Canadiens anglais à l'égard des francophones ne trouvera pas sa solution du côté des grands bouleversements constitutionnels. Seule une vitalité économique et culturelle peut être à la source de la pérennité du fait français en Amérique; pour ce faire, la collectivité francophone ne doit pas concentrer ses énergies uniquement sur le territoire québécois mais doit plutôt chercher à s'imposer dans l'ensemble du Canada³⁰. Pour que les Canadiens français occupent la place qui leur revient, il faut, au-delà de la volonté, que le Canada applique «au fait français les mêmes règles d'équité que le Québec a toujours appliquées au fait anglais»³¹. Finalement, l'ouverture du dossier constitutionnel constituerait une grossière erreur stratégique de la part même du Québec: «[...] il y a fort à parier que le Québec obtiendra moins que ce que de toutes façons il est en train de recevoir par la force de choses [...] Est-ce bien le moment, quand la présente lettre et l'interprétation actuelle jouent si puissamment en faveur de l'autonomie provinciale?»³². En somme, au printemps 1965, Trudeau plaide en faveur du statu quo constitutionnel puisque la constitution n'a rien à voir avec l'état d'infériorité économique et sociale des Canadiens français.

Face à la demande répétée de création d'un comité parlementaire sur la constitution, Trudeau déclare, à titre de secrétaire parlementaire de Pearson, qu'il ne comprend pas la fascination que peut exercer un tel comité, puis il ajoute: «Ceci ne peut nullement, à mon avis, avancer le débat constitutionnel et je pense que ces idées sont surtout nées de personnes qui se sont fait à l'idée que le Canada avait besoin de transformer, de fond en comble, sa Constitution. À mon avis, cette idée est essentiellement l'idée d'une bourgeoisie montante qui veut changer les règles du jeu sans tenir compte des besoins fondamentaux»³³.

Cela n'empêche pas que, le processus étant enclenché à la suite de l'initiative de l'Ontario, il y joue un rôle de premier plan et déclare lors de la course au leadership qu'il fera une priorité du règlement constitutionnel³⁴.

Trudeau s'oppose aux thèses politiques fondées sur la nation québécoise, qu'elles débouchent sur l'indépendance ou sur le statut particulier.

29. «Manifeste pour une politique fonctionnelle», dans *Cité libre*, mai 1964, p. 15, cité par ROY, J.-L., *Le choix ...*, op. cit., p. 173.

30. TRUDEAU, P.E., *Le Fédéralisme et la société canadienne-française*, Paris, Robert Laffont, 1968, p. 38.

31. *Ibid.*, p. 39.

32. *Ibid.*, p. 47-48.

33. CANADA. *Débats de la Chambre des Communes*, 1^e session, 27^e Législature, vol. VII, 1966, 21 juin, p. 6743, cité par ROY, J.-L., *Le choix d'un pays*, op. cit., p. 287.

34. *Réponses de Pierre Elliott Trudeau*, Montréal, Éditions du Jour, 1968, p. 83.

Le raisonnement des tenants de l'indépendance, qui s'appuient sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, conduirait à promouvoir l'indépendance de tout groupe ethnique; or «toute minorité nationale qui se sera libérée découvrira presque invariablement en son sein une nouvelle minorité nationale qui aura le même droit...»³⁵. Les problèmes du pluralisme ethnique ne doivent pas être résolus de cette manière mais plutôt à travers le fédéralisme démocratique. À cet égard, la nation ne doit pas être réduite à un groupement ethnique car, en fait, de nombreuses nations reconnues sont composées de plusieurs communautés. Trudeau rejette l'«idée martiale et auto-destructrice d'État-nation» et lui substitue l'«idée civilisatrice du pluralisme polyethnique»³⁶. Par ailleurs, un projet fondé sur la nation-groupe ethnique ne saurait qu'être protectionniste, borné et réactionnaire.

Le recouplement qui est fait entre gouvernement du Québec et la nation canadienne-française n'est qu'un artifice chimérique. Cette prétention est incorrecte sur le plan constitutionnel puisque le gouvernement du Québec ne peut se dire le porte-parole des francophones hors Québec et que ce même gouvernement doit tenir compte d'une partie de sa population dont la langue maternelle n'est pas le français. Du point de vue stratégique, si le Québec était désigné comme État des Canadiens français, ces derniers renonceraient implicitement à s'imposer à Ottawa et dans les autres provinces, et à réclamer l'égalité linguistique au sein de la fédération canadienne. Du point de vue philosophique, l'exaltation du fait national est condamnable car un gouvernement démocratique doit poursuivre la vertu du civisme et non du nationalisme³⁷.

La notion de «statut particulier» pour le Québec correspond à un illogisme car «comment concevoir une constitution qui donnerait au Québec plus de pouvoirs qu'aux autres provinces, mais qui ne réduirait en rien l'influence des Québécois sur Ottawa? [...] comment faire du Québec l'État national des Canadiens français, avec pouvoirs *vraiment* particuliers, sans renoncer en même temps à demander la parité du français avec l'anglais à Ottawa, et dans le reste du pays?»³⁸. On doit choisir, car il est impossible, «en même temps, de boursoufler les pouvoirs de la province de Québec et s'imaginer qu'on va continuer à faire la loi à Ottawa ou dans les autres provinces»³⁹. Par ailleurs, les Canadiens français «doivent refuser de se laisser enfermer dans la boîte québécoise», car à long terme cela aurait pour effet d'«affaiblir les valeurs que nous aurions soustraites à l'épreuve de la concurrence»⁴⁰. Mais au-delà de la question québécoise, pour Trudeau, le fédéralisme canadien ne peut, sous peine de s'hypothéquer durablement, permettre une asymétrie constitutionnelle dans la répartition et

35. TRUDEAU, P. E., *op. cit.*, Paris, Robert Laffont, 1968, p. 168.

36. *Ibid.*, p.174.

37. *Ibid.*, p. 37, 178.

38. *Ibid.*, p. XI.

39. *Réponses de Pierre Elliott Trudeau, op. cit.*, p. 41.

40. TRUDEAU, P. E., *Le fédéralisme ...*, *op. cit.*, p. 40.

l'usage des compétences législatives. Cette position générale explique le jugement négatif de Trudeau à l'égard de la «formule Fulton-Favreau». Selon lui, la technique de délégation des pouvoirs produirait, à terme, un fédéralisme éclaté et des pouvoirs provinciaux multiformes de telle sorte que le Parlement central aurait une juridiction variable sur les citoyens canadiens, affaiblissant le fédéralisme et rendant ainsi hautement complexe la représentation politique nationale⁴¹.

Certains points de la pensée politique de Pierre Elliott Trudeau méritent d'être soulignés. Face à l'État, il n'y a essentiellement que le citoyen et les libertés individuelles; s'il faut prendre acte des groupes ethniques, il sont suspectés d'être à la source d'intolérances, de chauvinismes et de sectarismes quand ils sont vus comme autre chose que des communautés linguistiques. La société politique ne saurait se découper et correspondre à la morphologie polyethnique; elle doit plutôt se poser comme lieu favorisant les initiatives individuelles; dans certaines circonstances, la reconnaissance de droits linguistiques peut faciliter la contribution du plus grand nombre à l'oeuvre collective. En ce sens, les Canadiens français, compris comme groupe linguistique, voire culturel, doivent trouver un cadre juridique plus adéquat permettant une meilleure équité entre les individus. Le recouplement fait par les nationalistes québécois entre le gouvernement du Québec et la nation canadienne-française est rejeté tantôt en utilisant les francophones hors Québec comme otages, tantôt avec mépris pour les petits ensembles («[...] les Canadiens français ne seront pas uniquement maîtres chez eux, dans leur petite province, mais [...] ils seront maîtres chez eux dans l'ensemble du pays»⁴²), comme si un messianisme nouveau genre engageait désormais les Canadiens français à coloniser l'ensemble canadien.

Point central: une Charte des droits

Lorsqu'à titre de ministre responsable, Trudeau présente, à la conférence constitutionnelle de février 1968, la démarche fédérale centrée prioritairement sur une Charte des droits, il établit le cadre qui va guider par la suite son propre cheminement⁴³. En matière linguistique, il reprend l'esprit sinon la lettre des propositions de la Commission B-B, mais en les dépouillant de la problématique énoncée dans le *Rapport préliminaire*. Par exemple, l'idée d'une double majorité, chacune dans leur espace, et celle de «plus grave crise que le Canada n'ait traversée» apparaîtront comme non pertinentes. D'ailleurs, en 1965, ses ex-collègues de *Cité libre* critiquent ce rapport parce qu'il se nourrit de principes

41. *Ibid.*, p. 49.

42. *Réponses de Pierre Elliott Trudeau, op. cit.*, p. 43.

43. Déclaration reproduite dans *Ibid.*, p. 61-72.

«corrosifs», comme «l'idée d'égalité entre les deux peuples», et que la crise dont on parle semble ne devoir être qu'une «construction de l'esprit, et de l'esprit petit bourgeois»⁴⁴.

