

**La collectivité acadienne face
aux conséquences politiques de
l'intégration économique du
Canada atlantique**

**Philippe Doucet
Roger Ouellette**

L'idée d'une union des provinces Maritimes n'est pas nouvelle. Relancé par l'ex-premier ministre du Nouveau-Brunswick, Louis J. Robichaud, au milieu des années 1960, le projet d'unir les provinces de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard et du Nouveau-Brunswick mènera à la création d'organismes communs tels le Conseil des premiers ministres des Maritimes et la Commission de l'enseignement

Philippe Doucet et Roger Ouellette sont professeurs au département de science politique de l'Université de Moncton (Centre universitaire de Moncton).

supérieur des provinces Maritimes. Toutefois, l'union politique devait être rejetée.

Plus récemment, le premier ministre du Nouveau-Brunswick, Frank McKenna, proposait le rapprochement des trois provinces Maritimes, en y ajoutant Terre-Neuve, par le biais d'une intégration économique. L'union politique était encore une fois mise de côté. La conjoncture économique actuelle au Canada, et plus particulièrement en Atlantique, de même que la crise constitutionnelle canadienne semblent plus que jamais inciter nos dirigeants politiques à entrevoir une plus grande coopération régionale.

La présente étude se propose d'analyser l'incidence, à court terme, à moyen terme et à long terme, de l'intégration économique sur les institutions politiques du Canada atlantique. Après avoir présenté la problématique et l'historique de la question, nous examinerons les institutions politiques provinciales et interprovinciales. Nous nous pencherons sur leur situation actuelle et leur possible évolution. Nous envisagerons enfin la création de nouvelles institutions politiques pouvant découler d'une union économique générale.

Problématique

Les expériences étrangères en matière d'intégration économique telle la Communauté économique européenne permettent de constater que cette intégration se fait à un triple niveau successif : économique, administratif et politique. La lecture du projet d'intégration économique du Canada atlantique révèle que les dimensions économique et administrative y sont déjà présentes. Il serait illusoire de penser que la dimension politique ne saurait se manifester tôt ou tard. C'est dans cette perspective qu'il faut examiner dès maintenant les répercussions de l'intégration économique et administrative sur les institutions politiques des provinces du Canada atlantique. Il s'agira d'étudier comment ce processus d'intégration façonnera nos institutions actuelles et en suscitera de nouvelles.

L'accent sera mis sur la place et le rôle des communautés acadiennes dans le projet d'intégration économique du Canada atlantique. De manière spécifique, il faudra voir comment la population acadienne saura se retrouver dans les institutions politiques qui pourraient découler du processus d'intégration économique et administratif. Il s'agit donc de se livrer à un exercice de prospective, celui d'imaginer des institutions politiques à la mesure des communautés acadiennes du Canada atlantique.

Historique

C'est en 1968 que les gouvernements du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard mettaient sur pied une *Commission d'étude de l'union des provinces Maritimes*. Cette Commission avait le mandat d'étudier la possibilité d'une union politique et économique des trois provinces Maritimes. Son rapport, désigné sous le nom de *Rapport Deutsch*, du nom de son président, recommandera une union politique que rejeteront les gouvernements des trois provinces. Ce rejet n'empêchera toutefois pas la création de plusieurs institutions en vue de la réalisation d'une certaine union administrative. C'est ainsi que sera créé, en 1971, le Conseil des premiers ministres des Maritimes (CPMM). Outre les premiers ministres, le CPMM comprend un important secrétariat, trois agences opérationnelles, un conseil du Trésor régional et un comité permanent. D'autres organismes seront par la suite greffés à cette structure centrale. Mentionnons la Commission de l'enseignement supérieur des provinces Maritimes et la Fondation d'éducation des provinces Maritimes. S'ajoutent à ces organismes principaux quelque huit organismes interprovinciaux et un réseau de quatorze comités régionaux.

