

# LE « NOUVEAU PARTAGE DES POUVOIRS » : L'EFFICACITÉ OU L'ÉQUITÉ?

*Martha Jackman\**

Au Canada, on discute depuis longtemps d'« un nouveau partage des pouvoirs ». En 1940, la Commission Rowell-Sirois a publié son rapport, dans lequel elle recommandait que des modifications importantes soient apportées au partage des pouvoirs, surtout en matière de péréquation et de responsabilités fiscales.<sup>1</sup> En 1956, la Commission Tremblay sur les problèmes constitutionnels<sup>2</sup> s'est également penchée sur la question et elle en est arrivée à une conception tout à fait différente du fédéralisme canadien.<sup>3</sup> À partir de 1968, les propositions fédérales et les contre-propositions provinciales s'enchaînent. Parmi celles-ci : *Le fédéralisme et l'avenir*, par le premier ministre Pearson en 1968;<sup>4</sup> *Le temps d'agir : jalons du renouvellement de la fédération canadienne*, par le premier ministre Trudeau en 1978;<sup>5</sup> *Les fondements constitutionnels de l'union économique canadienne*, par le ministre de la Justice Jean Chrétien en 1980;<sup>6</sup> et l'*Accord du lac Meech* en 1987.<sup>7</sup> Durant cette même période paraissent le Rapport Pépin-Robarts, *Se retrouver : observations et recommandations*, en 1979,<sup>8</sup> le Rapport Macdonald, *Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, en 1985,<sup>9</sup> le Rapport Bélanger-Campeau sur *L'Avenir politique et constitutionnel du Québec*,<sup>10</sup> et plusieurs autres

\* Professeure, Faculté de droit, section de common law, Université d'Ottawa. L'auteure est reconnaissante à Mme Hélène Laporte pour les révisions qu'elle a apportées au texte. Ce texte a été prononcé à la conférence de l'Association des juristes d'expression française de l'Ontario, *La Constitution : il faut en parler*, tenue à Montréal en novembre 1991.

<sup>1</sup> Canada, *Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces*, Ottawa, Imprimeur du Roy, 1940 [ci-après *Rapport Rowell-Sirois*].

<sup>2</sup> Québec, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, 4 vol., Québec, Gouvernement du Québec, 1956 [ci-après *Rapport Tremblay*].

<sup>3</sup> Pour une discussion de ces deux rapports, voir J.-Y. Morin, *Vers un nouvel équilibre constitutionnel au Canada* dans P.A. Crépeau et C.B. MacPherson, éd., *L'AVENIR DU FÉDÉRALISME CANADIEN*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1965 à la p. 141.

<sup>4</sup> Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968.

<sup>5</sup> Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1978.

<sup>6</sup> Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1980 [ci-après Chrétien].

<sup>7</sup> Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1987.

<sup>8</sup> Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1979 [ci-après *Se retrouver*].

<sup>9</sup> Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

<sup>10</sup> Québec, Commission parlementaire sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, 1991.

rapports, monographies, ouvrages collectifs, articles, commentaires et conférences sur le sujet.<sup>11</sup>

En dépit de toute cette activité politique et intellectuelle, dans une période d'environ 125 ans depuis la Confédération, seulement quatre changements mineurs ont été apportés au partage des pouvoirs : un en matière d'assurance-chômage en 1940; deux en matière des pensions de vieillesse, en 1951 et 1964, et un en matière des ressources naturelles non renouvelables en 1982. Le caractère modeste de cette dernière modification est d'ailleurs décevant, étant donné l'ampleur des propositions fédérales à l'ordre du jour lors de la ronde de négociations qui a mené à l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*.<sup>12</sup>

Le faible succès de ces tentatives de modification du partage des pouvoirs nous incite à douter de la probabilité d'adoption des mesures proposées dans les documents de travail *Bâtir ensemble l'avenir du Canada*<sup>13</sup> et *Le fédéralisme canadien et l'union économique; partenariat pour la prospérité*.<sup>14</sup> Pourtant, il est important d'identifier les lacunes dans les recommandations récentes du gouvernement fédéral concernant le partage des pouvoirs et de se demander si ces lacunes mêmes ne vouent pas les propositions actuelles à l'échec.