La réforme constitutionnelle, si elle doit avoir lieu, doit se faire dans l'ordre. L'établissement des «idéaux fondamentaux» de la vie canadienne devrait constituer le point de départ de l'exercice; comment mieux les fixer que «par l'affirmation des libertés humaines auxquelles nous croyons que le peuple de ce pays a un droit absolu?» Ainsi, une Charte des droits de l'homme est proposée comme pièce maîtresse de cette révision constitutionnelle. Elle comprendrait quatre catégories de droits: les droits politiques, les droits juridiques, la protection contre la discrimination, les droits linguistiques.

Dans l'esprit de Trudeau, cette Charte offre la seule réponse valable au problème posé par la question nationale. Pour l'essentiel, cette question tient à un conflit linguistique; le désamorcer par la reconnaissance de droits fera perdre prise au nationalisme étriqué. «Si on résout le conflit linguistique; si on fait en sorte que le français ait droit de cité au niveau du gouvernement fédéral et au niveau des autres provinces, les Canadiens français cessent d'être cantonnés dans leur province. Ils acquièrent des droits à vivre, à se gouverner et à s'éduquer dans l'ensemble du pays»⁴⁵.

L'argumentation vise à secondariser la question du partage des compétences. Elle restera à peu près inchangée jusqu'aux discussions devant mener au *Canada Bill*. Une Charte des droits n'implique pas une cession de pouvoirs ou un empiètement fédéral, car «les sujets affectés par la Charte qui sont proprement de compétence provinciale le demeurent; ils seront soumis à une mise en oeuvre provinciale et non fédérale»⁴⁶. S'il y a cession de pouvoir, c'est au profit du peuple; nous lui devons, car la force première du Canada, c'est lui et non le gouvernement. N'affligeons donc pas le peuple avec des querelles entre gouvernements intéressés, dont l'effet est de «compartimenter le Canada en régions». Au contraire, il faut établir le tout, le patrimoine collectif dans lequel se fond l'ensemble canadien. Les Canadiens «seraient assurés qu'ils ont des valeurs en commun; [qu'ils] sont unis en tant que *Canadiens*; qu'ils ne sont pas divisés par des particularismes provinciaux.»

Il s'agit d'un préalable. Ce n'est que lorsque cette tâche sera accomplie qu'il sera possible de se pencher sur les institutions et sur le partage des compétences constitutionnelles.

44. BRETON, A., BRUNEAU, C., GAUTHIER, Y., LALONDE, M., PINARD, M., «Bizarre algèbre! Huit commentaires sur le Rapport préliminaire de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme», dans *Cité libre*, XV^e année, n° 82, décembre 1965, p. 13-20.

45. *Réponses de Pierre Elliott Trudeau*, op. cit., p. 43.

46. *Ibid.*, p. 66.

En route pour Victoria

Sur ce coup d'envoi s'ouvre un long et intense processus de révision constitutionnelle⁴⁷. Loin de susciter l'adhésion, le programme fédéral reçoit un accueil mitigé. Pour le Québec, il existe deux nations au Canada et la nouvelle constitution doit notamment témoigner d'un Canada à deux. Si la place et le rôle des provinces dans les institutions fédérales doivent être assurés, une solution pour le Québec comporte nécessairement une extension de ses compétences. Par ailleurs, si un fragile consensus se fait jour sur une formule édulcorée visant une égalité des francophones et des anglophones dans l'ensemble canadien, il est tout à fait clair que les provinces autres que le Québec se passionnent surtout pour les questions économiques et de disparités régionales. La suite témoignera de cet éclatement des intérêts et des préoccupations.

À la conférence de février 1969, Jean-Jacques Bertrand assiste à une belle unanimité contre la thèse des deux nations. À la limite, on pourrait accepter l'idée de la reconnaissance de droits individuels. Mais la Charte des droits tient l'arrière-plan au profit des questions de fiscalité, de disparités régionales et du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral. La confusion et la mésentente s'installent confortablement au fur et à mesure que l'on traite des questions de «*bread and butter*». En fait, le Québec est tout à fait isolé dans sa volonté d'une révision constitutionnelle en profondeur.

Par la suite, que ce soit à la séance de travail de juin 1969, à la Conférence constitutionnelle de décembre 1969 ou à la séance de travail de septembre 1970, la discussion de chacune des questions «terre à terre» est l'occasion pour le gouvernement fédéral d'avancer des propositions qui confirmeraient ou accentueraient le processus de centralisation en cours. Plutôt qu'une répartition des ressources fiscales, on propose un accès conjoint des deux niveaux de gouvernement à toutes les formes de revenus. Le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral pourrait souffrir quelques restrictions dans les procédures de mise en oeuvre des programmes, mais ne saurait être réduit; la compensation financière pour les gouvernements non participants serait destinée aux individus et non à ces derniers. Dans le domaine de la sécurité du revenu et des services sociaux, Ottawa prétend détenir des pouvoirs égaux et concurrents dans les paiements directs aux individus et à la primauté en matière d'assurance-retraite. Au terme de cette dernière séance, les résultats sont plutôt minces et la question du partage des compétences est restée globalement à l'état de friche.

Au cours de la séance de travail de février 1971, le Québec, sous la direction de Robert Bourassa, décide de ne retenir que le domaine des politiques sociales comme témoin de la possibilité d'une entente éventuelle plus large concernant le partage des compétences. À ce jour, les points d'accord ou

47. Voir ROY, J.-L., *Le choix ...*, op. cit., p. 135 à 266 et MORIN, C., *Le pouvoir québécois...*, op. cit., p. 140-159.

susceptibles d'un accord sont relativement limités et recourent pour une large part les éléments des deux premiers points du programme de discussion présenté par Pearson: une formule de rapatriement et d'amendement de la Constitution, des dispositions relatives aux droits politiques fondamentaux et aux droits linguistiques, à la Cour suprême, aux mécanismes de relations fédérales-provinciales, et un énoncé sur les disparités régionales. En somme, le bilan est maigre: le néant pour le partage des compétences et un certain cheminement concernant les institutions fédérales et les droits individuels. Pour le Québec qui a provoqué le processus, la gifle serait cinglante s'il n'était pas faisable de montrer qu'une entente est aussi possible sur le fond (dans le langage des années 1965: les juridictions); déjà, toute référence à la nation, à la communauté et, davantage, au peuple québécois est bannie.

Dans l'ensemble, malgré la sinuosité des pourparlers, le gouvernement fédéral a pris soin de faire progresser les sujets qui lui importaient et a contribué à embourber les discussions qui pouvaient se rapporter à la révision des compétences, comme s'il voulait donner raison aux propos de Trudeau en 1965, alors qu'il soumettait qu'une révision constitutionnelle ne saurait aller dans le sens de la décentralisation. Les intérêts régionaux, jugés souvent avec mésestime par Trudeau, sont d'un grand secours pour fragmenter les représentations provinciales. Mais, en même temps, ils rendent ardues les négociations sur les droits individuels, particulièrement quand il s'agit de la reconnaissance de droits linguistiques.

Pour le gouvernement fédéral, la Conférence constitutionnelle de Victoria de juin 1971 devait conclure le chemin parcouru depuis bientôt deux ans et demi. Les négociations intensives sont souvent laborieuses, y compris pour l'établissement des droits et les institutions fédérales, mais surtout lorsqu'il s'agit de la question de la compétence provinciale dans le champ de la politique sociale. Le gouvernement du Québec a insisté pour discuter cette question afin d'entamer, par une entente partielle, la révision du partage des compétences. Un accord en la matière permettait à Bourassa de légitimer l'acceptation du projet fédéral — car il pouvait laisser préfigurer des modifications de juridictions à venir — et, en même temps, d'enregistrer un premier gain dans un processus qui apparaissait peu profitable pour les demandes québécoises originelles. L'absence d'entente le plaçait dans une position où il ne pouvait être que perdant.

Les gouvernement fédéral et québécois s'entendent en fait sur le principe de la nécessité de l'intégration des programmes de soutien et d'assurance de revenu à l'ensemble des services de bien-être et de santé. Cette communauté de vue s'évanouit cependant lorsqu'on pose la question des conditions de possibilité de réalisation de cette intégration. Pour Ottawa, il est possible d'assurer une coordination des politiques fédérales et provinciales par la mise en place de mécanismes administratifs de consultation et d'ajustement. Québec récuse la possibilité de cette coordination, en soulignant les incohérences, les frais supplémentaires et le manque d'efficacité, et demande la reconnaissance de sa

primauté législative. Le débat portait sur une reformulation de l'article 94 A de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (l'AANB). Pour le premier, le gouvernement fédéral a le pouvoir de légiférer en matière de pension de vieillesse, d'allocations familiales et d'allocations de jeunesse, mais il doit auparavant en informer les gouvernements provinciaux et demander leur avis. Pour le second, les lois fédérales en ces matières n'auraient d'effet sur le territoire d'une province que dans la mesure où la loi provinciale le prévoit; lorsque les lois sont en tout ou en partie inapplicables dans une province, celle-ci reçoit une compensation financière. Les points de vue sont irréconciliables.