Vingt ans plus tard, soit en 1988, le Conseil des premiers ministres des Maritimes demande à Charles McMillan d'explorer les axes d'une plus grande coopération économique entre les trois provinces en y ajoutant plus tard Terre-Neuve. Cette démarche résultera en 1991 en la publication par le

CPMM d'un document de travail portant sur l'intégration économique des Maritimes et intitulé *Défi et Perspectives*. Tout en mettant de côté encore une fois le projet d'union politique, le signal était donné pour une relance de la coopération économique des trois partenaires. Cette coopération économique fera l'objet en 1992 d'une loi-cadre adoptée en termes identiques par les trois assemblées législatives des Maritimes. Plus tôt, en juin 1991, un pas important était franchi en vue d'une plus grande concertation politique par la tenue d'un *Forum des Cabinets des Maritimes*. Ce forum réunissait à Moncton les trois premiers ministres et leurs cabinets au grand complet. Un autre forum de ce genre prendra place à Halifax, en septembre 1992. Tout ce processus d'intégration économique, en plus de commander une harmonisation accrue de la législation et de la réglementation, invite aussi les gouvernements à une plus grande coopération politique qui ne devrait pas manquer de se repercuter sur nos institutions politiques.

Les institutions politiques provinciales et régionales actuelles

Les institutions politiques des Maritimes sont parmi les plus anciennes du Canada. En effet, c'est en 1758, en Nouvelle-Écosse (l'ancienne Acadie), que le modèle de gouvernement représentatif sera instauré pour la première fois. Désormais la population pouvait élire sa propre assemblée législative. Lorsque les nouvelles colonies de l'Île-du-Prince-Édouard et du Nouveau-Brunswick seront créées, elles bénéficieront du système de gouvernement représentatif en 1773 et 1784 respectivement. Cependant, c'est seulement au milieu du 19^e siècle que ces colonies imposeront réellement le pouvoir de leur assemblée par l'instauration de la nouvelle forme du gouvernement « responsable » (système parlementaire).

Peu à peu, le pouvoir politique passait des mains des gouvernants britanniques à celles des autorités locales. Mais ce transfert de pouvoir n'atteindra pas tout de suite la communauté acadienne. Longtemps exclus des postes publics,

en partie à cause de leur religion catholique, les Acadiens n'avaient élu qu'une poignée de députés au moment de la Confédération. D'ailleurs, cette union fédérale leur sera imposée en dépit de leur opposition généralisée.

Cependant, cette période de la Confédération canadienne coïncide avec un réveil acadien et l'émergence d'une certaine classe moyenne en Acadie. Chemin faisant, les Acadiens seront en mesure d'augmenter graduellement leur présence au sein des corps législatifs de la région. Depuis bientôt une trentaine d'années, ils ont des députations assez représentatives de leurs effectifs démographiques. Par contre, cette représentation acadienne est toujours forcément minoritaire sur la scène provinciale. Qui plus est, elle est souvent aggravée par le fonctionnement du modèle parlementaire britannique.

Grosso modo, le modèle est fondé sur la règle de la majorité. Cette réalité politique ne manquera pas de produire des partis politiques disciplinés et majoritaires à tour de rôle. Jumelé à notre mode de scrutin majoritaire, ce parlementarisme crée régulièrement des gouvernements pouvant compter sur l'appui assuré d'un parti parlementaire nettement dominant. Nous avons sûrement encore à la mémoire la présence d'une Assemblée législative sans opposition à la suite des élections provinciales de 1987 au Nouveau-Brunswick.

Ces différents facteurs auront contribué largement à faire de notre système parlementaire des gouvernements de Cabinet ou même des gouvernements de Premier ministre, tellement de nos jours le pouvoir est concentré au sommet de l'appareil politique. L'absence de structure de fédéralisme intra-étatique aura aussi fini par augmenter la visibilité des chefs de nos gouvernements qui participent régulièrement à des conférences de toutes sortes des premiers ministres canadiens. Pas étonnant, alors, que le principal organisme de direction pour assurer la coordination des politiques régionales des Maritimes depuis 1971, le CPMM, soit sous la tutelle de ses trois premiers ministres. Celui-ci se réunit quatre fois l'an et

a déjà plus de quatre-vingts rencontres à son crédit. Ce Conseil, appuyé par un secrétariat, supervise les activités de ses différents organismes régionaux. Les Acadiens sont minoritaires dans ces différents corps politico-administratifs, bien que l'effort de publier dans les deux langues officielles la documentation du Conseil, de son secrétariat et de ses organismes soit fort louable.

