

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

L'IMPACT DES MÉCANISMES DE FÉDÉRALISME EXÉCUTIF
SUR LE DÉFICIT FÉDÉRATIF CANADIEN

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR
FRANÇOIS LAPLANTE-LÉVESQUE

JUN 2010

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier mes directeurs, les professeurs Alain-G. Gagnon et Marc Chevrier, pour leur rigueur intellectuelle, leur disponibilité et leurs encouragements. Un remerciement particulier à la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes (CREQC) ainsi qu'au Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité au Québec (CRIDAQ) pour leur soutien financier, leur confiance et pour m'avoir hébergé dans leurs locaux le temps de la rédaction.

Il va de soi que la rédaction d'un mémoire a une incidence marquée sur la vie familiale. Un remerciement particulier à Isabelle Grégoire pour sa grande patience, son soutien moral et pour les nombreux compromis qu'elle a dû faire lors de la rédaction, elle qui est mon inspiration et ma lumière depuis maintenant dix ans.

Je remercie également ma mère, Céline Laplante, qui a toujours su me transmettre avec passion son amour de la politique et de l'histoire québécoises et canadiennes.

Je désire dédier ce mémoire à mon père, Denis Lévesque, qui fut pour moi un modèle de travail et de rigueur tout au long de la recherche et de la rédaction. Il n'aura jamais eu la chance de lire ce mémoire, mais il l'aurait fait, j'en suis sûr, avec fierté.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX.....	v
RÉSUMÉ.....	vi
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I	
DÉFINITIONS CONCEPTUELLES.....	6
1.1 Fédéralisme et fédération.....	6
1.2 Fédéralisme exécutif et relations intergouvernementales.....	9
1.3 Déficit fédératif.....	10
CHAPITRE II	
FÉDÉRALISME ET PRINCIPE FÉDÉRAL.....	12
2.1 Deux ordres de gouvernement.....	16
2.2 La subsidiarité.....	21
2.3 L'autonomie financière.....	22
2.4 La participation.....	24
2.5 Le système partisan.....	25
2.6 La diversité.....	27
CHAPITRE III	
LES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES.....	31
3.1 Caractériser les relations intergouvernementales.....	31
3.2 Les relations intergouvernementales canadiennes.....	35

CHAPITRE IV	
L'IMPACT DES MÉCANISMES DE FÉDÉRALISME EXÉCUTIF SUR LE DÉFICIT FÉDÉRATIF AU CANADA.....	74
4.1 Deux ordres de gouvernement.....	74
4.2 La subsidiarité et l'autonomie financière.....	82
4.3 La participation.....	94
4.4 Le système partisan.....	103
4.5 La diversité.....	113
CONCLUSION.....	121
BIBLIOGRAPHIE.....	125

LISTE DES TABLEAUX

Tableau	Page
3.1 Objets principaux des Conférences des premiers ministres, 1993-2009.....	54
4.1 Transferts fédéraux aux provinces, 1942-1995.....	90
4.2 Répartition des cabinets fédéraux par province, en nombre de sièges et en pourcentage, 1993-2008.....	98

RÉSUMÉ

Le Canada accuse un déficit fédératif en ce sens où il existe des écarts importants entre le fonctionnement de la fédération canadienne et les caractéristiques du système fédéral élaborées par les spécialistes du fédéralisme. Les deux ordres de gouvernement, censés être coordonnés et indépendants, sont, au Canada, hiérarchisés, laissant au gouvernement central un pouvoir nettement supérieur à celui des États provinciaux. Celles-ci, qui devraient avoir une autonomie financière et les ressources suffisantes pour gérer adéquatement leurs sphères de compétence, se retrouvent souvent à la remorque du gouvernement fédéral pour obtenir des transferts de paiement et instaurer des plans d'action. Les institutions politiques fédérales laissent très peu de place à la participation des États provinciaux dans la prise de décision centrale. De plus, les minorités nationales sont souvent exclues ou sous-représentées lors des débats politiques.

Comme mécanismes de relations intergouvernementales, les Conférences des premiers ministres et le Conseil de la fédération pourraient jouer un rôle déterminant dans l'atténuation du déficit fédératif canadien. Pourtant, peu institutionnalisées, mal utilisées et surtout mal conçues, ces instances ne font que reproduire les lacunes de la fédération canadienne.

Après avoir établi ce qu'est le principe fédéral et en avoir extrait les principaux éléments, et après avoir étudié le fonctionnement des Conférences des premiers ministres et du Conseil de la fédération, ce mémoire traite de l'impact qu'ont ces derniers sur le déficit fédératif canadien, c'est-à-dire sur les lacunes existant dans la fédération canadienne lorsqu'elle est mise en relation avec les théories du fédéralisme.

INTRODUCTION

Lorsque les premiers ministres provinciaux et territoriaux se sont entendus sur la création d'un nouveau Conseil de la fédération, en juillet 2003, leur intention était de mieux gérer leurs relations, et ultimement de créer des liens constructifs basés sur la coopération avec le gouvernement fédéral¹. Il s'agissait en fait de la première étape d'un plan plus large visant à « assumer un rôle de leadership dans la revitalisation de la fédération canadienne et à mettre en place un système fédéral plus constructif et plus coopératif² ». Cela témoigne d'un certain malaise ressenti par les premiers ministres provinciaux par rapport au fonctionnement du fédéralisme canadien, et surtout d'une volonté d'y apporter des changements significatifs. Pourtant, un mécanisme de négociation intergouvernementale existait déjà depuis la fondation de l'État canadien – Les Conférences des premiers ministres. Ces conférences, censées être le principal forum pour la conduite des affaires intergouvernementales, constituent un élément central du fédéralisme exécutif canadien³.

Selon certains auteurs, il est essentiel pour une fédération de se doter d'outils et d'institutions permettant une gestion fluide du système⁴. Celles-ci permettent d'instaurer des mécanismes favorisant un échange entre les États fédérés et le gouvernement central, et entre les États fédérés eux-mêmes. Comme nous le rappelle Henri Brugmans, « une société hétérogène et pluriforme [...] ne peut être gouvernée efficacement sans qu'elle prenne corps dans un ensemble d'institutions durables⁵. » En principe, ces mécanismes doivent non seulement favoriser les négociations entre les différents gouvernements, mais également

¹ Harvey Lazar et Hugh Segal, « Foreword », dans Douglas Brown et France St-Hilaire, *Constructive and Co-operative Federalism? A Series of Commentaries on the Council of the Federation*, Montréal/Kingston, IIGR/IRPP, 2003 (1), p. 1.

² Conseil de la fédération, « Entente fondatrice », 5 décembre 2003, disponible [en ligne], http://www.conseildelafederation.ca/pdfs/francais/COF_fondatrice.pdf (page consultée le 10 avril 2009).