Une lecture du *Rapport Rowell-Sirois* et de la plupart des analyses subséquentes permet d'identifier deux objectifs primordiaux du fédéralisme canadien : le développement économique efficace à l'échelle nationale et la répartition équitable des bénéfices du développement économique entre les provinces et les régions et à l'intérieur de celles-ci. L'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*<sup>15</sup> et l'union fédérale de 1867 prônaient presque exclusivement le premier de ces deux objectifs. Les Pères de la Confédération avaient tenté de répartir les pouvoirs législatifs entre le gouvernement fédéral et les provinces, dans le but de favoriser l'union et l'expansion économique du Canada. La crise économique des années trente et les attentes sociales créées par la Seconde Guerre mondiale ont fait ressortir les lacunes de cette vision. Le gouvernement fédéral disposait du pouvoir de gérer l'économie, y compris des pouvoirs fiscaux importants, mais les responsabilités d'ordre social étaient attribuées aux provinces. Or ces responsabilités devenaient de plus en plus onéreuses et les provinces n'avaient pas les moyens d'y répondre. L'insistance sur l'accumulation de capitaux dans la politique fédérale avait créé un déséquilibre économique interrégional sérieux, et l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, avec ses « compartiments étanches », n'offrait guère de solutions évidentes à cette situation.

<sup>11</sup> Pour une biographie sélective voir D.V. Smiley, *CANADA IN QUESTION: FEDERALISM IN THE EIGHTIES*, 3e éd., Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1980 aux pp. 311-14; T.J. Courchesne, *LA GESTION ÉCONOMIQUE ET PARTAGE DES POUVOIRS AU CANADA*, Toronto, University of Toronto Press, 1986 aux pp. 289-93.

<sup>12</sup> *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, chap. 11. Voir Chrétien, *supra*, note 6.

<sup>13</sup> Hull, *Approvisionnements et Services Canada*, 1991.

<sup>14</sup> Hull, *Approvisionnements et Services Canada*, 1991.

<sup>15</sup> Maintenant la *Loi constitutionnelle de 1867* (R.-U.), 30 & 31 Vict., chap. 3.

Devant cette réalité, la Commission Rowell-Sirois, et plus tard, la Commission Tremblay, ont souligné l'importance du deuxième objectif du fédéralisme : celui d'assurer une répartition équitable des bénéfices du fédéralisme entre les citoyens et citoyennes de toutes les provinces et toutes les régions. Le désaccord entre les auteurs de ces rapports et entre un bon nombre de commentateurs et de commentatrices depuis, porte fondamentalement sur la façon de réaliser cette redistribution. Faut-il la faire par l'entremise de l'État fédéral ou par l'entremise des provinces?

Durant la période de l'après-guerre, en réponse aux demandes pour une distribution interrégionale, interprovinciale et interpersonnelle plus équitable des bénéfices du fédéralisme, le gouvernement fédéral favorise trois solutions. Premièrement, il propose un transfert au fédéral de la responsabilité provinciale en matière d'assurance-chômage et de pensions de vieillesse. Deuxièmement, le gouvernement fédéral intègre un élément de péréquation à ses arrangements fiscaux avec les provinces, de façon informelle à partir de 1941, et de façon formelle après 1957. Troisièmement, le gouvernement fédéral entreprend des projets majeurs de dépense dans les champs de compétence provinciale, y compris dans le domaine du bien-être, de la santé et de l'éducation.

Le principe de la redistribution des bénéfices comme fondement du fédéralisme canadien fait également partie des propositions constitutionnelles du gouvernement fédéral à partir de 1968. En 1969, le premier ministre Trudeau le décrit comme « objectif de la Confédération ». Il déclare :

D'ordinaire, on pense à la croissance d'un pays en termes généraux, — par exemple, en fonction de sa croissance économique, ou en fonction de son épanouissement social et culturel. Toutefois, nous sommes d'avis que l'essor économique ainsi que l'épanouissement social et cultural [sic] doivent d'abord consister à offrir des chances égales à tous les Canadiens et à leur donner la possibilité de se réaliser pleinement comme individus. Cet objectif doit ensuite être vu comme un effort en vue d'égaliser le sort des différentes régions du pays. Notre société ne doit pas tolérer les inégalités qui se manifestent soit dans les possibilités offertes aux Canadiens en tant qu'individus, soit dans les services publics qui sont à leur disposition dans les diverses régions du pays.<sup>16</sup>

Le principe de l'équité interpersonnelle et interrégionale a été enchassé dans l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, dans les termes suivants :

36. (1) Sous réserve des compétences législatives du Parlement et des législatures et de leur droit de les exercer, le Parlement et les législatures, ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux, s'engagent à :

---

<sup>16</sup> Canada, *La constitution canadienne et le citoyen : un aperçu des objectifs de la Confédération, les droits des individus et des institutions gouvernementales*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1969 à la p. 9 (Hon. Pierre Elliott Trudeau).