Les premiers ministres et la haute bureaucratie exercent un contrôle serré sur les différentes activités du CPM. De plus, l'année dernière avait lieu à Moncton le premier Forum des Conseils des ministres des Maritimes. En principe, ces réunions des Conseils exécutifs des trois provinces devraient avoir lieu à tous les ans. Dans tout ce processus, il y a une institution politique qui brille par son absence, et ce n'est pas la moindre. L'Assemblée législative des trois provinces qui est censée représenter le peuple est pour tout dire complètement écartée du processus principal de prise de décision concernant les politiques d'intégration régionale, en dépit de la recommandation du *Rapport Deutsch* de 1970. Celui-ci avait pourtant bel et bien proposé la création d'une assemblée législative conjointe composée de tous les députés des trois Chambres provinciales, et qui devait se réunir pour quelques semaines à tous les ans.

Comme on le sait, cette assemblée conjointe n'a jamais vu le jour, ni la Commission des provinces Maritimes proposée également par le *Rapport Deutsch*. Les premiers ministres ont préféré se contenter de la création du CPM. Cette décision n'avait rien d'étonnant puisque les premiers ministres de l'époque, sauf peut-être Richard Hatfield, avaient beaucoup de réserves vis-à-vis du projet de l'union politique des Maritimes. De plus, il n'était pas question pour eux de céder une partie de leur pouvoir exécutif, et plus particulièrement le pouvoir concentré au Bureau des premiers ministres.

La création du CPM de même que l'accroissement des activités intergouvernementales de toutes sortes ont sans doute contribué à consolider encore davantage l'emprise du

pouvoir des premiers ministres sur tout l'appareil gouvernemental. Qu'il y ait intégration accrue des Maritimes ou non, la présence d'un pouvoir exécutif trop fort est un problème de nos sociétés modernes, notamment de nos systèmes parlementaires. Si une plus forte intégration des Maritimes se produit, le pouvoir octroyé aux premiers ministres et à leurs principaux conseillers devient encore plus démesuré et surtout alarmant pour le peuple acadien, qui risque d'être davantage exclus du centre du pouvoir. Comment peut-on se protéger contre une telle éventualité ou tout au moins en atténuer les conséquences les plus graves?

Les institutions politiques provinciales et régionales à venir

Il convient de se rappeler que le peuple acadien a une longue histoire de participation politique. Même avant l'introduction du système parlementaire au milieu du 18^e siècle, les Acadiens avaient réussi à imposer aux autorités anglaises une forme de concertation et de participation politique par le biais du système des délégués acadiens. Ceux-ci étaient apparemment choisis chaque année parmi les hommes les mieux perçus de leurs régions et devenaient ainsi les porte-parole de leurs communautés auprès des autorités britanniques.

L'historienne Naomi Griffiths insiste sur l'importance pour le peuple acadien d'avoir eu accès à ses propres représentants : "This situation could not help but encourage the Acadians to think of themselves having very considerable political rights even if they were not entirely self-governed ... [It] served to reinforce the Acadian sense of their own independence"¹.

On connaît bien la suite des événements : la déportation des Acadiens, la discrimination religieuse à l'endroit des catholiques, l'exclusion politique, ni plus ni moins, des

1. Naomi Griffiths, *The Contexts of Acadian History 1686-1784*, McGill-Queen's University Press, Montréal, 1992, p. 71.

Acadiens jusqu'à la deuxième moitié du 19^e siècle. On sait aussi que depuis lors, les Acadiens ont amélioré leur présence quantitative et qualitative sur la scène politique. Cependant, bien qu'ils aient depuis quelques décennies un nombre de représentants politiques assez proportionnel à leur population et que certains des leurs occupent parfois des postes clés dans les différentes administrations de la région, ils demeurent minoritaires sur la scène politique provinciale et souvent encore davantage au sein des institutions politiques régionales des Maritimes.