Au terme des pourparlers, un ensemble composite ayant pour titre la *Charte constitutionnelle de Victoria*⁴⁸ constitue un aboutissement que les participants (les onze gouvernements) sont tenus d'accepter en totalité ou, le cas échéant, de rejeter. Les gouvernements ont un douzaine de jours pour faire connaître leur avis.

Avec cette Charte, des droits politiques (articles 1 à 9) sont formulés en termes généraux; ils gravitent autour des libertés fondamentales (liberté de pensée, de conscience, d'opinion, d'expression, d'association, etc.). De même, des droits démocratiques sont établis (suffrage universel, élections libres, durée des mandats des législatures, etc.).

S'ajoutent des droits linguistiques (articles 10 à 18). À ce sujet, les aspirations initiales de Trudeau se sont rétrécies comme une peau de chagrin. Le «droit de cité du français au niveau du gouvernement fédéral et au niveau des autres provinces» souffre de restrictions majeures. Le français et l'anglais sont reconnus comme langues officielles du Canada. Au niveau fédéral, ce statut s'exprime par la liberté de choix de la langue pour participer aux débats du Parlement, dans l'interprétation juridique des lois fédérales, à la Cour suprême et dans les cours fédérales, ainsi que dans les communications avec les organes centraux des ministères et avec leurs bureaux locaux dans certains districts désignés. Concernant les provinces, les droits sont établis à la carte: les droits du français ne semblent pas pouvoir franchir la frontière ouest de l'Ontario ou, au mieux, du Manitoba; les garanties à l'égard du français ne correspondent pas nécessairement à l'importance démographique de la minorité francophone (Ontario, Nouveau-Brunswick) ou aux droits historiquement reconnus (Manitoba); l'anglais a droit de cité au Québec dans tous les domaines. On peut restituer la variabilité dans l'application des droits linguistiques selon les domaines. 1. Participation aux débats parlementaires: l'Ontario, le Québec, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, le Manitoba, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve. 2. L'égalité des textes législatifs: au Québec, au Nouveau-Brunswick et à Terre-Neuve. 3. La langue d'usage dans les cours provinciales: au Québec, au Nouveau-Brunswick et à Terre-Neuve. 4. La communication avec les

48. Publiée notamment dans PRÉVOST J.-P., *La crise du fédéralisme canadien*, Paris, PUF, «dossiers thémis», 1972, p. 76-86.

ministères: en Ontario, au Québec, au Nouveau-Brunswick, à l'Île-du-Prince-Édouard et à Terre-Neuve.

Il est possible de saisir toute la mesure des valeurs fondamentales communes qui, selon Trudeau, devaient être inscrites dans une Charte des droits. Au terme de l'exercice, un bilinguisme institutionnel est prévu au Québec, au Nouveau-Brunswick et... à Terre-Neuve seulement.

La formule d'amendement (articles 49 à 57) est nettement différente de celles qui avaient été mises de l'avant jusqu'à ce jour. Une modification à la Constitution demande l'accord du Sénat (sauf démarche spéciale), de la Chambre des communes et de l'Assemblée législative d'une majorité de provinces. Cette majorité doit comprendre le Québec et l'Ontario (parce que réunissant ou ayant réuni 25 % de la population), deux provinces de l'Atlantique et deux provinces de l'Ouest comptant pour 50 % de la population de l'Ouest. Le gouvernement fédéral limite sa capacité de modifier seul plusieurs sujets se rattachant aux institutions fédérales. Il n'est aucunement question de procédures de délégation de pouvoir.

Le seul aspect touchant le partage des compétences se rapporte à la politique sociale (articles 44 et 45). Les deux articles reflètent la position fédérale en ce sens qu'ils lui reconnaissent compétence mais lui imposent une démarche de consultation. La nomination des juges (articles 22 à 43) de cours fédérales reste sous la seule responsabilité du gouvernement central; cependant, dans le cas de la Cour suprême, une procédure de consultation des provinces — pouvant être complexe en cas de désaccord majeur — précède les nominations. S'ajoute une déclaration (articles 46 et 47) concernant la promotion d'un meilleur développement régional et le maintien d'une qualité minimale pour les services publics essentiels.

Le *tout* est à prendre ou à laisser. Le gouvernement fédéral peut compter sur certains acquis pour les sujets qu'il a imposés au départ, même si les droits reconnus sont limités. Les droits juridiques (droit à la sécurité de la vie, à la propriété, à la présomption d'innocence) et la protection contre la discrimination (sexe, race, origine nationale, couleur, religion) dans l'emploi ou les services publics, qui avaient été désignés dans la présentation initiale de Trudeau, sont complètement ignorés. On assiste, pour l'essentiel, à une faillite quant aux droits linguistiques. Le paradoxe de la bilinguisation de Terre-Neuve face à des droits minimaux pour les francophones en Ontario montre, qu'au-delà des principes, l'obstination politique et le poids de certaines provinces dans la négociation ont raison des velléités fédérales. Cependant, si Trudeau accepte l'asymétrie dans l'établissement et l'application des droits linguistiques, il la condamne sans appel lorsqu'il s'agit de compétences législatives, ce qui repondrait aux préoccupations québécoises.

Le gouvernement du Québec a peu de prise pour souscrire à cette *Charte de Victoria*. La condition qui a été posée, à savoir une entente sur la question de la politique sociale, se bute à une position fédérale incompatible. Pourtant, à

l'origine de l'exercice, celui-ci a suivi un cours aux antipodes des demandes et de la démarche du Québec. Dans les faits, il s'agit d'une fin de non-recevoir tant sur la question de la reconnaissance nationale, chère à Johnson et à Bertrand, que sur la question d'un réaménagement partiel et ponctuel de compétences qui souriait, en dernier ressort, à Bourassa. L'opposition unioniste et péquiste, les ténors du mouvement nationaliste, les «définisseurs de situation» (éditorialistes, analystes politiques), les milieux syndicaux, une partie des milieux patronaux, supportent, avec toutes les variations possibles, le rejet de la *Charte de Victoria* ou de l'ultimatum (ce qui revient au même).

Finalement, le 23 juin 1971, Robert Bourassa écrit à Pierre Elliott Trudeau qu'il ne peut recommander à l'Assemblée nationale du Québec l'acceptation de la *Charte constitutionnelle de Victoria*⁴⁹. Il souligne que le fédéralisme canadien «doit être décentralisé pour refléter la diversité des régions» et qu'il «doit aussi permettre au gouvernement du Québec d'assurer l'avenir culturel de la majorité de sa population». Son refus est justifié essentiellement par l'incapacité d'en arriver à un accord sur le dossier de la politique sociale. Parlant de l'incertitude caractérisant les textes se rapportant à la sécurité du revenu, Bourassa écrit: «Si cette incertitude était éliminée, notre conclusion pourrait être différente». Ce refus québécois imposait le constat d'échec du processus mis en branle à son instigation au tournant du premier centenaire de la fédération canadienne.

Perdre ses effets mais garder la ligne

À la suite de ce rendez-vous manqué, le débat constitutionnel s'éclipsa momentanément. Le 16 mars 1972, le dépôt du *Premier rapport* du Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes rappela à l'attention la question non résolue. De guerre lasse, le gouvernement fédéral avait finalement accepté de créer un comité pour se pencher sur la question constitutionnelle. On se souviendra du jugement catégorique prononcé par Trudeau au cours du débat préalable lorsqu'il identifiait, derrière l'insistance sur une révision constitutionnelle, les intérêts d'une bourgeoisie montante. Le Comité mixte, au terme de ses travaux, apporta un avis bien tardif; le peu de discussions que le Rapport souleva est venu confirmer sa faible pertinence sur le cours de événements. Ce Rapport témoigne cependant de la logique et de la finalité qui inspirent la démarche fédérale de révision constitutionnelle.

Pour le Comité mixte, le Canada a besoin dès maintenant d'une nouvelle constitution qui, s'inspirant de l'ANNB, aménagerait un fédéralisme plus fonctionnel en accentuant la centralisation dans certains domaines et en la

49. Cité par ROY, J.-L., *op. cit.*, Montréal, Leméac, 1978, p. 272 et 273.

diminuant dans d'autres. Certes, le Québec est l'une des premières causes de cette nécessité, mais il ne faut pas ignorer la volonté de réforme d'autres provinces.

Tout en reconnaissant au Québec un impératif culturel («La constitution doit garantir la préservation de la personnalité collective du Québec français»⁵⁰), le Comité rejette, au nom du multiculturalisme, «la théorie selon laquelle le Canada ne se compose que de deux cultures». Le nouveau partage des pouvoirs que l'on suggère insiste sur une décentralisation en matière de politique culturelle et sociale, qui serait accompagnée d'une centralisation des leviers d'intervention et de réglementation concernant le développement économique. Les droits linguistiques proposés ressemblent à ceux retenus dans la *Charte de Victoria*; cependant leur application toucherait le Québec, l'Ontario, le Nouveau-Brunswick et toute province où la minorité francophone atteint 10 % de la population. On insiste toutefois sur le caractère multiculturel du Canada, en soulignant que le statut officiel du français ou de l'anglais ne traduit pas l'établissement de priorités culturelles.