³ Stuart MacKinnon, « First Ministers' Conferences », dans *Proceedings of a Conference on Public Policy and Administrative Studies*, Guelph, University of Guelph, 1998, vol. 5, cité par Martin Papillon et Richard Simeon, « The Weakest Link ? First Ministers' Conferences in Canadian Intergovernmental Relations », dans J. Peter Meekison, Hamish Telford et Harvey Lazar (dir.), *Canada : The State of the Federation 2002. Reconsidering the Institutions of Canadian Federalism*, Montréal/Kingston, McGill-Queen's University Press, 2004, p. 114.

⁴ Voir entre autres Kenneth C. Wheare, *Federal Government*, Londres, Oxford University Press, 1963, p. 53 et suivantes.

⁵ Henri Brugmans, *La pensée politique du fédéralisme*, Leyden, A.W. Sijthoff, 1969, p. 41.

entretenir une culture de coopération au sein de la fédération. Ces instances de relations intergouvernementales, si elles participent à la gestion de la diversité, doivent également faire respecter et même accroître l'esprit fédéral du pays. Si les premiers ministres provinciaux ont senti le besoin de créer une seconde institution, c'est donc qu'il y a des lacunes importantes dans le fonctionnement de la première⁶. Et s'ils ont cru bon le faire à l'intérieur d'un plan de revitalisation du principe fédéral au Canada, c'est que les Conférences des premiers ministres minent, jusqu'à un certain point, le bon fonctionnement de la fédération.

Dans le cadre de notre recherche, nous nous pencherons sur les effets qu'ont les relations intergouvernementales, et plus précisément des Conférences des premiers ministres et du Conseil de la fédération, sur le principe fédéral au Canada. Ces effets seront principalement analysés du point de vue de l'autonomie et des compétences partagées⁷ qui, nous le verrons, font partie des caractéristiques principales du principe fédéral. S'il semble acquis que le Conseil de la fédération fut créé pour « corriger à la marge les vices de fonctionnement de la fédération⁸ », peut-on affirmer qu'il remplisse sa mission avec succès? Les critiques formulées à l'endroit des Conférences des premiers ministres sont-elles justifiées? Nous nous emploierons à répondre à ces questions dans la présente recherche, d'autant plus qu'elles se situent au fondement même des relations intergouvernementales et remettent en question la pertinence de celles-ci, du moins sous leur forme actuelle.

Ces questions en abritent une autre tout aussi fondamentale, que nous aborderons également : qu'est-ce que le principe fédéral? En effet, il importe de bien définir ce qu'est – ou ce que doit être – une fédération afin de vérifier dans quelle mesure les mécanismes de relations intergouvernementales participent ou non de son existence. Les régimes fédéraux occupent une place prépondérante dans le monde politique contemporain, si bien que pour certains, ils offrent une avenue intéressante lorsque vient le temps de jumeler démocratie et

⁶ Bien que les Conférences des premiers ministres n'y soient pas explicitement nommées, l'entente fondatrice du Conseil de la fédération mentionne qu' « il y a un besoin d'instituer une nouvelle ère de collaboration intergouvernementale par le biais d'une concertation constructive entre les partenaires de la Fédération. » Conseil de la Fédération, *Entente fondatrice, op. cit.*, p. 1.

⁷ Il s'agit de la définition *Self-rule plus shared rule* élaborée par Daniel Elazar. Voir *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1987, p. 12.

⁸ André Burelle, « Conseil de la fédération : du réflexe de défense à l'affirmation partenariale » dans Douglas Brown et France St-Hilaire, *Constructive and Co-operative Federalism? A Series of Commentaries on the Council of the Federation, op. cit.*, (3), p. 2.

diversité⁹. Le système fédéral semble offrir pour plusieurs une solution efficace, lorsque les conditions le permettent, pour gérer – à défaut de régler – les conflits engendrés par la présence de divers groupes culturels ou linguistiques à l'intérieur d'un même État. Par contre, entre ce que devrait être une fédération sur le plan des idées et dans la pratique, il existe souvent des écarts importants, car chaque cas doit s'adapter à ses propres réalités géographique, économique, politique, sociologique et culturelle. Ainsi, chaque fédération doit ajuster son système politique au contexte, au risque d'éloigner celui-ci de la fédération idéale, c'est-à-dire de celle décrite par les théoriciens. Cet écart, présent dans toutes les fédérations, constitue le déficit fédératif. C'est en mesurant l'impact du Conseil de la fédération et des Conférences des premiers ministres sur le déficit fédératif que nous pourrions établir s'ils participent ou non au bon fonctionnement de la fédération.

Au Canada, de nombreux chercheurs ont tenté d'évaluer l'état de la fédération. Par contre, ces évaluations sont souvent influencées par des référents idéologiques subjectifs. Comme le note François Rocher,

[t]out observateur le moins attentif notera que l'interprétation de l'évolution du fédéralisme canadien diffère grandement selon l'origine du chercheur. Les intellectuels québécois francophones ont, dans une très large mesure, cherché à démontrer que l'esprit qui a marqué l'adoption de la forme fédérative de l'État a été détourné. [...] Par contre, les chercheurs du Canada anglais se sont posés des questions plus pragmatiques¹⁰.

Marc Chevrier abonde en ce sens, expliquant le phénomène par le fait que, bien que la littérature sur le fédéralisme canadien soit abondante, les deux communautés politiques du pays n'ont aucun critère commun pour définir le système fédéral¹¹. Ainsi, si l'on veut faire une évaluation objective de la fédération canadienne, il est important d'établir des critères d'évaluation précis, objectifs, et exempts, autant que possible, de préconstruits

⁹ John McGarry, « Le fédéralisme peut-il contribuer à concilier la diversité ethnique et nationale? », *Fédérations*, vol. 4, no 1 (mars 2004), p. 5.

¹⁰ François Rocher, « La dynamique Québec-Canada ou le refus de l'idéal fédéral » dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2006, p. 93.

¹¹ Marc Chevrier, « Federalism in Canada : A World of Competing Definitions and Views » dans Stephen Tierney (dir.), *Multiculturalism and the Canadian Constitution*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2007, p. 108.

idéologiques. Pour ce faire, il faut revenir à la base, c'est-à-dire aux théories générales du fédéralisme, et vérifier à quel point les critères théoriques sont appliqués en pratique. Cet exercice peut s'avérer ardu, compte tenu du nombre de points de vue existant dans la littérature sur ce que devrait – ou ne devrait pas – être une fédération. Il y a néanmoins certains traits récurrents qui peuvent être relevés, et nous aider à comprendre ce qu'est une fédération.

La comparaison entre le système fédéral canadien et un idéal-type conçu à partir des théories générales du fédéralisme permet d'évaluer la fédération canadienne selon l'angle de son déficit fédératif, un concept « à la fois unificateur, synthétique et offrant un fort potentiel pour la discussion critique¹² ». L'approche que nous privilégions pour l'évaluation du système fédéral canadien a donc le double avantage de réévaluer les théories du fédéralisme en les appliquant sur un cas empirique précis (donc à y voir les lacunes et les forces, à en analyser la portée, à évaluer leur applicabilité, etc.), tout en proposant un angle d'analyse, jusqu'ici peu utilisé, qui évalue non pas le bon fonctionnement ou non du système fédéral canadien, mais bien l'essence même de ce système, qui est déjà sujette à certains débats. En effet, si certains qualifient le Canada de *quasi-fédération*¹³, c'est donc qu'il y existe bel et bien des lacunes fédérales qui peuvent remettre en cause le statut politique même du pays. L'utilisation du déficit fédératif permettra de les mettre en lumière.