Si une forme unioniste quelconque des Maritimes devait être instaurée, comment pourrait-on essayer de mieux assurer la protection et l'épanouissement du peuple acadien? Il est certain que le projet de loi qui vient d'être voté par les trois provinces sur la coopération économique des Maritimes² aidera à atténuer les préoccupations de certains Acadiens. Car un des principes de base de cette loi est de « protéger et mettre en valeur les droits linguistiques et les identités culturelles des personnes des provinces maritimes »³. Plus loin, la Loi garantit à tous les résidents des Maritimes des services en français et en anglais pour toute institution créée par cette loi.

Quant à la Loi 88 du Nouveau-Brunswick concernant les droits de ses deux communautés linguistiques officielles, il serait essentiel que celle-ci, ou un libellé qui s'en inspire, soit inscrite dans la Constitution canadienne, et qu'elle s'applique à tous les Acadiens des Maritimes en ce qui a trait aux institutions politiques créées dans le cadre de cette intégration économique. Qui plus est, la consécration d'une véritable union économique ou politique des Maritimes nécessiterait sûrement une nouvelle loi fondamentale, voire constitutionnelle. Il serait essentiel à ce moment-là que cette

2. Il s'agit de la première loi uniforme à être votée par les assemblées législatives des trois provinces depuis presque vingt ans.

3. *Loi sur la coopération économique des provinces maritimes*, 1^{re} session, 52^e législature, Nouveau-Brunswick, 41 Elizabeth II, 1992.

loi - à l'instar de la clause Canada inscrite à l'Accord de Charlottetown - renferme pour le peuple acadien des Maritimes toutes les garanties linguistiques et culturelles nécessaires à son développement et à son épanouissement.

Bien que ces différentes mesures législatives et constitutionnelles soient nécessaires pour assurer la protection des droits des Acadiens des Maritimes, il faudra aussi faire preuve d'innovation à l'égard des structures et des institutions politiques comme telles. Étant donné que l'Assemblée législative restera la source principale du pouvoir législatif, il faudra lui assurer une présence acadienne suffisamment représentative de son poids démographique, incluant les régions acadiennes les plus isolées du territoire. Au besoin, il faudra refaire la carte électorale afin de représenter les Acadiens plus éloignés et dispersés, et, à la rigueur, accepter une forme de représentation proportionnelle. Mais compte tenu de leur nombre, les Acadiens seront forcément minoritaires dans cette Chambre qui se veut représentative. D'où le besoin d'envisager la création de nouvelles structures politiques pouvant assurer une meilleure représentation des régions, des communautés et des intérêts des Acadiens des Maritimes.

Ce qu'il nous faut, par conséquent, pour les Maritimes ou l'Atlantique, c'est une forme de bicaméralisme, comme nous l'avions autrefois. Rappelons que c'est en 1892 que le Nouveau-Brunswick abolissait sa deuxième Chambre. L'Île-du-Prince-Édouard l'a conservée jusqu'à 1893, la Nouvelle-Écosse jusqu'à 1928. La région a donc déjà vécu l'expérience d'une deuxième Chambre législative.

Par contre, ce que nous proposons cette fois-ci est assez modeste. Pas question de retourner au même type de deuxième Chambre, surtout élitiste, que nous avions autrefois. Celle-ci, contrairement à celle du passé, serait élective et comporterait des mandats plus restreints et plus précis. Cette *Chambre des communautés* serait habilitée à se pencher sur les différents dossiers intéressant toutes les collectivités des Maritimes.

La nouvelle institution s'apparenterait un peu à la Commission des provinces Maritimes proposée par le *Rapport Deutsch*, à la différence que la nôtre serait élective. En plus de s'attarder aux grands projets de l'intégration des Maritimes, elle pourrait aussi être appelée à ratifier différentes nominations émanant du gouvernement.