- a) promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être;
- b) favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances;
- c) fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels.

(2) Le parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparable.<sup>17</sup>

Il est évident, toutefois, que cet objectif de redistribution des bénéfices du fédéralisme n'est toujours pas sur un même pied d'égalité que celui favorisé par les Pères de la Confédération en 1867. L'engagement de remédier aux inéquités interpersonnelles et interrégionales codifié à l'article 36 en est un « de principe », fait « sous réserve des compétences législatives » existantes. Cet engagement ne prend guère d'ampleur dans l'*Accord du lac Meech*, où il est prévu d'insérer dans la *Loi constitutionnelle de 1867* la disposition suivante :

106A. (1) Le gouvernement du Canada fournit une juste compensation au gouvernement d'une province qui choisit de ne pas participer à un programme national cofinancé qu'il établit après l'entrée en vigueur du présent article dans un secteur de compétence exclusive provinciale, si la province applique un programme ou une mesure compatible avec les objectifs nationaux.

(2) Le présent article n'élargit pas les compétences législatives du Parlement du Canada ou des législatures des provinces.<sup>18</sup>

Dans l'*Accord du lac Meech*, le gouvernement fédéral accepte uniquement de limiter, dans une certaine mesure, ses incursions dans les champs de compétence provinciale par voie de son pouvoir de dépenser. L'objectif d'assurer l'équité interpersonnelle et interrégionale, visé par ces activités, ne reçoit toujours pas la reconnaissance constitutionnelle qu'il mérite.

Dans l'*Accord du lac Meech*, deux événements laissent croire que le gouvernement fédéral cherche à renoncer à ses engagements en matière de redistribution des bénéfices du fédéralisme et à remplacer la conception économique des Pères de la Confédération au premier plan. L'adoption de l'*Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis*,<sup>19</sup> en janvier 1988, remet en valeur l'idée que l'efficacité nationale doit être l'objectif premier de la politique économique fédérale. Alors

<sup>17</sup> *Supra*, note 12.

<sup>18</sup> *Supra*, note 7, art. 7.

<sup>19</sup> Ministère des Affaires extérieures, *Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1987.

que les Pères de la Confédération voyaient les frontières provinciales comme des barrières à l'accumulation de capitaux, maintenant la frontière nationale est perçue comme un obstacle au développement économique efficace.<sup>20</sup>

En mars 1990, le gouvernement fédéral a déposé à la Chambre des communes le projet de loi C-69.<sup>21</sup> Sanctionnée en février 1991, la *Loi sur la compression des dépenses publiques*<sup>22</sup> vient limiter à 5 pour 100 par année l'augmentation des paiements fédéraux effectués sous le *Régime d'assistance publique du Canada*<sup>23</sup> aux provinces les plus fortes financièrement. La *Loi sur les compression des dépenses publiques* a donc pour effet de modifier les termes du *Régime* en vertu duquel le gouvernement fédéral s'engageait à participer à part égale au financement des programmes provinciaux en matière de services sociaux et d'assistance publique.<sup>24</sup> La Colombie-Britannique, une des provinces particulièrement touchées par cette loi, conteste sa validité aux plans administratif et constitutionnel.<sup>25</sup> Dans la décision *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*,<sup>26</sup> la Cour suprême du Canada rejette l'argument que le Parlement est lié par les engagements qu'il a pris dans le *Régime* et réfute la suggestion que « pour protéger l'autonomie des provinces, la Cour devrait surveiller l'exercice par le gouvernement fédéral de son pouvoir de dépenser ».<sup>27</sup>

C'est contre cet arrière-plan qu'il convient d'évaluer les nouvelles propositions fédérales en matière du partage des pouvoirs. Quelle importance relative attribuent-elles aux objectifs d'équité et d'efficacité?

