4 avril 2005, Montréal

Allocution à l'occasion 25^e anniversaire de la revue Options politiques de l'Institut de recherche en politiques publiques

C'est avec grand plaisir que j'ai accepté l'invitation de Hugh Segal et L. Ian Macdonald de me joindre à vous ce soir pour souligner le 25^e anniversaire de Options politiques. Durant ce quart de siècle, l'Institut a joué un rôle important en animant un riche débat qui s'imposait depuis longtemps sur l'évolution et les défis de notre vie démocratique. Plus l'histoire s'accélère, plus la nécessité d'un tel groupe de réflexion apparaît évidente. Je déplore que, trop souvent, de nouvelles idées soient trop vite rejetées du revers de la main. Il existe au Canada et au Québec des forces qui sont profondément hostiles au progrès et qui s'agrippent au statu quo comme à un radeau de sauvetage. Il faut avoir la volonté d'oser.

D'oser changer les choses. Ceux qui refusent le changement, que ce soit en matière de fédéralisme ou dans tout autre domaine, avouent en fait ne pas croire en la possibilité d'un avenir meilleur. Pour ma part, je suis un optimiste. Je suis fier de ce que nous avons accompli, et ce que nous pouvons encore accomplir me remplit d'enthousiasme. Ce soir, qu'il me soit permis de vous livrer quelques réflexions sur le fédéralisme canadien et le Québec.

Remontons six ans en arrière. Dans un discours que je prononçais en 1999, j'invitais les Canadiens et leurs dirigeants à se préparer à un gouvernement fédéraliste au Québec afin que, tous ensemble, nous puissions constituer un programme canadien qui soit le reflet de notre histoire, de nos espoirs et de nos aspirations pour l'avenir. Pourquoi ai-je choisi l'expression « programme canadien »? Parce que, d'après mon expérience, les Canadiens ont permis aux souverainistes de d'occuper un espace trop large au Canada, de définir nos priorités, contrairement à ceux d'entre nous qui croient dans le Canada, convaincus que ce pays mérite le temps, les efforts et le dévouement nécessaires pour que nous concevions notre propre programme, un programme de changement. Le message que je leur ai lancé se résume comme suit : préparez-vous à bouger rapidement et de manière décisive pour résoudre des problèmes de longue date.

Mon gouvernement a été élu en avril 2003, il y a deux ans. Notre élection a été en général accueillie par les Canadiens comme un défi à ceux qui voudraient séparer le Québec du Canada. Ce qui n'était peut-être alors pas manifeste, c'est que l'élection de mon gouvernement posait aussi un défi à ceux qui tentent de préserver le statu quo au sein du Canada. L'élection de mon gouvernement est en fait un défi lancé à ces deux groupes, à tous ceux qui choisissent de renier ou de minimiser notre histoire commune. Comme nous le savons, le Canada est encore jeune et en pleine croissance. Nous avons devant nous un grand potentiel à réaliser, et le Canada poursuivra sa croissance tant que nous nous souviendrons des principes de base de sa fondation et que nous les respecterons.

J'ai l'intime conviction que le fédéralisme est une façon moderne de gouverner. Pourquoi? Parce qu'il est porteur d'unité, de diversité et de décentralisation. L'unité, parce que nous partageons les mêmes valeurs et la même vision. Parce qu'il y a des causes et des enjeux qui exigent que nous options pour une action unie, que nous conjugions nos efforts, que nous coopérions pour nous développer, prospérer et vivre en toute sécurité. La diversité, parce que

personne ne veut renoncer à son identité. Parce qu'aucun groupe ne veut tomber sous la domination d'autrui. Parce que le désir de conserver une véritable mainmise sur son milieu et son avenir n'est que chose naturelle.