Finalement, afin de s'acquitter de son rôle de défenseur des communautés, on lui accorderait la règle de la double majorité pour les questions linguistiques et culturelles, donnant ainsi aux Acadiens un droit de veto sur toutes ces questions. Cette deuxième Chambre aurait aussi pour effet d'atténuer, du moins quelque peu, le pouvoir toujours grandissant du Conseil des ministres et surtout des premiers ministres et de leurs principaux conseillers.

Si cette formule d'une deuxième Chambre législative n'était pas retenue, il y aurait probablement lieu d'envisager l'option communautaire.

L'option communautaire

Une des grandes inquiétudes de la communauté acadienne du Nouveau-Brunswick serait l'avènement d'une union politique des provinces Maritimes ou atlantiques qui conduirait à une réduction de son poids démographique et, par ricochet, de son poids politique. Ce scénario pourrait susciter la création d'une seule Assemblée législative et d'un seul gouvernement pour l'ensemble du territoire des Maritimes ou de l'Atlantique. Même si cette hypothèse n'apparaît pas vraisemblable à court terme et à moyen terme, il serait tout de même opportun pour la population acadienne du Canada atlantique de réfléchir à des mécanismes permettant un rapprochement et une consolidation du pouvoir politique des communautés acadiennes. Dans cette perspective, l'option « communautaire » développée par la Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick mérite d'être approfondie.

Le concept de l'option « communautaire » a été développé dans le cadre du groupe de travail sur l'avenir de la Communauté acadienne du Nouveau-Brunswick. Le but de cette option est d'accroître l'autonomie de la Communauté acadienne à l'intérieur des cadres de la province du Nouveau-Brunswick. L'élément clé de cette option est la création d'une Assemblée de la Communauté acadienne dotée d'un pouvoir délégué et réglementaire. Cette Assemblée serait placée entre le palier provincial et le palier local. Tout en continuant de détenir l'exclusivité des pouvoirs que lui confie la Constitution canadienne, la province du Nouveau-Brunswick serait appelée à déléguer certains pouvoirs à l'Assemblée de la Communauté acadienne, comme elle le fait actuellement avec les municipalités. Les principaux domaines concernés pourraient être

- . l'éducation
- . l'enseignement postsecondaire
- . le développement économique
- . la culture
- . la langue
- . la francophonie et les relations intercommunautaires

Cette Assemblée de la Communauté pourrait être développée et s'appliquer à l'ensemble de la population acadienne des Maritimes ou du Canada atlantique. De la sorte, la population acadienne du Canada atlantique pourrait, à la faveur du processus d'intégration économique, accéder à une autonomie accrue tout en se rapprochant.

Cette nouvelle institution politique, qui pourrait être désignée sous le vocable d'**Assemblée du peuple acadien**, comporterait des modalités de création semblables à celles de l'Assemblée de la Communauté acadienne décrite dans le document du groupe de travail sur l'avenir de la Communauté acadienne du Nouveau-Brunswick. Elle aurait maintenant une portée interprovinciale et non plus provinciale.

Voici donc de manière préliminaire les principales modalités entourant la création d'une Assemblée du peuple acadien.

Premièrement - la formation

Création d'un palier *communautaire* situé entre les provinces de l'Atlantique et leurs municipalités.

Deuxièmement - la compétence

L'Assemblée du peuple acadien serait dotée d'une compétence à portée communautaire située entre les provinces et leurs municipalités. Les pouvoirs qui lui seraient dévolus s'appliqueraient à l'ensemble de la population acadienne des Maritimes ou du Canada atlantique.