Il ressort clairement que le fédéralisme fonctionnel signifie que les questions «nationales» doivent être sous l'autorité fédérale alors que celles d'intérêt local doivent être concentrées sous la juridiction provinciale. L'esquisse qui est donnée rappelle la remarque de Pierre Trudeau en 1968: «J'aime bien qu'il y ait des gouvernements locaux pour protéger les traditions et les cultures locales et j'aime bien qu'il y ait des gouvernements plus larges pour tenter de résoudre des problèmes qui sont communs à plusieurs régions. Et ça, c'est le fédéralisme»⁵¹. Le sort réservé à l'idée d'un statut particulier ou spécial d'une province laisse place à peu d'ambiguïtés. Reprenant l'argumentation de Trudeau, l'hypothèse d'une asymétrie des compétences provinciales apparaît comme une hypothèque nuisible créant une situation intenable au sein de la fédération canadienne⁵². Le Comité propose la formule de modification constitutionnelle qui a été arrêtée dans la *Charte de Victoria*.

Le préambule devrait reconnaître que le Canada est un pays multiculturel et non biculturel; de même, il devrait reconnaître le principe de l'autodétermination. Le traitement de ce principe est assorti de plusieurs précautions et circonvolutions. Il sera l'objet de la rédaction d'un rapport minoritaire. La reconnaissance de ce principe est présentée comme une réponse aux Québécois. Le Comité s'oppose cependant à toute adéquation entre la notion de peuple (ou nation) canadien-français et l'État du Québec, car l'autodétermination d'un peuple et l'autodétermination d'une province «ne sont pas équivalentes, puisque le peuple est une réalité naturelle et la province une

50. CANADA. Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la constitution du Canada, *Premier rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1972,

51. *Réponse de Pierre Elliott Trudeau, op. cit.*, p. 49.

52. CANADA. Comité spécial mixte, *op. cit.*, p. 45.

réalité artificielle»⁵³. On reprend l'argument de Trudeau voulant qu'il n'y ait pas de coïncidence parfaite entre le peuple canadien-français et le territoire du Québec et qu'il existerait au Québec de nouvelles minorités ethniques devant aussi avoir droit à l'indépendance, pour conclure: «En conséquence, même si nous acceptons l'idée d'un bloc francophone du Canada formant un «peuple» ayant droit à l'autodétermination, nous ne pouvons néanmoins envisager aucune formule juridique réalisable en vue de l'autodétermination sur la base des limites provinciales»⁵⁴. Cette impasse trouverait sa solution dans le rejet d'un droit collectif au profit d'un droit du citoyen à l'autodétermination. Le préambule devrait donc établir que la fédération est fondée sur la liberté de la personne et la protection des droits fondamentaux de l'homme et que l'existence de la société canadienne tient au libre consentement des citoyens et à leur volonté commune de vivre ensemble et que tout différend entre eux devrait se régler par des moyens pacifiques au moyen de la négociation.

Sur cette question, les députés Pierre de Bané et Martial Asselin rédigent un rapport minoritaire qui propose la reconnaissance du Québec comme société distincte et la reconnaissance du droit de cette société à l'autodétermination. Au moment du dépôt à la Chambre du *Rapport du Comité spécial mixte*, on refusa de consentir au dépôt du *Rapport minoritaire*⁵⁵. La discussion du droit à l'autodétermination du Québec par une instance fédérale revêtait sans doute un caractère exceptionnel; le traitement qui lui fut accordée n'en avait que plus de signification.

La mise en place de la rhétorique de l'unilatéralisme

Ce n'est qu'en 1975 que la question constitutionnelle redevient prioritaire à Ottawa. Lors d'une réunion des premiers ministres, Pierre Elliott Trudeau croit pouvoir dégager un accord de principe sur le bien-fondé du rapatriement de la Constitution assorti de la formule d'amendement établie à Victoria. La démarche réduite à sa plus simple expression, qui renoue avec celle qui avait présidé à la proposition des formules Fulton et Fulton-Favreau, apparaît comme l'hypothèse minimale sujette à une entente.

Pour le Québec, il est difficilement envisageable de souscrire à cette initiative, si on n'y ajoutait pas des garanties constitutionnelles concernant la langue et la culture françaises. Les gouvernements provinciaux de l'Ouest réclament une modification à la «formule de Victoria» les concernant, sans que

53. *Ibid.*, p. 13.

54. *Ibid.*, p. 13.

55. BERGERON, G., «L'État du Québec sous le fédéralisme canadien», dans *L'État du Québec en devenir*, BERGERON, G, et PELLETIER, R., (dir.), Montréal, Boréal Express, 1980, p. 348.

cela remette en cause sa cohérence générale. On suggère par ailleurs de reprendre certains points qui avaient fait l'objet d'une entente antérieurement, notamment pour la Cour suprême et la lutte aux inégalités régionales. Les demandes de Robert Bourassa semblent devoir déboucher sur une discussion portant sur le partage des compétences. Cela va plus loin que les objectifs que le gouvernement fédéral s'était fixés pour l'année en cours.

De ce différend qui semble ne conduire qu'à un désaccord final, Trudeau dégage une argumentation qui plaide en faveur d'une action unilatérale du gouvernement fédéral.

En mars 1976, Trudeau déclare que «c'est non seulement possible mais peut-être souhaitable d'agir unilatéralement»⁵⁶. Puis, il développe trois scénarios comprenant des procédures constitutionnelles variables. Dans le premier, le rapatriement pourrait être accompagné d'une formule prévoyant l'unanimité des provinces, afin de procéder à des modifications constitutionnelles pour des matières qui sont du ressort des deux niveaux de gouvernement. Quant au deuxième, le rapatriement serait accompagné plutôt de la «formule de Victoria». Enfin, dans le troisième scénario, l'adresse à la Reine pour le rapatriement contiendrait des modifications plus importantes à savoir, le contenu de la *Charte de Victoria*, mais aussi deux nouvelles sections, l'une se rapportant à la protection de la langue et de la culture françaises et l'autre prévoyant que l'application des droits linguistiques au niveau provincial dépend du gouvernement provincial. Le rapatriement unilatéral, plus qu'une hypothèse évoquée par bravade, devenait une éventualité politique immédiate.

Le gouvernement fédéral s'emploie d'ailleurs à donner des assises constitutionnelles à son argumentation. Dans une lettre aux premiers ministres, Trudeau affirme que si «l'unanimité ne semble pouvoir se faire, force sera au gouvernement fédéral de décider s'il doit ou non recommander au Parlement le rapatriement de l'AANB»⁵⁷. Et dans un document traitant notamment de la *constitutionnalité de l'action unilatérale*, le gouvernement affirme «que légalement les provinces n'ont nullement le droit d'être consultées au sujet des propositions de modifications de la Constitution adressées au Parlement de Westminster»⁵⁸.

Ainsi le gouvernement fédéral se croit fondé politiquement — «on ne peut faire autrement» — et légalement — «on en a le droit» — de procéder au rapatriement unilatéral de la Constitution et à l'insertion, à tout le moins, d'une formule d'amendement. La rhétorique est en place, il ne lui reste plus qu'à trouver son aboutissement par des gestes concrets.

56. Cité par ROY, J.-L., *op. cit.*, p. 294.

57. *Lettre du premier ministre du Canada, Pierre Elliott Trudeau*, aux Premiers ministres des provinces au sujet du rapatriement de l'AANB, 31 mars 1976, p. 11, cité par *Ibid.*, p. 298.

58. Cité par *Ibid.*, p. 299.

Faisant front, les gouvernements provinciaux contestent la légitimité et la légalité des prétentions d'Ottawa, puis reconsidèrent certaines dispositions de la *Charte de Victoria*, et enfin soulèvent d'autres questions du contentieux fédéral-provincial. L'unanimité des provinces dans leur opposition, l'objection formelle de Bourassa, le déclenchement par lui d'élections anticipées, notamment sur le thème de la révision constitutionnelle, et finalement l'élection du Parti québécois au gouvernement bloquèrent la route à l'entreprise fédérale. Mais la rhétorique de l'unilatéralisme devait revenir à l'ordre du jour plus tard.

PLAIDOYER POUR L'AGIR

Le projet de souveraineté-association que défend le Parti québécois représente pour le Canada une menace dont la clé appartient en grande partie au peuple québécois appelé à se prononcer sur la négociation d'une *Nouvelle entente Québec-Canada*. Avant que cette échéance n'arrive, le gouvernement Trudeau tente d'occuper le terrain constitutionnel. Il crée à l'été 1977 la Commission de l'unité canadienne, qui doit «faire enquête sur les questions touchant l'unité canadienne». Mais, pour l'essentiel, ce n'est pas de cette source que le gouvernement veut s'inspirer pour reformuler ses propositions de réforme constitutionnelle. Ainsi, six mois avant le dépôt de son rapport, soit en juin 1978, le gouvernement publie une déclaration étoffée de Pierre Trudeau, sous le titre *Le temps d'agir*, qui accompagne un projet de loi élaboré de réforme constitutionnelle.