Le fédéralisme permet la diversité, qui est une forme de gouvernance adaptée à la complexité de nos sociétés. La décentralisation, parce que le fédéralisme permet une gouvernance décentralisée, lorsque ce mode est préférable et plus efficace. Elle offre aussi un contrepoids aux gouvernements centraux, contribuant ainsi à l'enrichissement de la vie démocratique. En ce sens, la notion de fédéralisme est étroitement liée à la notion de liberté, comme les premiers architectes du fédéralisme moderne nous l'ont enseigné. Je crois fermement que le Canada doit renouer avec le véritable esprit du fédéralisme et renoncer à toute tentation centralisatrice. Je me suis engagé, à titre de Premier ministre du Québec, à exercer mon leadership, à travailler avec mes homologues, et à veiller à ce que le Québec continue de croître au sein du Canada. Le mot « fédéral » s'oppose au terme « unilatéral ». Le danger qui menace notre fédération n'est pas que le Québec ou une autre province veuille gouverner à sa guise, mais plutôt la perception selon laquelle toutes les provinces et tous les territoires soient pareils. Trop souvent en politique, ce que nous chérissons le plus est ce à quoi nous risquons de porter atteinte par inadvertance, en croyant que protéger quelque chose signifie le figer dans le temps, alors que cette protection exigerait plutôt un changement. Dans un monde en évolution, le statu quo est synonyme de retour en arrière.

Toute relation comporte des désaccords, et il ne faut pas s'en effrayer. En fait, ce n'est que normal. La question ne consiste pas à savoir si, oui ou non, il y a des désaccords, mais de savoir si nous voulons les régler et comment. Au Canada, le fédéralisme devrait s'inspirer de cinq principes. Et ces cinq principes ne valent pas seulement pour un gouvernement fédératif, mais aussi pour les gouvernements du monde entier au XXI^e siècle.

Le premier principe qui entre en ligne de compte dans le renouvellement du fédéralisme canadien est le respect. Une saine coopération ne peut exister sans un profond respect partagé par tous les partenaires de la fédération : le respect des compétences de chacun, le respect des choix de chacun, le respect du savoir-faire et des aptitudes de chacun. Ici, le principe qui sous-tend le fédéralisme est la reconnaissance que le gouvernement du Québec et d'autres gouvernements provinciaux ne sont pas subordonnés au gouvernement du Canada. Le gouvernement fédéral n'est pas non plus le gardien suprême du bien commun. Dans une fédération, chaque partenaire assure la garde du bien commun dans son domaine de responsabilité. Ce n'est pas le gouvernement fédéral, mais plutôt nos citoyens qui jugent comment nous nous acquittons de notre tâche de gardiens du bien commun.

Le deuxième principe qui intervient dans le renouvellement du fédéralisme est la souplesse. L'homogénéité a peut-être été l'utopie du XX^e siècle. Pour sa part, le XXI^e siècle s'inspirera de la souplesse, du respect des différences, et de l'asymétrie. Notre pays a été constitué selon un modèle fédéral dans le but précis d'instaurer un système asymétrique, qui laisserait place aux différences, et qui respecterait les traits distinctifs de chaque partenaire dans notre immense territoire géographique. Le XX^e siècle met le modèle fédéral à l'épreuve, notamment à cause de la tentation de lutter pour l'uniformité, notion que les gens confondent souvent avec l'égalité. L'égalité n'exclut pas la différence. Une véritable égalité

comporte, en réalité, le droit à la différence. En fait, c'est en luttant pour l'uniformité partout et en l'exigeant de chacun que l'on empiète sur le droit à l'égalité. Pas plus tard que jeudi dernier, la Cour suprême du Canada s'est prononcée en faveur de ce principe sur la question linguistique dans son arrêt Gosselin. Au paragraphe 15, la Cour a déclaré ce qui suit : « Dans le contexte de l'enseignement dans la langue de la minorité, l'égalité réelle, plutôt que l'égalité pour la forme seulement, peut exiger un traitement différent, comme l'a signalé notre Cour dans l'arrêt Arsenault-Cameron c. Île-du Prince-Édouard, [2000] 1 R. C. S. 3, 2000 CSC 1, au par. 31 : L'article 23 repose sur la prémisse que l'égalité réelle exige que les minorités de langue officielle soient traitées différemment, si nécessaire, suivant leur situation et leurs besoins particuliers, afin de leur assurer un niveau d'éducation équivalent à celui de la majorité de langue officielle. » La souplesse est de l'essence même du fédéralisme.