Le ton général du document de travail *Bâtir ensemble l'avenir du Canada* rappelle les propositions fédérales des années soixante et soixante-dix. À la page 27 on retrouve la déclaration suivante :

*Le gouvernement du Canada entend donc maintenir sa capacité de faire en sorte que tous les Canadiens continuent de jouir des avantages de leur citoyenneté, indépendamment de l'endroit où il vivent, ou de leur*

<sup>20</sup> Pour une discussion de l'Accord, voir J.W. Warnock, *FREE TRADE AND THE NEW RIGHT AGENDA*, Vancouver, New Star Books, 1988; E. Finn, éd., *THE FACTS ON FREE TRADE*, Toronto, James Lorimer, 1988; J.E. Whyte & I. Peachz, éd., *RE-FORMING CANADA? THE MEANING OF THE MEECH LAKE ACCORD AND THE FREE TRADE AGREEMENT FOR THE CANADIAN STATE*, Kingston, Institute for Intergovernmental Relations, Queen's University, 1988.

<sup>21</sup> P.L. C-69, *Loi sur la compression des dépenses publiques*, 2e sess., 34e Lég., 1990 (1ère lecture, le 15 mars 1990).

<sup>22</sup> L.C. 1991, chap. 9.

<sup>23</sup> L.R.C. 1985, chap. C-1 [ci-après *Régime*].

<sup>24</sup> Pour une analyse des effets de la *Loi sur la compression des dépenses publiques*, voir R. Melchers, *Le plafonnement du RACP – Ottawa compte limiter la progression de sa contribution à l'aide sociale et aux services sociaux* (Automne 1990) 14:4 PERCEPTION 24.

<sup>25</sup> Les autres provinces qui subissent les effets de cette loi sont l'Ontario et l'Alberta.

<sup>26</sup> (*Sub nom. Reference re Canada Assistance Plan*) (1991), 83 D.L.R. (4th) 297, 58 B.C.L.R. (2d) 1 (C.S.C.) [cité aux D.L.R.].

<sup>27</sup> *Ibid.* à la p. 325.

*occupation.* Nous sommes unis en tant que société parce que nous croyons en notre obligation fondamentale de partager nos richesses avec nos concitoyens. C'est ce principe que le gouvernement fédéral entend défendre, comme il le fait aujourd'hui.<sup>28</sup> [les italiques sont de l'auteure]

Pourtant, les propositions concrètes présentées dans le document donnent une impression contraire. Les initiatives les plus importantes, au plan du partage des pouvoirs, sont sans doute celles qui visent à renforcer l'union économique canadienne. Ces propositions ont mérité une attention particulière dans le deuxième document de travail fédéral, intitulé *Le fédéralisme canadien et l'union économique : partenariat pour la prospérité*.<sup>29</sup> Ce document traite des avantages de l'union économique canadienne, des obstacles actuels à la mobilité interprovinciale des personnes, des biens, des services et des capitaux et des possibilités d'amélioration du régime existant.

En particulier, dans *Bâtir ensemble l'avenir du Canada*, on propose la « mise à jour » de l'article 121 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.<sup>30</sup> Conçu par les Pères de la Confédération dans le but d'empêcher les entraves provinciales au commerce national, cet article ne reflète pas, d'après le document fédéral, les réalités du marché d'aujourd'hui. On propose donc que l'article 121 soit modifié comme suit: « (...) de façon à accroître la mobilité des personnes, des capitaux, des services et des biens à l'intérieur du Canada en interdisant au gouvernement fédéral et aux provinces d'adopter des lois, des programmes ou des pratiques qui dresseraient des barrières ou constitueraient des restrictions à une telle mobilité ».<sup>31</sup>

Cet amendement n'est cependant pas jugé suffisant. Afin d'assurer « le bon fonctionnement du marché canadien et le maintien d'une union économique vigoureuse »,<sup>32</sup> on propose l'octroi au gouvernement fédéral du pouvoir d'adopter les lois nécessaires au bon fonctionnement de l'union économique. D'après le document, ce nouveau pouvoir aidera le Canada à faire face aux défis du XXIe siècle, en créant un mécanisme pour l'établissement de normes et d'objectifs nationaux dans les domaines essentiels au bon fonctionnement de l'union économique et en particulier, en permettant de renforcer le secteur financier canadien.<sup>33</sup>

En insistant dans les propositions fédérales sur l'union économique et le besoin de contrôle centralisé pour assurer une gestion économique efficace et un niveau de croissance économique élevé, on se rapproche du modèle original de la Confédération. Reste à considérer quelles modifications seront proposées en matière du partage des pouvoirs afin

<sup>28</sup> *Supra*, note 13 à la p. 27.

<sup>29</sup> *Supra*, note 14.