Le tout malgré les parties

Bien qu'accordant une attention aux «majorités linguistiques», au multiculturalisme et au développement régional, le raisonnement de Trudeau dans *Le temps d'agir* épouse une certaine circularité. L'individu, atome premier de la réalité canadienne, subsume les différences de cette dernière dans une dialectique totalisante citoyen-gouvernement du Canada.

La démarche loge, au départ, à l'enseigne de la primauté du citoyen et des libertés individuelles. Pourtant cette masse d'individus est «travaillée» par une diversité sociologique et historique. Il faut considérer les autochtones, à qui l'on doit le respect de leurs droits légitimes. Ensuite, les deux grandes collectivités linguistiques, qui doivent pouvoir jouir des garanties d'une égalité linguistique. D'autre part, les multiples collectivités culturelles doivent pouvoir préserver leur patrimoine culturel. Enfin, la géographie et les institutions politiques permettent le développement d'identités régionales.

Il importe de souligner ici la dilution de la question québécoise dans le mode de désignation de la collectivité de langue française, qui a une sainte

horreur des frontières et des recoupements possibles avec les institutions politiques. En effet, on nous apprend que cette collectivité francophone «est numériquement majoritaire dans cette partie du territoire qui va des «pays d'en haut» ontariens en englobant tout le Québec, jusqu'aux confins du pays acadien»⁵⁹. Selon la même logique, on pourrait sans doute «affirmer que la collectivité de langue anglaise en Amérique s'étend des confins de l'Alaska à la frontière mexicaine, ou encore que la collectivité espagnole occupe le territoire qui va de la frontière texane au Cap Horn, en excluant le triangle brésilien et quelques confettis dans les Antilles»⁶⁰. Aucun gouvernement n'est associé à l'une ou l'autre de ces deux collectivités quantitativement appréciables, et ces dernières n'ont, pour seule pertinence politique et constitutionnelle, que d'imposer l'établissement de droits linguistiques pour les individus qui les composent. Mais les droits qui découlent de l'existence de ces deux collectivités numériquement plus importantes doivent être interprétés à la lumière du multiculturalisme (polyethnie). Enfin, la question régionale oblige sans doute la reconnaissance des régions dont, semble-t-il, le développement (en termes de préservation des modes de vie et des traditions culturelles) est associé au refus d'une centralisation excessive.

Au-delà de cette diversité qui rassemble des collections d'individus, le tout se recompose sous l'égide du gouvernement fédéral. Il en va ainsi pour la poursuite de l'intégration économique — «car elle demeure incomplète et imparfaite» —, pour l'extension de la solidarité «nationale», pour un aménagement plus fonctionnel des compétences nécessaires au gouvernement de l'ensemble de la fédération et pour le renforcement de l'unité du Canada. Ainsi, «l'unité canadienne doit transcender les appartenances provinciales, régionales, linguistiques et autres des Canadiens [...] Chacun, en ce pays, doit avoir la conviction que le Canada, le Parlement et le gouvernement fédéral qui agissent pour lui, sont les meilleurs garants de la sécurité, du progrès et de l'épanouissement qu'engendre en démocratie l'action collective de citoyens libres»⁶¹. La boucle est bouclée: nous retrouvons le face à face vertueux «citoyen-gouvernement fédéral».

La question du partage des compétences est identifiée comme aspect majeur d'inadaptation de la Constitution et donc comme étant à la source de la nécessité d'une réforme. Pour Trudeau, la fédération canadienne rencontre des problèmes d'efficacité et crée des chevauchements. Même si la pratique du fédéralisme a gagné en complexité depuis les années 1960 et si les mécanismes

59. TRUDEAU, P., *Le temps d'agir; jalons du renouvellement de la fédération canadienne*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1978, p. 10

60. BOISMENU G. et BÉLANGER A.J., «Les propositions constitutionnelles: sens et portée», dans *Québec: un pays incertain; réflexions sur le Québec post-référendaire*, Montréal, Québec/Amérique, 1980, p. 241-242.

61. TRUDEAU, P.E., *Le temps d'agir, op. cit.*, p. 13.

de collaboration intergouvernementale ont relativement bien fonctionné, «cette capacité d'adaptation n'est pas illimitée: au-delà d'un certain seuil, il faut donc envisager des changements de structures»⁶². On voit là toute la distance avec les propos que tenait Trudeau dix ans plus tôt. Cependant, la finalité de la discussion sur la partage des responsabilités gouvernementales à laquelle il convie ses vis-à-vis provinciaux, est à l'opposé de celle que visait et que vise le gouvernement du Québec. Dans son évaluation de la situation, il considère que le Canada est l'une des fédérations les plus décentralisées et il ajoute: «On ne saurait donc résoudre les problèmes qui nous assaillent par un transfert massif de pouvoirs du gouvernement fédéral aux provinces»⁶³.

Quoi qu'il en soit, la nouvelle Constitution canadienne, en plus de contenir un préambule, une Charte des droits, des dispositions touchant des institutions fédérales et une formule d'amendement, devrait, d'une part, consacrer la souveraineté interne des deux niveaux de gouvernement et, d'autre part, répartir de façon claire et fonctionnelle les pouvoirs et compétences législatives. Le gouvernement fédéral s'est livré, à la suite d'un traitement exhaustif, à cet exercice dans le *Projet de loi sur la réforme constitutionnelle*⁶⁴ (comptant 145 articles) soumis au Parlement fédéral. Dix ans plus tard, c'est peut-être la rédaction d'une nouvelle constitution souhaitée par Daniel Johnson, mais les visées sont autres.

Cette initiative combine deux volets. D'une façon générale, les libéraux fédéraux invitent les provinces à négocier l'ensemble du projet mais, en cas d'échec ou de refus, le gouvernement fédéral fera adopter par les Communes les modifications constitutionnelles qui, juge-t-il, sont de sa compétence. Cette action unilatérale comprendrait une large part des matières qui ont fait jusqu'à ce moment l'objet de négociations fédérales-provinciales: Charte des droits et libertés, Cour suprême, Sénat, mécanismes des relations fédérales-provinciales. On revient donc à la rhétorique de l'action unilatérale. Dans l'un et l'autre cas, des échéances sont fixées. Ne serait-ce qu'à cause de son revers électoral en 1979, Trudeau ne pourra réaliser ce projet.

Menés de façon tout à fait indépendante et, malgré les prétentions d'usage, n'ayant pas pour raison d'être d'éclairer le gouvernement en matière constitutionnelle, les travaux et les conclusions de la Commission de l'unité canadienne sont en porte-à-faux. La rapidité avec laquelle le Rapport est remis aux archives par le gouvernement témoigne de deux choses: d'abord, les travaux de la Commission ont été utiles, ne serait-ce qu'en occupant une large place dans le débat public; ensuite, la pensée et la stratégie constitutionnelles de Trudeau

62. *Ibid.*, p. 17.

63. *Ibid.*, p. 23.

64. CANADA. Gouvernement du Canada, *Le projet de loi sur la réforme constitutionnelle*. Texte et notes explicatives, juin 1978.

connaissent un cheminement autonome et n'ont nul besoin d'un éclairage extérieur quand bien même ce dernier viendrait d'une de ses propres commissions.

Questions régionale et nationale, et flexibilité

Le Rapport *Se retrouver*⁶⁵ n'en apportait pas moins une vision nuancée de la crise politique au Canada et de ses «solutions» constitutionnelles. Pour la Commission, il faut reconnaître que la mise en application des recommandations de la Commission Laurendeau-Dunton, de même que l'interventionnisme étatique au Québec en matière de promotion des francophones, n'ont pas empêché le Canada de se retrouver dans une situation critique.

La persistance du clivage entre le Québec et le reste du Canada s'explique par plusieurs facteurs, mais il ne faut pas ignorer que l'origine de la crise actuelle tient «de la concurrence entre gouvernements central et provinciaux pour la conduite des affaires que doit assumer un état moderne». Ce conflit pan-canadien a pris une forme particulière au Québec à cause de sa mission culturelle et linguistique. En effet, les «nouveaux mandarins» à la tête des affaires de l'État ont été «portés tout naturellement à ne concevoir l'épanouissement de la collectivité canadienne-française qu'à l'intérieur de l'État québécois.» Cette conception de la nouvelle classe de technocrates a séduit une forte proportion de la population. Par ailleurs, la Commission souligne qu'il ne faut pas sous-estimer le fait que les changements provoqués par la modernisation ont amené une tendance intégratrice qui a été contrebalancée par le désir de renforcer les particularismes culturels. Au Québec, cela s'est traduit par la volonté d'accroître l'autonomie, quand ce n'est d'indépendance.