Mais souplesse ne signifie pas pour autant absence de règles. Au contraire, le besoin de règles qui s'appliquent aux deux ordres de gouvernement est l'un des principes fondamentaux du fédéralisme. Mais les règles du fédéralisme doivent refléter la réalité suivante : le fédéralisme est avant tout un système de gouvernance ancré dans la réalité, qui postule que les institutions créées s'adaptent aux milieux dans lesquels elles évoluent, et ne cherchant pas à fondre les traits distinctifs des diverses régions dans un même moule. De toute évidence, le fédéralisme exige des dispositions asymétriques. Là encore, la Cour suprême s'est prononcée sur cet élément particulier du fédéralisme jeudi dernier. Dans l'arrêt Casimir, la Cour a déclaré au paragraphe 44 : « souligner que l'application de l'art. 23 doit tenir compte des disparités très réelles qui existent entre la situation de la communauté linguistique minoritaire du Québec et les communautés linguistiques minoritaires des territoires et des autres provinces ».

Cette citation figure également au paragraphe 31 du jugement Gosselin rendu le même jour. L'entente que nous avons signée sur la santé en septembre dernier a immédiatement suscité un tollé. Aussi étrange que cela puisse paraître, ces critiques ne visaient pas le résultat de l'entente sur les services de santé; en outre, elles n'émanaient pas d'un désir, en dehors du Québec, de bénéficier des mêmes conditions et avantages. Au contraire, ces critiques portaient sur l'asymétrie même, et la possibilité que l'autre partie, en l'occurrence le Québec, puisse être différente. Pour moi, le fédéralisme ne tient pas sa grandeur de la priorité d'une vision sur une autre, mais à sa capacité d'accueillir plusieurs raisons ou visions, à l'instar des nombreuses facettes d'un joyau. Tel est l'idéal canadien. En voici un autre exemple. L'hiver dernier, le Québec et le gouvernement fédéral ont conclu sur les congés parentaux une entente qui permettra au Québec d'avoir son propre programme. Ce système sera plus généreux que le programme fédéral.

Par exemple, le système québécois reconnaîtra les travailleurs autonomes. Ce sera un programme très important pour les couples québécois qui veulent fonder une famille. Nous sommes très fiers de cet accomplissement. Cette entente est-elle une preuve que le fédéralisme canadien fonctionne bien? La situation est on ne peut moins claire. Je vous invite à réfléchir sur ce sujet à la lumière de la question suivante : Est-il normal que le Québec ait dû négocier pendant huit ans avant d'agir à son gré dans un domaine qui relève de sa compétence? Le fédéralisme canadien pourrait à coup sûr s'assouplir. Le respect de la règle de droit est le troisième principe. Souplesse ne veut pas dire absence de règles. Au Canada,

nos gestes doivent s'adapter à la loi et, inversement, la loi à nos gestes. Lorsqu'il y a désaccord sur les principes, on peut porter le conflit qui en résulte devant les tribunaux pour qu'il se règle selon les priorités que nous avons inscrites dans la loi. Un débat juridique adulte vaut souvent mieux qu'un conflit politique interminable. Les décisions des tribunaux sont parfois la meilleure façon de faire avancer un dossier politique. Un État de droit peut faire appel aux tribunaux pour clarifier certains points.

Le gouvernement du Québec n'a pas l'intention de se priver de ce recours. La conciliation du droit et de l'action sous-entend également la faculté de changer les règles lorsqu'elles ne reflètent plus les valeurs de notre société. Le quatrième principe est l'équilibre : équilibre fiscal et politique. C'est là un sujet qui mérite une plus grande attention, à cause des défis qui se posent à notre fédération aujourd'hui. L'équilibre à long terme ne peut exister dans une fédération si la position occupée par un niveau de gouvernement porte atteinte à la relation entre les deux niveaux de gouvernement. Au Canada, nous connaissons un déséquilibre fiscal. Il ne s'agit pas là d'une invention qui vise à gagner du terrain politique, mais bel et bien d'une réalité qu'ont reconnue le Conseil de la Fédération, trois partis politiques fédéraux, et une majorité de députés au Parlement fédéral. Dans les années 1990, l'établissement du budget fédéral coïncidait avec la réduction des budgets provinciaux. Le gouvernement fédéral a résolu ses problèmes en réduisant unilatéralement les transferts aux provinces.