Troisièmement - les pouvoirs

La ou les Assemblées législatives posséderaient toujours les pouvoirs que leur confie la Constitution canadienne. Toutefois, les provinces délégueraient certains de leurs pouvoirs à l'Assemblée du peuple acadien, comme elles le font actuellement avec les municipalités. L'Assemblée du peuple acadien pourrait recevoir des provinces des pouvoirs lui permettant d'agir notamment dans les domaines suivants :

- . l'éducation
- . l'enseignement postsecondaire
- . le développement économique
- . la culture
- . la langue
- . la francophonie et les relations intercommunautaires

Quatrièmement - la création

L'Assemblée du peuple acadien serait créée par une loi identique adoptée par la ou les Assemblées législatives des trois provinces Maritimes et, plus tard, Terre-Neuve et le

Labrador. Cette loi donnerait à l'Assemblée du peuple acadien un pouvoir réglementaire dans les domaines énumérés ci-dessus.

Cinquièmement - la composition

La loi relative à la création de l'Assemblée du peuple acadien pourrait prévoir que ses membres sont élus au suffrage direct. L'élection des membres de cette Assemblée pourrait être calquée sur les élections scolaires. La carte électorale et le nombre de représentants à élire devraient faire l'objet d'études et de discussions approfondies. Cette loi pourrait aussi prévoir la création d'un exécutif parmi les membres élus de l'Assemblée dirigée par un président ou une présidente. Dans un souci d'efficacité et d'économie, cette Assemblée devrait compter un nombre de membres réduits et un personnel administratif modeste. Certains fonctionnaires provinciaux pourraient être mis à la disposition de l'Assemblée.

Sixièmement - le financement

L'Assemblée du peuple acadien devrait recevoir son financement des provinces pour assurer son fonctionnement et la gestion de ses programmes. Le financement du système scolaire pratiqué au Nouveau-Brunswick pourrait servir de modèle. Les conseils scolaires néo-brunswickois ne prélèvent aucune taxe et sont directement financés par la province.

Septièmement - les compétences

Les provinces sont toujours les dépositaires exclusifs des compétences provinciales énumérées dans la Constitution canadienne. Elles délèguent seulement certaines de ces compétences à l'Assemblée du peuple acadien, qui reçoit ainsi un pouvoir **réglementaire** dans les domaines que lui confient les provinces.

Huitièmement - l'autorité

Il s'agit d'une **délégation** de pouvoir et **non** d'un partage de compétences. Le pouvoir législatif est toujours réservé exclusivement aux provinces.

Neuvièmement - l'inscription constitutionnelle

Les lois identiques relatives à la création de l'Assemblée du peuple acadien pourraient être inscrites dans la Constitution canadienne.

Dixièmement - le sommaire

L'Assemblée du peuple acadien aurait le profil suivant :

- elle serait une nouvelle institution politique;
- elle n'aurait pas de compétence législative, mais réglementaire;
- elle pourrait être créée par des lois provinciales identiques, puis être **inscrite** dans la Constitution canadienne;
- elle ne disposerait pas d'un pouvoir de taxation, mais serait financée par les provinces;
- ses membres seraient élus au suffrage direct sur le modèle des élections scolaires du Nouveau-Brunswick;
- elle comprendrait un nombre de membres réduits;
- son personnel administratif serait modeste et aurait accès à des prêts de fonctionnaires provinciaux.

Conclusion

L'intégration économique des provinces Maritimes, voire atlantiques, semble vouloir s'accélérer. Les premiers ministres du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard, et dans une certaine mesure, de Terre-Neuve, travaillent actuellement à la consolidation et au renforcement de l'intégration sur les plans économique et administratif. Même s'ils écartent d'emblée l'idée d'une union politique, ils viennent de déposer les premiers jalons d'une coopération

politique plus étroite, avec notamment la réunion en juin 1991 et en septembre 1992 du Forum des cabinets des provinces Maritimes. Dans cette perspective, il est impératif pour la collectivité acadienne de l'Atlantique de faire preuve d'initiative et d'imagination afin de s'assurer qu'une éventuelle intégration politique puisse contribuer à son rapprochement et à son renforcement. Deux avenues principales mériteraient d'être explorées : la création d'une seconde Chambre législative pour l'ensemble des Maritimes, voire de l'Atlantique, appelée **Chambre des communautés**, ou la mise en place d'une **Assemblée du peuple acadien** investie d'un pouvoir réglementaire à portée communautaire.