<sup>30</sup> *Supra*, note 15. L'article 121 prévoit que: « Tous articles du crû, en provenance d'une province ou qui y sont produits ou fabriqués, seront, à dater de l'Union, admis en franchise dans chacune des autres provinces. »

<sup>31</sup> *Supra*, note 13 à la p. 30.

<sup>32</sup> *Ibid.* à la p. 31.

<sup>33</sup> *Ibid.* aux pp. 31-32.

de maximiser la redistribution des bénéfices de ce nouveau « partenariat pour la prospérité ».

Une seule proposition a trait directement à la question de l'équité interprovinciale et interrégionale, celle de l'enchâssement dans la Constitution d'une disposition exigeant un vote d'approbation d'au moins sept provinces, représentant 50 pour 100 de la population, avant que le gouvernement fédéral ne puisse entreprendre de nouveaux programmes de transferts conditionnels ou cofinancés dans des champs de compétence provinciale exclusive. Cette disposition assurerait également une compensation juste aux provinces qui choisissent de ne pas participer au programme national, mais qui établissent leurs propres programmes, en conformité avec les objectifs du programme national.<sup>34</sup>

En exigeant le consentement provincial à l'établissement de nouveaux programmes cofinancés et en permettant aux provinces d'établir leurs propres programmes, cette proposition répond aux préoccupations historiques de certaines provinces et du Québec en particulier. L'importance de cette question est cependant diminuée, étant donné qu'aucun nouveau programme cofinancé n'a été adopté à l'échelle nationale depuis le début des années soixante-dix.<sup>35</sup> Alors que certaines provinces réclament l'imposition de contrôles sur le pouvoir fédéral de dépenser, d'autres provinces et les porte-paroles de groupes défavorisés, tels que le Comité d'action nationale et l'Association nationale anti-pauvreté, mettent en question toute initiative qui risque d'éroder le concept de citoyenneté nationale fondé sur le principe de la redistribution des bénéfices du fédéralisme. Cette préoccupation a suscité une vive critique des mesures proposées dans *l'Accord du lac Meech* concernant les programmes nationaux financés conjointement par le fédéral et les provinces. Elle se traduit actuellement par une opposition aux nouvelles propositions fédérales relatives au pouvoir de dépenser.

Il est également important de garder à l'esprit que l'usage du pouvoir fédéral de dépenser n'est qu'une technique possible, selon le modèle de l'efficacité économique, pour remédier aux problèmes créés par l'allocation des pouvoirs législatifs, notamment le manque de ressources provinciales et le déséquilibre au plan du développement économique régional. Un transfert de pouvoirs fiscaux aux provinces et un engagement réel, plutôt que symbolique, au chapitre de la péréquation seraient des moyens tout aussi efficaces, sinon plus efficaces du point de vue de l'équité interprovinciale et interrégionale, que l'emploi du pouvoir fédéral de dépenser dans les champs de compétence provinciale. Néanmoins, de telles mesures n'apparaissent pas dans les propositions fédérales.

Les propositions fédérales n'offrent pas non plus l'assurance, recherchée par toutes les provinces, que le gouvernement fédéral respectera ses engagements relativement aux programmes cofinancés déjà

<sup>34</sup> *Ibid.* à la p. 42.

<sup>35</sup> Voir R. Simeon, *Meech Lake and Shifting Conceptions of Canadian Federalism* (1988) 16 SUPP. CAN. PUB. POL. 7 à la p. 17.

en place, tels les programmes mis en oeuvre en application de la *Loi canadienne sur la santé* et sous le *Régime d'assistance publique du Canada*. L'enchaînement constitutionnel d'une telle garantie est d'autant plus nécessaire dans le climat actuel de conservatisme fiscal et de restrictions budgétaires, et face à l'adoption par le gouvernement fédéral sans consultation préalable avec les provinces ou les groupes touchés de la *Loi sur la compression des dépenses publiques*.

Si les modifications au partage des pouvoirs ne sont pas satisfaisantes du point de vue de l'équité interprovinciale et interrégionale, qu'en est-il du principe d'équité interpersonnelle? Ici, le gouvernement fédéral propose de céder sa compétence en matière de logement et d'affaires urbaines aux provinces. Mais, là encore, il n'y a aucun indice que ce transfert de responsabilités sera accompagné d'un transfert de fonds. À défaut d'un tel engagement de la part du gouvernement fédéral, les programmes actuels de subvention aux logements à prix modique, entre autres, risquent d'être abandonnés.