Pourtant, si la crise du fédéralisme canadien est particulièrement manifeste à cause du Québec, elle ne se limite pas à cette seule province, car «l'élément le plus nouveau de la crise est la puissance accrue des autres provinces et l'apparition du phénomène des allégeances régionales dans un cadre essentiellement provincial»⁶⁶. Les clivages au Canada ne se limitent plus à la dialectique francophone-anglophone, mais prennent aussi leur source dans les tensions régionales. Il est donc de première importance d'envisager le défi posé à la fédération canadienne dans une perspective binaire selon laquelle le «problème essentiel du dualisme canadien se double [...] d'un autre, non moins capital, celui du régionalisme canadien.»⁶⁷. Une solution durable à la crise demande que le

65. COMMISSION DE L'UNITÉ CANADIENNE, *Se retrouver. Observations et recommandations*. Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1979, p. 14.

66. *Ibid.*, p. 15.

67. *Ibid.*, p. 16.

système constitutionnel et la structure du pouvoir soient en mesure d'accepter la dualité et de reconnaître les forces du régionalisme.

Pour la Commission Pépin-Robarts, la consolidation de l'unité canadienne exige une révision en profondeur de la structure politique et constitutionnelle⁶⁸ qui viserait, d'abord, à répondre à la volonté des Québécois de conserver leur identité culturelle et sociale distincte et à faire en sorte que les institutions politiques du Canada expriment mieux la dualité canadienne, ensuite, à accorder une plus grande autonomie aux provinces et une plus grande influence aux régions dans la formulation des politiques fédérales, enfin, à raffermir l'aptitude des institutions fédérales à incarner les intérêts communs de l'ensemble des Canadiens.

Pour ce faire, une clarification et une adaptation du partage des compétences s'imposent. La nouvelle constitution devrait reconnaître l'égalité de statut des deux niveaux de gouvernement. Il est à noter que, dans l'ensemble, le niveau provincial n'apparaît pas uniquement apte à veiller au développement culturel et au maintien du mode de vie, car on lui assigne une responsabilité aussi dans les domaines de la santé et des services sociaux, de la main-d'œuvre et sa formation, des ressources naturelles, du développement économique régional, du commerce provincial, de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

La proposition d'une asymétrie dans l'usage des compétences constitutionnelles singularise davantage la conception du fédéralisme mise de l'avant par la Commission. En effet, la spécificité du Québec pourrait se traduire par la reconnaissance d'une compétence exclusive ou prépondérante dans le domaine de la langue, de la culture, du droit civil, du mariage et du divorce, de la recherche et des communications, ainsi que des pouvoirs correspondants en matière d'imposition et de politique étrangère. Afin d'éviter la connotation «traitement de faveur» associée à l'expression «statut particulier», il serait possible, selon deux méthodes différentes, de donner «à toutes les provinces accès aux compétences dont le Québec a besoin pour préserver sa culture et son héritage particuliers, mais d'une manière qui leur permette, si c'est leur volonté, de ne pas exercer ces compétences et d'en confier l'exercice à Ottawa»⁶⁹. Nous sommes là à cent lieues de la position libérale fédérale. De plus, à l'opposé de la position fédérale défendue depuis Trudeau, on reconnaît aux provinces le droit de se retirer de programmes établis en vertu du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral, tout en recevant une compensation financière.

La formule d'amendement pour les aspects touchant notamment au partage des compétences comporterait la ratification par la Chambre des communes et le Sénat, puis un référendum pan-canadien, pour lequel il serait nécessaire d'obtenir un vote majoritaire de chacune des quatre grandes régions. Mise à part cette formule qui se démarque de celles évoquées auparavant, la

68. *Ibid.*, p. 85.

69. *Ibid.*, p. 92.

Commission reprend une idée présente dans la «formule Fulton-Favreau» et dénoncée par Trudeau, à savoir la délégation de compétences législatives. En plus, une Charte des droits fondamentaux serait intégrée dans la Constitution (droits politiques, juridiques, économiques, linguistiques).

Si, sur la scène publique, on discute assez largement des propositions contenues dans le *Rapport de la Commission de l'unité canadienne*, le gouvernement fédéral, qui a déjà «fait son lit constitutionnel» avec *Le temps d'agir*, ne modifie pas son discours.

Le Canada Bill

Lors de la campagne référendaire, Trudeau propose un retournement des équations dans le jeu des propagandes. Un «non» voudrait dire un «oui» à la négociation alors qu'un verdict favorable à la souveraineté signifierait une impossibilité de négocier quoi que ce soit⁷⁰. L'attitude n'est pas nouvelle. Déjà, en 1967, Pearson déclarait au sujet du projet de souveraineté-association: «On s'illusionnerait de croire que, sur l'exigence d'un divorce par ailleurs contesté, puissent se créer les bases de négociations amicales et constructives [...]»⁷¹. Dans la foulée du *Temps d'agir*, Trudeau posait d'ailleurs deux préalables au renouvellement de la Constitution: premièrement, de reconnaître que le Canada continue d'être une véritable fédération; deuxièmement, d'accepter l'insertion d'une Charte des droits et libertés. La première condition se voulait un refus d'envisager le projet du Parti québécois. Par ailleurs, on sait que Pierre Trudeau s'est engagé, au cours de la campagne référendaire, à procéder rapidement à des changements.

L'échec référendaire, le 20 mai 1980, de la proposition du gouvernement du Parti québécois modifie radicalement la conjoncture. Elle s'avère favorable au gouvernement fédéral à la condition qu'il agisse avec célérité. À l'initiative de Trudeau, les premiers ministres conviennent d'entreprendre au cours de l'été un processus intensif de négociation constitutionnelle au niveau ministériel, devant mener à une Conférence fédérale-provinciale sur la Constitution, du 8 au 12 septembre.

Le gouvernement fédéral entreprend les négociations sur une base offensive, c'est-à-dire en rappelant que la décentralisation des pouvoirs n'est pas la solution aux problèmes du Canada et en affirmant que la fédération canadienne a un besoin impérieux d'une forte direction économique assumée par le

70. BOISMENU, G., «Un pébiscite de tous les jours», dans *Le Québec en textes; 1940-1985*, Montréal, Boréal, 1986.

71. *Le Devoir*, 23 octobre 1967, cité par ROY, J.-L., *Le choix d'un pays*, op. cit., p. 87.

gouvernement fédéral. Pour mettre de la pression, on insiste tout au cours de l'été sur l'éventualité probable d'une action unilatérale en cas d'échec⁷².

Reprenant la vieille technique utilisée par Trudeau, en 1968, pour justifier la préséance donnée à la *Charte des droits sur le partage des compétences*, les porte-parole fédéraux insistent pour distinguer deux séries de sujets: la «série pour le peuple» (déclaration de principes, Charte des droits, engagement pour la péréquation et rapatriement de la Constitution) et la «série des gouvernements» (regroupant les questions se rapportant au partage des compétences). La première série est ennoblée par sa référence au bien-être des citoyens, alors que la deuxième est assimilée à des «querelles de politiciens». Cette distinction, au-delà de son caractère éthique, sert, d'une part, à exclure tout marchandage pour la première et, d'autre part, à bien établir que les séries n'ont pas à connaître une évolution identique. Un blocage dans la deuxième ne doit pas constituer une entrave à des changements constitutionnels touchant la première. Alors que dans *Le temps d'agir* le partage des compétences était identifié à un problème majeur, il est tout à fait clair ici que le gouvernement fédéral est disposé à procéder pour la première série tout en maintenant l'impasse dans la deuxième.

Trois des questions débattues revêtent une grande importance quant à la signification que les libéraux fédéraux veulent donner à l'exercice: la première, à savoir la déclaration de principes projetée, décrit le peuple canadien comme le produit du «fait anglais» et du «fait français», des populations autochtones et des populations immigrées; or, ce *peuple* est essentiellement un sujet niveleur et intégrateur. Le peuple canadien est une mosaïque qui prend sa signification dans le tout et non dans ses parties.

La référence à la nation canadienne-française, à la «majorité» du Québec, à cette société distincte, à la dualité qui n'est pas que linguistique, etc, enfin quelle que soit la désignation que l'on a pu donner à la question québécoise par le passé, est réduite à l'évocation du «fait français». Au cours de l'été, dans sa *Lettre ouverte aux Québécois*, Pierre Trudeau explique qu'il reconnaît que la communauté linguistique et culturelle française a son centre de gravité au Québec, mais il souligne qu'elle s'étend dans l'ensemble du Canada. Puis, il explicite deux réserves d'importance à cette reconnaissance. D'abord, de cette «nation sociologique québécoise», on ne peut déduire aucune implication politique, encore moins pour ce qui est du système constitutionnel, car il n'y a pas qu'une nation sociologique au Québec. En somme, seul le niveau central de l'État est en mesure de malaxer et unir la diversité sociale pour constituer un peuple. Ensuite, face à la nation sociologique québécoise, «il n'y a pas un mais des Canada anglais». La nation sociologique québécoise fait partie du concert des nations sociologiques du Canada. Par l'emploi qui est fait de l'expression, la nation québécoise est assimilée aux minorités ethniques et intégrée dans la diversité culturelle canadienne; on est ainsi conduit à une définition

72. Voir à ce sujet: BOISMENU G. et BÉLANGER A.-J., op. cit., p. 246-256.

multiculturaliste de la société, au sein de laquelle la seule distinction ne peut qu'être quantitative.