L'objectif de ce mémoire est d'établir le rôle tenu par le fédéralisme exécutif au chapitre du déficit fédératif canadien. Cet objectif comporte deux hypothèses que nous allons vérifier : d'abord, que le Canada souffre d'un déficit fédératif, et ensuite que le fédéralisme exécutif a un impact sur celui-ci. Notre argumentaire est que les mécanismes de relations intergouvernementales, en l'occurrence le Conseil de la fédération et les Conférences des premiers ministres, pourraient, s'ils étaient suffisamment institutionnalisés, avec des règles établies et un fonctionnement rigide, aider considérablement à diminuer le déficit fédératif canadien, mais que sous leur forme actuelle, ils ne font que mettre en évidence les lacunes du système fédéral canadien, sans l'influencer significativement. Nous illustrerons cette hypothèse dans la dernière partie de ce mémoire.

¹² Jean-François Caron, Guy Laforest et Catherine Vallières-Roland, « Le déficit fédératif au Canada » dans Alain-G. Gagnon, *Le fédéralisme canadien contemporain*, op. cit., p. 148.

¹³ Voir Kenneth C. Wheare, op. cit., p. 19.

Nous croyons également qu'il n'y a pas de différence marquée entre l'impact des Conférences des premiers ministres et celui du Conseil de la fédération sur le déficit fédératif canadien. En effet, si le Conseil de la fédération a pour mission de participer à la revitalisation du fédéralisme, il n'en demeure pas moins que la formule actuelle ne permet pas à l'institution de répondre aux attentes. Ainsi, que ce soit un mécanisme de fédéralisme exécutif permettant des relations verticales ou horizontales, nous doutons que, sous leur forme actuelle, elles permettent de diminuer le déficit fédératif canadien.

Bref, après avoir défini les termes que nous utiliserons au long du mémoire (chapitre 1), nous définirons le principe fédéral (chapitre 2), nous caractériserons les relations intergouvernementales (chapitre 3) et nous établirons l'impact du Conseil de la fédération et des Conférences des premiers ministres sur le déficit fédératif canadien (chapitre 4).

CHAPITRE I

DÉFINITIONS CONCEPTUELLES

1.1 Fédéralisme et fédération

Le premier concept qu'il importe de définir est celui de fédéralisme, car trop souvent, certains auteurs utilisent indistinctement les termes fédéralisme et fédération. Selon Michael Burgess, l'idée fédérale fait référence à une forme spécifique d'association humaine, tandis que le fédéralisme est davantage un système de valeurs¹⁴. Il rejoint ainsi Preston King, pour qui le fédéralisme est un concept idéologique, alors que le terme *fédération* est un concept institutionnel¹⁵. Pour François Rocher également, l'aspect idéologique est intrinsèquement lié au fédéralisme :

La notion de fédéralisme fait référence à la fois à un ensemble d'institutions, mais aussi à un ensemble de principes qui doivent présider à leur mise en place. À cet égard, le fédéralisme ne peut être analysé uniquement sous l'angle de l'organisation du pouvoir, mais impose un détour sur le chemin des idées, des représentations, des valeurs et des idéaux¹⁶.

Si le fédéralisme est un système de valeurs, il est de mise de comprendre ce que sont ces valeurs. Nous y reviendrons plus en détail dans le deuxième chapitre, mais nous pouvons préciser qu'à l'instar de Michael Burgess, nous croyons que

[I]le fédéralisme est ainsi présenté comme un concept normatif faisant siennes certaines hypothèses, interprétations et valeurs sur la nature de la différence et de la diversité. Le fédéralisme non seulement tolère-t-il d'une manière passive ces croyances et présuppositions, mais prescrit des accommodements à l'intérieur des fédérations qui désirent activement célébrer, nourrir et chérir cette différence et cette diversité¹⁷.

Il ne faut pas, par contre, lier d'emblée fédéralisme et fédération. En effet, comme le note le politologue Alain-G. Gagnon, « il est possible que plusieurs États aient été agrégés

¹⁴ Michael Burgess, « Federalism and Federation : A Reappraisal » dans Michael Burgess et Alain-G. Gagnon (dir.), *Comparative Federalism and Federation*, Hertfordshire, Harvester Wheatsheaf, 1993, p.3.

¹⁵ Preston King, *Federalism and Federation*, Londres & Canberra, Croom Helm, 1982, p. 20-21.

¹⁶ François Rocher, « La dynamique Québec-Canada ou le refus de l'idéal fédéral », *op. cit.*, p. 101.

¹⁷ Michael Burgess, « Gérer la diversité dans les États fédéraux », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, *op. cit.*, p. 490.

pour former une fédération sans que la diversité sociétale soit reconnue de façon formelle dans le fonctionnement des institutions¹⁸. » Ainsi, des pays comme l'Allemagne, l'Australie et même les États-Unis sont des fédérations n'usant pas du fédéralisme comme idéologie comme réponse à la diversité linguistique ou ethnoculturelle¹⁹. À l'opposé, nous pouvons penser à l'Espagne, pour la gestion de sa diversité, « carbure au fédéralisme, bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'une fédération²⁰. »

La juriste Eugénie Brouillet ajoute une réflexion intéressante sur le fédéralisme, qu'elle définit comme le « point de rencontre et de tension entre deux tendances, la centralisation et la décentralisation²¹ », alors qu'une fédération (ou un État fédératif) « implique l'existence d'un certain nombre de caractéristiques institutionnelles qui le distinguent fondamentalement des États unitaires²² ». Ainsi, l'utilisation de l'expression *fédéralisme canadien* fait référence à une série de facteurs idéologiques et culturels, qui servent de base à la *fédération canadienne*, qui est davantage un mode d'organisation politique décentralisé, laissant une certaine autonomie aux entités constituantes. Maurice Croisat résume bien cette idée :

D'un côté, nous avons des systèmes de pensée, d'action, qui quelquefois concernent toutes les sociétés et l'ensemble des activités humaines, selon des visions politiques propres à chaque auteur. De l'autre, nous sommes en présence de régimes politiques qui se proclament fédéraux, selon des expériences et des modalités juridiques propres à chaque fédération, et qui prétendent incarner des idées fédéralistes.²³

C'est ainsi que, dans le cadre de notre recherche, nous allons différencier les termes *fédéralisme* et *fédération*.

¹⁸ Alain-G. Gagnon, *La raison du plus fort. Plaidoyer pour le fédéralisme multinational*, Montréal, Québec Amérique, 2008, p. 13.