Cette cession de la responsabilité en matière de logement est plutôt étonnante, compte tenu de la proposition que la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>36</sup> soit modifiée pour garantir un droit à la propriété. Durant les négociations menant à l'adoption de la *Charte*, un droit à la propriété a été radié à l'article 7, au motif qu'une telle garantie pourrait limiter la capacité du gouvernement d'intervenir dans l'économie et dans l'élaboration de politiques de redistribution.<sup>37</sup> Si l'objectif d'assurer la redistribution interpersonnelle des bénéfices du fédéralisme avait la même priorité que l'objectif d'efficacité économique, on aurait pu s'attendre à un troisième document de travail, similaire à celui déposé récemment par le gouvernement de l'Ontario qui propose l'adoption d'une charte sociale canadienne.<sup>38</sup>

La transformation de l'équité interrégionale et interpersonnelle d'un voeu pieux à une réalité concrète nécessite soit la modification de l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, de façon à faire d'un engagement une obligation légale, soit l'enchaînement constitutionnel de garanties sociales, tels les droits au bien-être, au logement, à l'éducation et aux services de santé. Si les propositions fédérales en matière du pouvoir de dépenser avaient été accompagnées de telles mesures, il est probable que les critiques des provinces les plus pauvres et des groupes défavorisés auraient été moins sévères.

Sur le plan des probabilités de succès, de telles mesures auraient certainement été plus prometteuses que les propositions fédérales

<sup>36</sup> Voir A. Alvaro, *Why Property Rights Were Excluded from the Canadian Charter of Rights and Freedoms* (1991) 34:2 REVUE CANADIENNE DE SCIENCE POLITIQUE 309.

<sup>37</sup> *Charte canadienne des droits et libertés*, Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, chap. 11.

<sup>38</sup> Ontario, *Une Charte sociale canadienne – La consolidation de nos valeurs communes : un document de travail*, Toronto, Ministère des Affaires intergouvernementales, 1991.

insistant sur l'union économique. Notons que des mesures très semblables, proposées par Jean Chrétien en 1980,<sup>39</sup> ont donné lieu à une vive opposition de la part des provinces. À l'exception d'une modeste garantie de mobilité personnelle à l'article 6 de la *Charte*, toutes ont été abandonnées. Le sentiment, au Québec, qu'une gestion économique centralisée n'est pas dans l'intérêt des Québécois et Québécoises n'a pas diminué dans la dernière décennie. De même, dans les Maritimes et dans les provinces de l'Ouest, on conserve toujours l'impression que la gestion économique centralisée et l'union économique, traditionnellement préconisées par le gouvernement fédéral, sont dans l'intérêt du centre et non des régions périphériques du pays.

Il n'y a aucun doute que les programmes fédéraux conçus pour promouvoir l'équité interpersonnelle et interprovinciale, par exemple les programmes cofinancés dans les domaine de la santé et du bien-être, les programmes de transferts directs, comme l'assurance-chômage et le principe de la péréquation même, sont aujourd'hui menacés. Les politologues font souvent l'argument que, grâce au système fédéral, les conflits sociaux, économiques et politiques les plus importants au Canada ont lieu au niveau territorial, c'est-à-dire entre les provinces et le gouvernement fédéral ou entre les provinces elles-mêmes et que ceci rend moins probable les divisions importantes au chapitre de la classe sociale et économique.<sup>40</sup> Cette observation s'applique certainement aux débats contemporains sur la Constitution. Il n'y a aucun doute que les personnes défavorisées dans toutes les provinces tireront les mêmes bénéfices du « nouveau partage des pouvoirs » : efficace, peut-être; équitable, sûrement pas.

<sup>39</sup> *Supra*, note 6.

<sup>40</sup> Voir en général D.V. Smiley, CANADA IN QUESTION, *supra*, note 12 à la p. 2; D.V. Smiley, *An Outsider's Observations of Federal-Provincial Relations Among Consenting Adults* dans R. Simeon, éd., CONFRONTATION AND COLLABORATION — INTERGOVERNMENTAL RELATIONS IN CANADA TODAY, Toronto, Institute of Public Administration of Canada, 1979, 105 à la p. 108; R. Simeon, *Regionalism and Canadian Political Institutions* dans J.P. Meekison, éd., CANADIAN FEDERALISM: MYTH OR REALITY, 3e éd., Toronto, Methuen, 1977, 292 à la p. 302; *Se retrouver*, *supra*, note 8 à la p. 109.