La deuxième question, c'est celle de la Charte des droits, qui est une constante dans le contentieux constitutionnel depuis le début des années 1960 et qui revient comme enjeu des négociations. Jamais cette Charte n'aura été aussi extensive. Si, en 1971, à Victoria, la Charte comprenait des droits politiques généraux (libertés fondamentales et principes démocratiques) et des droits linguistiques institutionnels (dont l'application était inégale), cette fois-ci elle est composée de chapitres sur les libertés fondamentales, les principes démocratiques, les droits personnels, les droits relatifs à la discrimination, la liberté de mouvement et d'établissement, les droits de jouissance de ses biens, les langues officielles et les droits linguistiques. Il faut voir que la Charte est finalement plus que la confirmation des droits individuels; elle s'inscrit dans un effort pour baliser la capacité d'intervention des gouvernements provinciaux et pour limiter leur action, comme lieu d'exercice du pouvoir. L'introduction de nouveaux chapitres a un effet de première importance. On le verra dans le domaine de l'union économique.

Quant à la troisième question, enfin, pour le gouvernement fédéral, l'espace économique canadien est imparfait; il serait donc impératif de redresser la situation. Trois moyens sont proposés: d'abord, d'inscrire, dans la Charte des droits, la liberté de circulation des biens, des services et des capitaux; ensuite, de limiter par un amendement formel la capacité des gouvernements d'entraver la mobilité économique; enfin, d'étendre les compétences fédérales à toutes les matières essentielles pour assurer l'union économique. Le projet vise à mettre un terme à de nombreuses initiatives provinciales qui entravent la «mobilité des facteurs de production». Ottawa ne mise plus sur une concurrence inégale entre les deux niveaux de l'État dans l'intervention économique, mais sur la marginalisation du niveau provincial dans ce champ pris dans un sens large. C'est ce même objectif qui ressort de la position fédérale pour l'ensemble des autres dossiers d'importance concernant le partage des compétences.

Ce processus de négociation ne devait mener, en septembre 1980, qu'à un constat d'échec et donner le prétexte à une action unilatérale du gouvernement Trudeau. Dès le 6 octobre, un projet de résolution est déposé dans lequel on demande à Londres le rapatriement de la Constitution après l'avoir amendée.

Globalement, cette résolution ne contient aucun compromis à l'égard de la position majoritaire des provinces. Elle se compose des éléments de la «série pour le peuple», à l'exception de la Déclaration de principes. Par cette résolution, on entend demander le rapatriement de l'AANB: à cette demande est jointe une demande de modifications préalables de l'AANB par Londres, qui consistent en une Charte des droits et libertés, une formule d'amendement et un engagement face à la péréquation. Ce geste unilatéral soulève une controverse à travers le Canada. Mais Pierre Trudeau affirme en Chambre, lors du débat sur la résolution, que la thèse voulant qu'un appui unanime des provinces soit nécessaire «est

fausse en théorie et fausse dans les faits»⁷³. Les thèses s'affrontent devant les tribunaux. La Cour suprême, qui doit se prononcer sur la légalité de la résolution devant les Communes, penche en faveur de la nécessité d'un large consensus qui n'est pas synonyme d'unanimité. Ce qui impose au Cabinet de revoir sa démarche afin d'aller chercher ce consensus.

Par ailleurs, ne voulant pas ou ne croyant pas possible une mobilisation des troupes nationalistes et souverainistes, René Lévesque et ses acolytes optent pour l'hypothèse incertaine d'une résistance provinciale à la centralisation fédérale. Des négociations s'engagent avec Ottawa qui consent à quelques concessions, comme les dispositions concernant les richesses naturelles (pour l'Ouest) ou une dérogation concernant la liberté de circulation (pour Terre-Neuve) ou la formule d'amendement et la clause «nonobstant» (pour tout le monde). Ces modifications font céder le front commun des huit provinces (dont le Québec) qui s'opposent jusque-là à la démarche fédérale. Dans un scénario dramatique, le renversement des alliances confine le Québec à son rôle d'opposant légendaire et, du même coup, ouvre la voie au rapatriement de la Constitution. Une motion de l'Assemblée nationale signifiant que le Québec entend exercer son veto reste lettre morte à Ottawa⁷⁴. Cet épisode marque la perte, après le jugement de la Cour suprême, du droit de veto constitutionnel que le Québec croyait détenir, et le rejet du veto politique que la tradition lui reconnaissait.

Le *Canada Bill*, c'est-à-dire la *Loi constitutionnelle de 1982*⁷⁵, constitue la conclusion provisoire d'un processus enclenché au début des années 1960 sous l'insistance du gouvernement du Québec, afin d'accroître le champ de ses responsabilités. Or, la Charte des droits, qui est l'un des principaux éléments de cette loi, pose plusieurs verrous à l'exercice des compétences constitutionnelles, particulièrement au niveau provincial, et, en ce sens, intervient dans l'organisation fédérative des lieux d'exercice du pouvoir. Six points méritent une certaine attention⁷⁶:

En premier lieu, la Charte des droits modifie le principe de la suprématie législative car elle permet au tribunal de se prononcer sur le contenu des lois. Les droits et libertés peuvent être restreints par les gouvernements dans la mesure où ces restrictions sont justifiées dans une «société libre et

73. CANADA. *Débats de la Chambre des Communes*, 32^e législature, 1^{re} session, vol. 124, n° 167, lundi 23 mars 1981, p. 8508.

74. QUÉBEC. Assemblée nationale, *Journal des débats*, vol. 26, n° 9, 25 novembre 1981, p. 463; BOISMENU, G., «Du recul à la compromission», dans *Le Québec en textes, 1940-1985*, Montréal, Boréal, 1986.

75. La résolution adoptée par le Parlement canadien en décembre 1981 fait mention de la *Loi constitutionnelle de 1981*. Une fois adoptée par le Parlement britannique, cette loi deviendra la *Loi constitutionnelle de 1982*.

76. Voir BOISMENU, G., «Le Québec et la centralisation politique au Canada: le «beau risque» du Canada Bill», dans *Cahiers de recherche sociologique*, vol. 3, n° 1, avril 1985, p. 119-130.

démocratique». Les juges sont donc appelés ici à porter d'abord des jugements politiques sur l'à-propos de telles restrictions. Or, les niveaux de l'État sont dans une position inégale à l'égard de la Charte et des tribunaux. D'abord, on sait que c'est le gouvernement fédéral qui nomme les juges des cours supérieures et de la Cour suprême et que cette prérogative n'est pas sans importance. Mais, par ailleurs, structurellement, seul le gouvernement fédéral est en mesure de revendiquer l'intérêt «national», un mandat «national» et une capacité de représentation du peuple, diversifié à souhait, mais recomposé sous son égide, au-delà des distinctions ethniques, géographiques et autres. Les gouvernements provinciaux ne peuvent qu'être dépositaires d'intérêts fragmentaires et porteurs de préoccupations étriquées.

En dépit de l'abandon du document de la Déclaration de principes, la logique qui l'habitait s'applique. Au-delà de l'hétérogénéité culturelle de ses composantes, une société, un ensemble politique, un peuple intégrateur s'imposent et rassemblent les individus de toutes «souches». Aussi, dans l'économie générale du *Canada Bill*, s'établit une dialectique entre, d'une part, la reconnaissance du gouvernement fédéral comme seul dépositaire des intérêts collectifs du peuple canadien et, d'autre part, une modification constitutionnelle sous le thème de la «souveraineté de l'individu».

En deuxième lieu, l'unité essentielle de la Charte, c'est le citoyen. Face au sujet juridique, les droits collectifs s'estompent. À aucun moment on ne mentionne la communauté nationale québécoise ou le peuple québécois. Le seul moment où l'existence d'une communauté nationale est reconnue, c'est pour désigner les peuples autochtones. Autrement, on a prévu un article soulignant que l'interprétation de la Charte doit favoriser le multiculturalisme.

En troisième lieu, cette «souveraineté de l'individu», que devait consacrer la Charte, souffre quelques limites. D'abord, la Charte ne s'applique pas au domaine des relations entre les individus, mais exclusivement aux relations entre l'État et les individus. Mais, dans ce champ, il est apparu acceptable au gouvernement fédéral que l'on prévoit des reports dans l'application de certains droits ou que, par la «clause nonobstant», les gouvernements soient en mesure de se soustraire à l'application de parties de la Charte pour une période renouvelable de cinq ans. Cette acceptation de la part du gouvernement fédéral est symptomatique car elle ne touche que des droits «classiques» de la personne, alors que les aspects de la Charte qui impliquent une nouvelle donne pour l'exercice des compétences ont été écartés de telles mesures. Plus particulièrement, les articles par lesquels on veut limiter l'intervention des gouvernements provinciaux en certaines matières ne peuvent pas être tournés.