¹⁹ James Madison arguait par contre que le fédéralisme américain servait à la gestion de la diversité de passions et d'intérêts. Voir Alexander Hamilton, James Madison et John Jay, *Le Fédéraliste*, Paris, Economica, 1988, p. 66-76 (No 10).

²⁰ Alain-G. Gagnon, *op. cit.*, p. 14.

²¹ Eugénie Brouillet, *La négation de la nation*, Québec, Septentrion, 2005, p. 72.

²² *Ibid.*, p. 80.

²³ Maurice Croisat, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Paris, Montchrestien, 1999, p. 16.

Selon le juriste français Olivier Beaud, les études sur les systèmes fédéraux gagneraient à utiliser une conception tripartite de la fédération plutôt que l'usuelle construction bipartite. En effet, il remarque que la majorité des études sur les systèmes fédéraux opposent la fédération et les États membres.

Dans cette structure juridique duale, chaque élément se définit par rapport à l'autre, formant un système cohérent et équilibré. En outre, une telle description permet d'illustrer l'institutionnalisation de la Fédération qui s'émancipe, ne serait-ce que verbalement, des États membres, c'est-à-dire de ses parties constitutives²⁴.

Par contre, Beaud démontre que cette conception du fédéralisme a ses limites, car elle implique que « la fédération est à la fois *l'ensemble* global (« dans la Fédération ») et *l'un des éléments* inclus dans cet ensemble au même titre que les États membres.²⁵ » C'est pourquoi il privilégie une construction tripartite de la fédération, où la distinction entre la Fédération comme ensemble et la fédération comme partie (le centre) est soulignée. Beaud utilise la majuscule pour différencier les deux concepts :

la « Fédération » désignera l'ensemble fédéral composé des deux sous-ensembles (instances fédérales et instances fédérées), tandis que la « fédération » désignera ce qu'on nomme la puissance publique fédérale (l'ensemble des organes fédéraux)²⁶.

Bien que dans le cadre de ce mémoire, nous utiliserons cette construction tripartite de la fédération, nous tenterons de distinguer les deux concepts de manière différente de celle de Beaud. Nous utiliserons les expressions « fédération », « système fédéral » ou « État fédéral » pour signifier l'ensemble fédéral, et « gouvernement fédéral » pour signifier la partie venant s'opposer aux États membres.

Nous allons, à l'instar d'Olivier Beaud²⁷, tenter d'éviter l'utilisation de l'expression « gouvernement central » pour décrire le gouvernement fédéral. Selon nous, l'adjectif « central », qui évoque l'opposition *centre/périphérie*, vient donner à l'idée fédérale un sentiment hiérarchique qui n'a pas sa place dans un système fédéral. Par contre, certains

²⁴ Olivier Beaud, *Théorie de la fédération*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007, p. 135.

²⁵ *Ibid.*, p. 138.

²⁶ *Ibid.*, p. 141.

²⁷ *Ibid.*

termes découlant directement de cette conception, comme les concepts de décentralisation et de centralisation, pourront être utilisés dans ce mémoire, car ils décrivent bien, à notre avis, la dynamique existant, au Canada comme dans d'autres fédérations, entre le gouvernement fédéral et les gouvernements fédérés.

1.2 Fédéralisme exécutif et relations intergouvernementales

Une autre notion importante à préciser est celle des mécanismes de relations intergouvernementales. En effet, en ce qui a trait aux régimes fédéraux, deux expressions reviennent dans la plupart des textes traitant du sujet : fédéralisme exécutif et fédéralisme de concertation. Selon Stefan Dupré, le fédéralisme de concertation « englobe les relations entre les responsables élus et nommés qui forment l'exécutif du gouvernement fédéral et de chacune des provinces²⁸ ». Ainsi, les Conférences des premiers ministres sont un bon exemple de fédéralisme de concertation, car il s'agit d'une table de négociation où les premiers ministres provinciaux, territoriaux et fédéral sont présents. Pour ce qui est du fédéralisme exécutif, celui-ci inclut le fédéralisme de concertation, mais ratisse plus large : « ce sont les relations entre les représentants nommés et élus des deux ordres de gouvernement dans les relations fédérales-provinciales et entre les exécutifs des provinces dans les relations interprovinciales²⁹. » Il y a cependant dans la littérature francophone un certain malaise à utiliser l'expression *fédéralisme exécutif*, qui peut être perçue comme étant un calque de l'anglais *Executive federalism*. C'est le cas chez Stefan Dupré, qui traduit l'expression *executive federalism* utilisée dans la version anglaise de son texte publié dans le volume 63 des études pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, par *fédéralisme de concertation*, dans la version française. Par contre, l'Observatoire de l'administration publique de l'École Nationale d'Administration publique (ENAP) propose que l'expression *fédéralisme exécutif* décrive la situation canadienne, qui est « la combinaison entre une forme fédérale d'organisation étatique et un

²⁸ Stefan Dupré, « Réflexions sur l'efficacité du fédéralisme de concertation » dans Richard Simeon (dir.), *Les relations intergouvernementales*, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986, p. 3.

²⁹ Donald V. Smiley, *Canada in Question : Federalism in the Eighties*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1980, p. 91 (notre traduction).

régime de gouvernement de type parlementaire³⁰ », et où « les accords intergouvernementaux sont directement négociés et conclus par les membres de l'exécutif, qui sont par ailleurs membres du parti majoritaire en Chambre³¹. » Cette explication est d'ailleurs reprise par plusieurs auteurs³².

Dans le cadre de notre recherche, nous préférons, afin d'éviter toute confusion, utiliser simplement les expressions *relations intergouvernementales*, et *fédéralisme exécutif* pour décrire les relations intergouvernementales au Canada. Pour différencier les relations intergouvernementales incluant l'État fédéral (Conférences des premiers ministres) de celles l'excluant (Conseil de la fédération), nous qualifierons les premières de relations intergouvernementales verticales et les secondes de relations intergouvernementales horizontales ou de relations interprovinciales. Nous n'excluons pas non plus l'expression *fédéralisme exécutif*, pour traiter des relations intergouvernementales canadiennes.

1.3 Déficit fédératif

Le principe de déficit fédératif n'est pas nouveau, mais n'est que peu utilisé dans la littérature portant sur le fédéralisme. Quelques politiciens se sont servis de l'expression lors de discours³³, mais peu d'universitaires utilisent ce concept pour faire l'évaluation d'un État fédéral. Notre principal modèle à ce niveau reste le texte de Jean-François Caron, Guy

³⁰ Observatoire de l'administration publique (avec la collaboration de Gilbert Charland), « Comparaison des relations intergouvernementales au sein de quelques fédérations », ENAP, Hiver 2007, disponible [en ligne], <http://www.etatquebecois.enap.ca/docs/pp/intergouvernemental/a-pp-intergouv.pdf> (page consultée le 20 octobre 2008), p. 4.