Selon une étude du Conference Board du Canada commandée par le gouvernement fédéral, les excédents fédéraux entre 2004-2005 et 2014-2015, soit sur une période de dix ans, atteindront 166 000 000 000 \$. Comment se fait-il que notre gouvernement fédéral a des ressources supérieures à ses besoins, tandis que les provinces ont des besoins qui dépassent leurs ressources? Le gouvernement fédéral perçoit des recettes supérieures à ses besoins, tandis que les provinces et territoires, dont plusieurs sont déjà en déficit, ont des recettes inférieures à leurs besoins. Depuis 1997, le gouvernement fédéral a systématiquement sous-estimé ses revenus et a accumulé 74100 000 000 \$ d'excédent.

Chaque semaine, le gouvernement fédéral perçoit 300 000 000 \$ de plus que ce qu'il dépense. Les recettes et responsabilités de chacun accusent un déséquilibre. En recourant à son pouvoir de dépenser pour envahir des champs de compétence provinciale, la logique fédérale vient fausser l'esprit du fédéralisme. Et ce n'est pas le seul exemple. Lorsque le gouvernement fédéral répond en disant : « Augmentez tout simplement vos impôts », il fait fi de la réalité et de l'histoire de ce pays. La réalité, c'est que les contribuables financent les deux niveaux de gouvernement, et leur capacité de payer est limitée.

L'histoire, c'est que notre gouvernement fédéral a évolué en s'emparant unilatéralement d'une part plus grande de nos impôts. En outre, dans une fédération où la solidarité est une valeur fondamentale, comme au Canada, nous devons veiller à l'établissement d'un équilibre fiscal entre toutes les régions du pays, tout en respectant les principes du fédéralisme. Au Canada, nous avons une excellente façon de redistribuer la richesse entre les partenaires fédéraux de telle sorte que chaque gouvernement puisse garantir des services de qualité selon des taux d'imposition comparables pour l'ensemble de la population de toutes les régions du pays. La péréquation n'est pas seulement un programme du gouvernement fédéral. Elle fait partie de la Constitution. C'est une obligation

constitutionnelle. Mais nous aurons fort à faire, toutefois, pour arriver à nous acquitter de cette obligation, tellement cruciale pour notre fédération. Sans aucun doute, beaucoup d'efforts seront nécessaires pour corriger le déséquilibre fiscal et financier du Canada, et le déséquilibre politique qui en découle. Je vais maintenant aborder la question des relations internationales, ce qui ne devrait surprendre personne.

Au Québec, par exemple, nous insistons sur la nécessité pour la province de participer aux négociations de traités internationaux qui touchent notre compétence. D'autres provinces partagent ces préoccupations. Ce n'est que justice et bon sens. Personne ne devrait contester le fait que le Canada est plus fort lorsque tous ses membres ont le loisir de s'exprimer, et n'oublions pas que même si Ottawa est enclin à signer tous les traités de son choix, il ne peut mettre en œuvre ceux qui relèvent de la compétence des provinces. Voici un domaine où j'ai été vraiment surpris par certains commentateurs, car le Québec et d'autres gouvernements provinciaux ont vraiment tenté de s'immiscer dans des négociations internationales. Permettez-moi de vous rappeler que, pendant plus de 40 ans, le Québec a joué un rôle actif au niveau international. Il a conclu un grand nombre d'accords internationaux avec des gouvernements étrangers. Le Québec est doté d'un réseau de délégations et de bureaux dans le monde entier. Au fil des ans, nous avons noué des liens fructueux et établi de précieuses coopérations. Nous avons une relation particulière avec la France, avec laquelle nous entretenons des rapports directs et privilégiés.

Dans la pratique, l'absence de règles claires n'a pas empêché certaines provinces, notamment le Québec, de déployer une présence internationale constante, tout en respectant la politique étrangère du Canada. Malgré les vives réactions que peuvent susciter cette action, il nous incombe de relever le défi de concevoir des règles justes, fonctionnelles et prévisibles qui permettent la participation des entités fédérées dans les négociations internationales. Toutefois, pour réussir, il nous faudra changer certaines mentalités. Il nous faut vaincre certaines résistances. Au Canada, chaque fois qu'il est question de la place des provinces dans les relations internationales, j'entends souvent mes concitoyens dire que le Canada doit parler d'une seule voix au niveau international.