En quatrième lieu, l'offensive fédérale contre les pratiques provinciales qui portent atteinte à l'union économique canadienne passe par un article de la Charte établissant la liberté de circulation et d'établissement. Une loi qui fonde une distinction entre les personnes sur la base de la province de résidence contrevient à ce principe. Cette disposition s'attaque à l'exercice établi des compétences

constitutionnelles des gouvernements provinciaux et hypothèque leur capacité de mettre en oeuvre une politique de développement régional. Cette ligne de force n'est pas mise en cause par la dérogation prévue pour les provinces ayant un fort taux de chômage ou par les articles sur les richesses naturelles, bien au contraire.

En cinquième lieu, dans le domaine linguistique, le bilinguisme institutionnel ne va pas au-delà du statu quo constitutionnel, en le confirmant pour le gouvernement fédéral, le Québec et le Manitoba. L'invitation lancée aux autres provinces n'a été accueillie favorablement que par le Nouveau-Brunswick. Par ailleurs, des contraintes constitutionnelles sont introduites dans le champ de juridiction provinciale qu'est la langue d'enseignement. Deux critères (la langue maternelle des parents et la langue d'instruction des parents à l'école primaire au Canada) qui ont été rejetés par le gouvernement du Québec, donnent accès à l'enseignement dans sa langue à la minorité francophone ou anglophone (si le nombre le justifie). Le premier critère ne s'appliquera au Québec que si son gouvernement y souscrit expressément. Les critères sont posés, il ne reste plus qu'à les appliquer. L'objectif déclaré du gouvernement fédéral était de contrecarrer la *Charte de la langue française* au Québec; aussi, n'est-ce pas étonnant si certaines dispositions aient été déclarées inconstitutionnelles par la suite.

En sixième lieu, enfin, la formule d'amendement arrêtée consacre l'égalité juridique des provinces. Elle impose l'accord des deux chambres du niveau central de l'État et de sept provinces regroupant au moins la moitié de la population. De la sorte, en revenant à certains égards à une arithmétique présente dans la «formule Fulton-Favreau», les gouvernements de l'Ontario et du Québec perdent le veto que leur conférait la *Charte de Victoria*; au mieux, ils peuvent bloquer un amendement en joignant leurs efforts. Le Québec s'était entendu avec sept autres provinces en 1981 sur un droit de retrait avec compensation, à l'encontre de tout amendement qui modifierait les droits et privilèges ou les compétences constitutionnelles des gouvernements provinciaux. Dans une ultime concession fédérale, cette compensation n'a été prévue que lorsqu'un amendement se rapporte aux domaines culturel et de l'éducation. D'un autre côté, l'unanimité est requise lorsqu'il s'agit de certaines institutions de la fédération (composition de la Cour suprême, formule d'amendement, monarchie, usage du français et de l'anglais).

* * *

Les débats sur le contentieux constitutionnel expriment des intérêts multidimensionnels. Depuis deux décennies, ils témoignent notamment de la montée de la «question régionale» qui, jouant dans des directions opposées, mine les possibilités de monter un front commun provincial. Il n'en reste pas moins que l'allure et la thématique des discussions constitutionnelles ont été profondément marquées par la «question nationale». Force est d'admettre que le Québec est à l'origine du processus de révision qui s'enclenche, et qu'il en

conditionne largement les termes, ne serait-ce qu'en obligeant les ténors fédéraux à répliquer par une rhétorique conséquente. Au-delà de la «question régionale», le Canada anglais se rallie sans peine au gouvernement libéral fédéral qui rejette l'idée de la reconnaissance de la communauté nationale québécoise et de quelque asymétrie constitutionnelle qui en découlerait. À l'opposé, l'analyse de la dualité nationale, dans ses racines sociologiques et historiques, amène le gouvernement du Québec à se prétendre le seul «lieu» incarnant et représentant les intérêts de la nation canadienne-française. En ce sens, pour le Québec, une révision constitutionnelle s'impose afin de rendre compte de cette réalité, en sanctionnant le respect de la souveraineté provinciale et l'attribution de nouvelles compétences.

Progressivement, il apparaît que l'identité nationale des Québécois ne saurait se perpétuer par sa seule spécificité culturelle et linguistique. Encore faut-il que ces derniers investissent le pouvoir économique. En ce sens, l'État québécois, disposant d'importants leviers d'intervention pour le développement social et économique, constitue un acteur majeur pour la reproduction de la communauté nationale. Or, l'expérience du fédéralisme canadien, qui joue dans le sens de la subordination des Québécois et de l'extension des compétences fédérales, s'oppose à l'érection d'un gouvernement provincial porteur des intérêts d'une minorité nationale en mal d'affirmation.

Au cours des années 1960, le gouvernement libéral à Ottawa ne se résout que péniblement à admettre l'existence d'une crise politique et constitutionnelle. Très tôt — et Pierre Trudeau en est le maître à penser —, on identifie la source de la faible intégration des Canadiens français dans les institutions canadiennes et leur infériorité économique, par la non-reconnaissance de leurs droits linguistiques. La mesure du problème québécois se prend essentiellement en fonction du critère linguistique, si bien qu'il est mis constamment en porte-à-faux par la référence-alibi à l'ensemble des francophones *from coast to coast*. La révision constitutionnelle n'est pas perçue, sauf exception, comme une réponse adéquate aux représentations québécoises.

Face aux velléités autonomistes du gouvernement du Québec, le gouvernement fédéral consent à l'exercice constitutionnel mais en s'assurant d'en garder l'initiative et d'en définir les termes. La dialectique droits individuels/droits collectifs est balayée du revers de la main au profit exclusif du premier terme. C'est ainsi que la Charte des droits (individuels) devient un enjeu majeur des négociations et constitue la pièce maîtresse de la réponse des libéraux fédéraux à la demande québécoise, sans cesse renouvelée, d'un nouveau partage des compétences constitutionnelles. N'y voyant, au mieux, qu'une occasion de faire confirmer l'extension de ses champs d'intervention et jouant avec habileté sur les manifestations diverses de la «question régionale», le gouvernement fédéral fait bon ménage avec le cafouillage des discussions touchant ce domaine.

Avec Trudeau, le fédéral tente constamment de réduire la portée sociologique des droits linguistiques en ne les considérant que dans leur

dimension individuelle. Pareillement, la notion de multiculturalisme se substitue à celle de biculturalisme et s'ajoute à l'arsenal pour disqualifier l'idée du recoupement entre État québécois et communauté nationale. Pour Trudeau, la société politique canadienne englobe et dépasse les particularismes culturels et linguistiques et ne peut trouver d'expression valable que dans un gouvernement central disposant d'importants pouvoirs. Le bilinguisme institutionnel ne se justifie donc qu'en fonction de la coexistence de deux collectivités, comprises sur une base essentiellement quantitative. Il s'agit de l'antithèse de la démarche proposée par la Commission Laurendeau-Dunton, qui reconnaissait l'existence d'une double majorité.

Au cours de ces années, l'une des forces du gouvernement central tient à la constance de sa position constitutionnelle. La référence obstinée à une logique simple, reposant sur des postulats bien arrêtés, et sublimée sur l'autel des droits individuels — dont Pierre Elliott Trudeau donnera une version achevée — met sur la défensive les opposants virtuels. D'un autre côté, s'ils témoignent d'aspirations communes, les gouvernements du Québec présentent toutefois une définition variable des paramètres de la question nationale et de leur traduction sur le plan constitutionnel. De l'«égalité ou indépendance», jusqu'à une «souveraineté-association» défaite au référendum, en passant par un «fédéralisme rentable», la fluctuation des énoncés et la position de faiblesse, qui consiste, à titre de minoritaire, à demander une reconnaissance collective, tout en se refusant de (ou en ne pouvant) l'imposer par une affirmation politique du droit à l'autodétermination, hypothèquent la consistance et la détermination du projet autonomiste.

Finalement, la révision et le rapatriement de la Constitution ont été l'occasion d'affirmer la prépondérance du gouvernement fédéral sur la gestion sociale et économique du Canada. S'inspirant de la logique du l'AANB, la *Loi constitutionnelle de 1982* confirme la place dominante d'Ottawa comme lieu d'exercice du pouvoir et s'ouvre sur un fédéralisme plus «fonctionnel», si ce n'est dans la lettre, du moins dans l'esprit. L'ouverture du dossier constitutionnel aura donc donné raison à Pierre Elliott Trudeau qui, au milieu des années 1960, mettait en garde le Québec contre le fait qu'une telle démarche ne pourrait conduire, conformément à la tendance séculaire par ailleurs dénoncée, qu'à une plus grande centralisation des pouvoirs au Canada. Au terme de plus d'une décennie de discussions, le pacte scellé regroupe les gouvernements du Canada anglais, qui restent indifférents à l'opposition caractérisée du Québec.