³¹ *Ibid.*

³² Voir entre autres Marie-Ève Hudon, *Le Conseil de la fédération et les relations intergouvernementales canadiennes*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 2004, p. 2. Disponible [en ligne], <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/PRB-f/PRB0419-f.pdf> (page consultée le 17 janvier 2009); Réjean Pelletier, « Le Conseil de la fédération : un premier bilan », présenté au colloque *Bilan des réalisations du gouvernement Charest*, Québec, 9-10 décembre 2005, disponible [en ligne], http://www.capp.ulaval.ca/cahier_web/textes/Pelletier.pdf (page consultée le 20 mars 2009).

³³ Benoît Pelletier, « L'état de notre fédération : la perspective du Québec », Conférence faite à Calgary devant le Canada West Foundation, 24 mars 2004, disponible [en ligne], www.saic.gouv.qc.ca/centre_de_presse/discours/2004/saic_dis20040324.htm (15 janvier 2009); Joseph Facal, « La mondialisation, le déficit fédératif et le cas du Québec », discours prononcé à l'occasion du XVIIIe Congrès mondial de l'Association internationale de science politique, 3 août 2000, [en ligne], www.saic.gouv.qc.ca/centre_de_presse/discours/2000/saic_dis20000803.htm (25 janvier 2009); Jean-Pierre Charbonneau, « Le fédéralisme dans un monde en transformation », allocution prononcée dans le cadre de la Conférence internationale sur le fédéralisme 2002, [en ligne]. www.a-migration.com/modules/news/print.php?storyid=23 (7 avril 2008).

Laforest et Catherine Vallières-Roland publié dans *Le fédéralisme canadien contemporain*³⁴.

Ceux-ci résument l'idée en quelques lignes :

En matière fédérale, le meilleur régime, le régime parfait ou optimal, n'existe pas. Tous les régimes fédéraux souffrent, à des degrés divers, d'un certain déficit fédératif, reconnu par la présence de déficiences plus ou moins accentuées du côté de l'une, ou de plusieurs, des caractéristiques structurelles et des processus ou dimensions relatifs à la culture politique³⁵.

Ainsi, le déficit fédératif est l'écart entre la situation réelle d'une fédération et un *idéal type* élaboré selon les différentes études théoriques sur le fédéralisme. Ce principe est par contre basé essentiellement sur deux prémisses contradictoires. La première est qu'il existe un modèle normatif théorique du fédéralisme, et la seconde, qu'aucune fédération ne répond entièrement à ce modèle, et qu'il y a donc une multitude de fédérations, à la fois distinctes et réunies à l'intérieur de la même famille. Comment, alors, réconcilier ces deux idées – l'unité d'un modèle théorique de fédération et la diversité de la pratique fédérale? Bruno Thérêt³⁶ apporte ici une piste de réflexion intéressante. Selon lui, « il n'existe pas de modèle normatif de fédéralisme, mais plutôt une idée, un principe, un 'phénomène' fédéral qui s'exprime, dans la pratique, dans ces multiples formes de fédéralisme que sont les fédérations réellement existantes³⁷. » Par contre, pour que les différentes variantes du principe fédéral fassent partie du même ordre de réalité, il est nécessaire qu'existent un certain cadre théorique unifié, un certain phénomène structurel général. C'est celui-ci que nous devons identifier afin d'établir le déficit fédératif canadien.

³⁴ Jean-François Caron, Guy Laforest et Catherine Vallières-Roland, « Le déficit fédératif au Canada » dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, op. cit. p. 147-182.

³⁵ *Ibid.* p. 151.

³⁶ Bruno Thérêt, « Du principe fédéral à une typologie des fédérations : quelques propositions » dans Jean-François Gaudreault-Desbiens et Fabien Gélinas (dir.), *Le fédéralisme dans tous ses États. Gouvernance, identité et méthodologie*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2005., p. 99-133.

³⁷ *Ibid.*, p. 100.

CHAPITRE II

FÉDÉRALISME ET PRINCIPE FÉDÉRAL

Le principal défi que nous devons relever réside dans le fait qu'il n'existe pas, à proprement parler, une théorie unique du fédéralisme. En effet, les différentes études qui ont été menées sur le fédéralisme, d'Althusius (1557-1638) à nos jours, sont souvent contradictoires ou opposées les unes par rapport aux autres, avec des conceptions larges ou étroites, centralisantes ou décentralisantes, multinationales ou territoriales, etc. Cet écart entre les théories du fédéralisme provient probablement du fait que les États qui sont identifiés comme « fédérations » se présentent en une si grande variété de formes qu'une théorie qui engloberait toutes les fédérations finirait par englober toutes les formes d'États¹.

Par contre, nous pouvons faire ressortir de ces études certains traits récurrents qui semblent acquis pour la plupart des chercheurs. Ainsi, la caractéristique première d'un État fédéral est la notion des deux ordres de gouvernement, ayant « des pouvoirs spécifiques permettant de maintenir des modes de vie, des sociétés distinctes, tout en mettant en commun certains domaines d'activité². » Une fédération peut donc être, de prime abord, une association d'États, formée pour mettre en commun certains intérêts, mais à l'intérieur duquel les États membres gardent une partie de leur indépendance originale³, ou encore un système politique créé à partir de la fragmentation d'un État unitaire existant, qui concède aux entités constituantes une autonomie dans certains champs de compétence. À partir de ce constat – qui peut lui-même être contesté – une multitude d'opinions sur ce que devrait être une fédération, quelles devraient être ses caractéristiques et comment celle-ci devrait fonctionner émergent de la littérature sur le sujet.

L'objectif du présent chapitre est de passer en revue le corpus sur le système fédéral, d'en faire ressortir les points communs et les divergences, afin d'établir notre propre

¹ Preston King, *op. cit.*, p. 71.

² Alain Noël, « Le principe fédéral, la solidarité et le partenariat » dans Guy Laforest et Roger Gibbins (dir.), *Sortir de l'impasse, les voies de la réconciliation*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1998, p. 264.

³ Kenneth C. Wheare, *Federal Government*, *op. cit.*, p. 1. Il ne faut pas confondre avec une « confédération », où les entités constituantes conservent leur souveraineté.

conception du fédéralisme. Nous accorderons une importance particulière aux aspects du système fédéral qui touchent de près ou de loin aux relations intergouvernementales, afin d'appuyer l'objet principal de notre recherche. D'autres aspects qui touchent la conceptualisation du fédéralisme, mais qui n'ont pas de lien direct avec notre sujet pourront être abordés, mais ne feront pas l'objet d'une étude approfondie. C'est le cas, par exemple, de l'importance d'une Cour d'arbitrage constitutionnel, qui est vue par plusieurs auteurs comme une caractéristique essentielle au bon fonctionnement d'une fédération. Pour plusieurs, la Cour d'arbitrage constitutionnel agit comme « une juridiction suprême appelée à trancher les conflits de compétence susceptibles de s'élever entre [les collectivités fédérées] et le pouvoir central ou entre elles-mêmes⁴ ». Comme le note Ronald L. Watts,

L'une des caractéristiques distinctives des fédérations étant la répartition constitutionnelle des pouvoirs entre deux ou plusieurs ordres de gouvernement, il est important pour la structure et le fonctionnement efficace de ce régime de garantir la suprématie de la Constitution comme source de pouvoir de chaque palier de gouvernement. La reconnaissance de la suprématie de la Constitution sur tous les ordres de gouvernement [est donc un préalable] à la bonne marche de la fédération, sans quoi un ordre de gouvernement risque de se trouver subordonné à l'autre, minant ainsi la coordination constitutionnelle élémentaire qui distingue les fédérations⁵.