Du fond de mon cœur, je veux que mon pays soit fort. Je ne suis pas très friand des discordances. Mais je ne peux concevoir de raison sérieuse qui justifie l'absence systématique des provinces sur la scène internationale, non plus que le refus de leur droit de participer aux négociations à ce niveau. Il ne s'agit pas ici de remettre en question la politique étrangère du Canada, bien au contraire. Dans la mesure où l'aide aux provinces est indispensable à la mise en œuvre des traités signés par le Canada, comment le dialogue avec les provinces et la présence des porte-parole et experts provinciaux à la table de négociations pourraient-ils affaiblir la position du Canada? C'est en l'absence d'un tel dialogue que le Canada risque véritablement de n'être pas en mesure de respecter les engagements qu'il a pris. Les voix qui se multiplient ne se renforcent-elles pas et n'ont-elles pas plus de poids qu'une seule? Pour ma part, je crois que oui. Le plus bel exemple en est l'étroite coopération du gouvernement du Québec et du gouvernement du Canada dans le cadre des travaux que mène l'UNESCO pour rédiger une entente sur la diversité culturelle. Un exemple plus personnel que j'aime citer est la pleine participation des provinces et territoires au Sommet de la Terre à Rio en 1992. C'est au leadership de Brian Mulroney sur la

scène internationale, tout particulièrement en matière d'environnement, que le Canada doit ce succès à ce Sommet. J'ai eu le privilège de diriger la délégation canadienne. J'aime rappeler cette expérience aux gens ne serait-ce qu'aux fins de prouver que je pratique ce que je prêche, que ce soit en qualité de ministre fédéral ou de Premier ministre du Québec. Plus fondamentalement, comment peut-on refuser à des gouvernements fédérés et élus démocratiquement l'accès à la scène internationale alors que tant d'organisations non gouvernementales (ONG) (syndicats, entreprises, etc.) jouissent déjà de ce privilège? Le fédéralisme, c'est la multiplication des voix, au lieu de leur réduction à une seule.

Le fédéralisme, tout comme la démocratie, est un processus qui, même s'il paraît parfois laborieux, moins expéditif, moins uniforme, parce qu'il encourage une plus grande participation; le fédéralisme, dis-je, produit généralement de meilleurs résultats. Je dois signaler que le Canada s'est récemment penché sur cette question, grâce notamment au Premier ministre Paul Martin et à Pierre Pettigrew, son ministre des Affaires étrangères. Les provinces et le gouvernement fédéral sont en train d'élaborer des principes directeurs de nature à éclairer la participation des provinces aux négociations et instances internationales.

Qu'il me soit permis maintenant de vous parler brièvement du Conseil de la Fédération. Ce Conseil est une nouvelle institution très prometteuse. Même s'il en est encore à ses balbutiements, il a progressé en matière de soins de santé et de commerce intérieur, par exemple. Nous nous sommes réunis plusieurs fois, et avons eu l'occasion de travailler ensemble, et nous nous proposons de continuer de le faire dans l'avenir. Pour la première fois depuis longtemps, les régions, les provinces et les territoires s'efforcent de fondre leur voix et leur volonté dans l'unité.

Le Conseil de la Fédération me semble très prometteur, surtout depuis que le Sénat ne joue plus le rôle qu'on lui avait assigné. Je veux conclure en disant que le Canada doit respecter l'esprit du fédéralisme pour le bien de tous ses citoyens. Cet esprit de coopération, d'ouverture et d'acceptation des différences, c'est ce dont nous avons tous besoin pour relever les défis qui nous sont posés.

En acceptant ce défi, je m'engage à défendre les intérêts des Québécois avec autant de conviction que de confiance. Et ce, pour une raison très simple. Je le ferai parce que j'ai confiance dans le Québec. Et je le ferai parce que j'ai confiance dans le Canada.