Les cours d'arbitrage constitutionnel jouent donc un rôle si important que certains auteurs citent la présence d'un tribunal suprême dans les conditions *sine qua non* du bon fonctionnement du fédéralisme ou du maintien du principe fédéral⁶. Par contre, même si celle-ci peut conforter les politiques dans leur prise de position, elle n'a pas un rôle de

⁴Rusen Ergec, « Les aspects juridiques du fédéralisme » dans André Alen *et al.* (dir.), *Le fédéralisme, approches politique, économique et juridique*, Bruxelles, de Boeck-Wesmael, 1994, p. 42.

⁵ Ronald L. Watts, *Comparaison des régimes fédéraux des années 1990*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, 1998, p. 95.

⁶ Voir entre autres Jean-François Caron, Guy Laforest et Catherine Vallières-Roland, « Le déficit fédératif au Canada » dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain, op. cit.*, p. 149; Donald Smiley et Ronald L. Watts, *Le fédéralisme intra-étatique au Canada*, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986, p. 1; Ronald L. Watts et Raoul Blindenbacher, « Federalism in a Changing world – A Conceptual Framework for the Conference » dans Raoul Blindenbacher et Arnold Koller (dir.), *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, Montréal/Kingston, McGill/Queen's University Press, 2003, p. 10; Guy Héraud, *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne. Contribution à la théorie juridique du fédéralisme*, Paris, Presses d'Europe, 1968, p. 59; Daniel Elazar, *Exploring Federalism, op. cit.*, p. 183.

premier plan à jouer, au niveau du droit, en matière de relations intergouvernementales. Nous nous intéresserons donc davantage à la dynamique entourant les deux ordres de gouvernement, au partage des pouvoirs, à l'autonomie des entités constituantes et au rôle que celles-ci exercent dans la fédération. Nous nous inscrivons donc dans la lignée de l'étude politique au Canada, en ce sens où il semble que l'analyse politique du fédéralisme au Canada procède d'un point de vue anti-juridique, et que les politologues canadiens tentent généralement de se définir en opposition au Droit, allant jusqu'à exclure ce dernier de leurs recherches⁷.

Le terme « fédération » fait référence à un système d'organisation politique se situant à mi-chemin entre l'État unitaire et la confédération d'États souverains. Il s'agit d'un État qui se caractérise par ses différents ordres de gouvernement⁸, c'est-à-dire un gouvernement central et des gouvernements régionaux. Par contre, cela ne suffit pas à différencier une fédération d'un État unitaire possédant des divisions territoriales comme la France (départements et régions), le Japon (préfectures) ou les Pays-Bas (provinces et État associé). Guy Héraud souligne que « la différence entre l'État fédéral et l'État unitaire décentralisé réside, politiquement, dans le poids des compétences dévolues aux collectivités composantes⁹. » Il s'agit d'une différence purement quantitative. Par contre, il ajoute que la différence juridique est davantage qualitative, car, explique-t-il, l'État membre d'une fédération est libre dans l'exercice de ses compétences, alors que la région décentralisée possède une certaine autonomie fonctionnelle, mais se trouve sous le joug du pouvoir suprême du gouvernement central¹⁰. La juriste Eugénie Brouillet ajoute :

Dans les États unitaires, l'autonomie dont bénéficient les unités décentralisées dépend de la décision du législateur central. Celles-ci bénéficient donc d'une autonomie administrative : elle a pour objet l'adoption de normes subordonnées ou l'exécution de normes adoptées par le Parlement, seule institution détenant une compétence législative. [...] D'un

⁷ Marc Chevrier, « Federalism in Canada : A World of Competing Definitions and Views » dans Stephen Tierney (dir.), *Multiculturalism and the Canadian Constitution*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2007, p. 109.

⁸ Raoul Blindenbacher et Ronald L. Watts, « Federalism in a Changing world – A Conceptual Framework for the Conference » dans Raoul Blindenbacher et Arnold Koller (dir.), *Federalism in a Changing World : Learning from Each Other op. cit.*, p. 9.

⁹ Guy Héraud, *op. cit.*, p. 68.

¹⁰ Voir également Ronald L. Watts, *Comparaison des régimes fédéraux des années 1990, op. cit.*, p. 9.

point de vue juridique, la décentralisation dans les États unitaires relève donc du droit administratif. Il en est tout autrement dans les États fédératifs¹¹.

Thomas Hueglin et Alan Fenna expliquent quant à eux que la différence se trouve au sein du pouvoir législatif, en ce sens où dans un système fédéral, les pouvoirs législatifs sont divisés entre le gouvernement central et les États fédérés, et que cette division est garantie par une constitution écrite. Au Royaume-Uni, par exemple, bien que les gouvernements locaux des nations constitutives se soient conventionnellement vu reconnaître une grande part de responsabilités administratives et certains pouvoirs législatifs, ces pouvoirs n'existent que tant que le Parlement l'accepte. Il s'agit donc de pouvoirs délégués qui peuvent être enlevés à tout moment¹². Dans cette explication, nous relevons trois éléments essentiels au principe fédéral : deux ordres de gouvernement, un partage de pouvoirs convenu ou négocié entre les deux, et une constitution écrite pour garantir ceux-ci. Le politologue Ronald L. Watts explique la notion de système politique fédéral, et de fédération :

L'expression « système politique fédéral » désigne une grande catégorie de régimes politiques où, par opposition au centre de pouvoir unique des systèmes unitaires, il existe deux (ou plusieurs) niveaux de gouvernement, et qui allient des éléments du *partage des pouvoirs* par le truchement d'institutions communes et de *l'autonomie régionale* pour les gouvernements des collectivités qui les composent.¹³

Il existe donc, parmi les systèmes politiques fédéraux, des unions décentralisées, c'est-à-dire des États unitaires dont les entités subnationales sont protégées constitutionnellement et ont une autonomie fonctionnelle, mais dont le gouvernement central garde l'autorité principale¹⁴. C'est le cas, notamment, de la Colombie, des Pays-Bas, du Japon, du Portugal et du Royaume-Uni¹⁵. Il semble donc que, davantage que la protection constitutionnelle, la séparation des ordres de gouvernement soit une condition essentielle aux fédérations, et que cela les distingue d'autres systèmes fédéraux.

¹¹ Eugénie Brouillet, *La négation de la nation, op. cit.*, p. 83.

¹² Thomas O. Hueglin et Alan Fenna, *Comparative Federalism*, Peterborough (On.), Broadview Press Ltd., p. 32.

¹³ Ronald L. Watts, *Comparaison des régimes fédéraux des années 1990*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, 1998, p. 7.

¹⁴ *Ibid.*, p. 8

¹⁵ *Ibid.*, p. 12.

2.1 Deux ordres de gouvernement

Dans une fédération, les États membres ne sont ni complètement subordonnés (comme c'est le cas dans un régime unitaire décentralisé), ni complètement souverains (comme dans une confédération)¹⁶. Pour bien comprendre ce point de tension et d'équilibre entre les deux tendances, il peut être utile de comprendre comment se forme une fédération. À ce sujet, le philosophe Daniel Weinstock rappelle qu'une fédération peut naître de deux façons : il s'agit soit d'une association d'États à l'origine souverains, soit d'une division d'un État unitaire déjà existant¹⁷. À l'origine, nous notons, tout comme Marc Chevrier, que « le fédéralisme connote l'idée de la fondation d'une entité politique nouvelle sur la base d'un pacte conclu entre des partenaires déjà existants¹⁸. » Ainsi, à la base du fédéralisme, il y a l'idée d'un pacte entre les différentes entités qui s'unissent en un seul État fédéral. C'est à l'intérieur de ce pacte aux implications diverses, pouvant différer d'un cas à l'autre, que nous trouvons en effet le fondement même du fédéralisme, c'est-à-dire un équilibre, sous certains aspects, entre association et indépendance¹⁹. À ce sujet, Kenneth Wheare indique que s'il est essentiel que les communautés ou les États adoptant un régime fédéral doivent avoir le désir à la fois de se retrouver sous un seul gouvernement indépendant²⁰, et de conserver ou établir un gouvernement régional indépendant dans certains domaines²¹. Ainsi, l'essence du principe fédéral est le partage de la souveraineté étatique, c'est-à-dire le partage de la fonction législative entre les deux ordres de gouvernement²².

Selon William H. Riker, deux circonstances permettent aux différents partis politiques d'adhérer au pacte fédératif. D'abord, les politiciens proposant le pacte désirent étendre leur contrôle territorial pour affronter une menace diplomatique ou militaire, puis les politiciens acceptant le pacte et le fait de perdre de leur indépendance originelle le font par désir de

¹⁶ Kenneth C. Wheare, *op. cit.*, p. 35-36.

¹⁷ Daniel Weinstock, « Vers une théorie normative du fédéralisme », *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 1, no 167 (2001), p. 80.

¹⁸ Marc Chevrier, « *Imperium in imperio?* Des déséquilibres, du pouvoir fédéral de dépenser et du constitutionnalisme au Canada », *Queen's Law Journal*, vol. 34, no 1 (automne 2008), p. 35.

¹⁹ Kenneth C. Wheare, *op. cit.*, p. 1.

²⁰ *Ibid.*, p. 35.

²¹ *Ibid.*, p. 36.

²² Eugénie Brouillet, *La négation de la nation*, *op. cit.*, p. 80.

protection ou de participation militaire ou diplomatique²³. Dans ce cas, il faut que ce désir soit plus grand que le désir d'indépendance, mais que ce dernier soit tout de même suffisamment présent pour écarter l'idée d'État unitaire. Que représente l'indépendance – ou l'autonomie – des entités fédérées en régime fédéral ? Nous reprendrons ici l'idée énoncée par Rusen Ergec :

En premier lieu, les collectivités fédérées sont affranchies de toute tutelle, de tout lien hiérarchique à l'égard du pouvoir central, à la différence des collectivités décentralisées. Chaque entité fédérée dispose d'un ordre juridique et de compétences propres qu'elle exerce à l'abri de toute ingérence du pouvoir central²⁴.

Il ajoute que ces compétences ne sont pas à la merci du gouvernement central (contrairement à un État unitaire décentralisé), et qu'elles sont, nous l'avons vu plus haut, constitutionnellement garanties. De plus, sur leur territoire, les entités fédérées possèdent les fonctions étatiques de base : constituantes, législatives, juridictionnelles, gouvernementales et administratives. Guy Héraud pousse l'idée plus loin en énonçant les quatre éléments de l'autonomie des États fédérés comme étant d'une part l'autoaffirmation et l'autodéfinition, et d'autre part l'autoorganisation et l'autogestion²⁵. Cette dernière, considérée par Héraud comme l'aboutissement de l'autonomie, est « le pouvoir de se gouverner et de s'administrer librement dans le cadre des statuts constitutionnels que l'on s'est donnés²⁶. » Ainsi, dans une fédération, les États membres devraient pouvoir gérer les politiques de leurs champs de compétence sans que le gouvernement fédéral puisse exercer un contrôle sur leurs institutions gouvernementales²⁷.

Cette question d'autogestion en couvre une autre, implicite, celle de la subordination et de la coordination. Selon K.C. Wheare, le principe fédéral requiert que le gouvernement central et les gouvernements régionaux doivent être indépendants l'un de l'autre à l'intérieur de leurs sphères de compétence, et qu'ils doivent être non pas subordonnés l'un à l'autre,

²³ William H. Riker, *Federalism. Origin, Operation, Significance*, Boston et Toronto, Little, Brown and Company, 1964, p. 12.

²⁴ Rusen Ergec, *op. cit.*, p. 42.

²⁵ Guy Héraud, *op. cit.*, p. 44-46.

²⁶ *Ibid.*, p. 46.

²⁷ Jacques-Yvan Morin, *Le fédéralisme. Théorie et critique*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1964, p. 43.

mais coordonnés l'un avec l'autre²⁸. Il ne doit pas y avoir de hiérarchie entre les ordres de gouvernement, ils doivent simplement agir, chacun de leur côté, directement auprès de leur population, dans leur propre sphère d'action. Comme le note Eugénie Brouillet, « aucun des deux ordres de gouvernement ne doit se retrouver dans une position d'infériorité vis-à-vis de l'autre²⁹. » Elle ajoute qu'aucun ordre de gouvernement ne devrait avoir le pouvoir de contrôler les normes de l'autre, et que les rapports entre gouvernement fédéral et gouvernements fédérés doivent être égalitaires. Par contre, il est à noter que cette thèse peut être contestée. Par exemple, Thomas Hueglin rappelle que ce sont généralement les États-Unis qui servent de point de référence aux études sur le fédéralisme³⁰, et que les autres systèmes fédéraux sont, jusqu'à un certain point, jugés comme des variations du modèle américain. Il ajoute que l'une des caractéristiques centrales du fédéralisme américain est la suprématie du gouvernement central sur les droits, les compétences territoriales et la représentation des États fédérés³¹. En effet, comme l'a noté Westel Woodbury Willoughby au début du siècle dernier, « si l'on observe d'un point de vue strictement légal, les États fédérés constituent simplement des districts gouvernementaux ou administratifs des États-Unis³². »

Cette pensée politique de la suprématie du gouvernement central, aujourd'hui dépassée, influencera la conception universaliste du fédéralisme, qui met l'accent « sur l'importance morale des institutions communes parce [qu'elle attribue] à ces dernières des valeurs et une identité plus universelles³³. » Par contre, dans la plupart des écrits universalistes du fédéralisme – Dimitrios Karmis cite, outre *The Federalist Papers*, Tocqueville et Trudeau³⁴ – la suprématie du gouvernement fédéral n'est énoncée que de manière implicite. Des auteurs comme les économistes Gonzales d'Alcantara et Henry

²⁸ Kenneth C. Wheare, *op. cit.*, p. 93.

²⁹ Eugénie Brouillet, *La négation de la nation*, *op. cit.*, p. 82.

³⁰ À ce sujet, Ronald L. Watts croit que d'autres fédérations, comme le Canada ou la Suisse, font aussi de bons objets de référence dans l'étude des fédérations. Voir Ronald L. Watts, *Comparing Federal Systems*, 2e édition, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1999, p. 22-24.

³¹ Thomas O. Hueglin, « Federalism at the Crossroads : Old Meanings, New Significance », *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, vol. 36, no 2 (juin 2003), p. 275.

³² Westel Woodbury Willoughby, *The American constitutional system : an introduction to the study of the American state*, New York, Century Co., 1904, p. 111 (notre traduction).

³³ Dimitrios Karmis, « Les multiples voix de la tradition fédérale et la tourmente du fédéralisme canadien », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, *op. cit.*, p. 67.

³⁴ *Ibid.*

Tulkens sont moins nuancés, allant jusqu'à affirmer que « la caractéristique première de la forme fédérale d'organisation d'un État est la *multiplicité, hiérarchisée, des niveaux de décision autonomes* au sein de celui-ci³⁵. »

Par contre, d'autres éléments de la Constitution américaine peuvent laisser croire le contraire. En effet, lors de la mise en place de la Constitution, et jusqu'à la Guerre civile, une grande partie de la population était d'avis que le nouveau gouvernement central était à dessein non pas le partenaire égal et coordonné des gouvernements régionaux, mais leur était subordonné³⁶. Cette vision était motivée par une disposition de la Constitution, qui établit que les membres de la chambre haute et du Congrès sont choisis par les États fédérés, et donc que la législature du gouvernement central s'ajuste jusqu'à un certain point en fonction des gouvernements étatiques. De plus, le fait que les compétences résiduelles appartiennent aux États et non au gouvernement central a laissé croire également à la suprématie des États fédérés. Nous ne nous attarderons pas davantage sur la fédération américaine, mais concluons que si le gouvernement central y est fort et indépendant, les États sont également indépendants à un certain niveau³⁷. Cette vision des choses est davantage liée à la conception communautarienne du fédéralisme, qui « tend à attribuer une supériorité morale aux institutions des États fédérés. La subordination politique et constitutionnelle des institutions centrales en découle donc³⁸. »

Chez les auteurs canadiens, l'on peut remarquer les deux tendances, articulées autour de l'axe Québec / reste du Canada. Comme le démontre Alain-G. Gagnon,

On retrouve deux notions clés au centre de l'interprétation québécoise [du fédéralisme] : l'autonomie des États membres et la non-subordination des pouvoirs entre les deux ordres de gouvernements. La conception du fédéralisme prévalant aujourd'hui au Canada et selon laquelle le gouvernement

³⁵ Gonzales d'Alcantara et Henry Tulkens, « Économie et fédéralisme » dans André Alen et *al.* (dir.), *Le fédéralisme, approches politique, économique et juridique*, *op. cit.*, p. 77. Les emphases sont du texte original.

³⁶ Kenneth C. Wheare, *op. cit.*, p. 2-3.

³⁷ William H. Riker, *op. cit.*, p. 104.

³⁸ Dimitrios Karmis, *op. cit.*, p. 71.

central doit être dominant sur les autres instances pose un problème à toutes les formations politiques à Québec³⁹.

Toujours selon Gagnon, les auteurs canadiens-anglais s'intéressent davantage au principe du fédéralisme territorial « selon lequel toutes les ententes s'appliquent de façon identique à travers le pays et ce, sans égards pour la présence des communautés nationales à la base même de l'État canadien⁴⁰ ». De leur côté, les auteurs québécois préférèrent s'intéresser au « fédéralisme communautaire ou [au] fédéralisme multinational reconnaissant aux communautés nationales un rôle clé, d'une part, en tant que pôle d'identification et, d'autre part, en tant que pilier de l'État fédéral⁴¹. »

Nous pouvons donc identifier trois visions très distinctes du principe de hiérarchie au sein d'une fédération, la première prônant la suprématie du gouvernement fédéral, la seconde celle des États fédérés, et la troisième deux ordres de gouvernement coordonnés et non subordonnés l'un à l'autre. Marc Chevrier explique que l'idée dominante dans la littérature est que

la fédération est définie en tant que régime de division de la souveraineté entre deux ordres de gouvernement séparés ou de fragmentation de la puissance publique, la souveraineté ultime étant laissée au peuple, le maintien du caractère fédéral du régime dépend donc de l'institutionnalisation de cette division et d'une séparation entre deux ordres de gouvernement qui, sans être nécessairement symétrique, connaît un certain point d'équilibre. On trouve ce souci d'équilibre dans l'idée que chaque ordre de gouvernement forme un État institutionnellement complet, dans le principe de l'arbitrage judiciaire des conflits de pouvoirs et dans la participation des deux ordres de gouvernement dans la procédure de réforme de la constitution⁴².

Néanmoins, Chevrier conteste cette vision de l'équilibre fédéral. Pour lui, cette notion risque d'obscurcir notre compréhension de la dynamique politique et sociale des États fédéraux, car « elle comporte plusieurs limitations qui occultent plusieurs dimensions des

³⁹ Alain-G. Gagnon, « Introduction. Regards croisés sur le fédéralisme canadien » dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, op. cit., p. 7.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Marc Chevrier, « *Imperium in imperio?* » op. cit., p. 40-41.

régimes fédératifs que ne saisit pas une conception strictement juridique du pouvoir.⁴³ » Selon lui, l'étude des régimes fédéraux doit aller au-delà de la définition formaliste du pouvoir, afin de mieux percevoir les déséquilibres constitutifs de ces derniers.

2.2 La subsidiarité

Afin que le partage des compétences soit juste et efficace, il est primordial que soit appliqué le principe de subsidiarité, c'est-à-dire « que chaque domaine d'activité [soit] attribué au niveau qui serait le mieux à même de l'exercer⁴⁴. » À ce sujet, la définition du juriste français Guy Héraud se veut davantage en faveur des entités fédérées :

Selon le principe de subsidiarité, la collectivité de base [donc fédérée] doit conserver toutes les compétences qu'elle est capable de gérer *efficacement* et *sans nuire* aux personnes et aux autres collectivités. Inversement, la collectivité de base doit transférer à la collectivité dite supérieure les pouvoirs qu'elle n'est pas à même d'exercer convenablement; ainsi, la collectivité supérieure intervient, mais à titre *subsidaire*⁴⁵.

André Burelle abonde dans le même sens, en affirmant que la subsidiarité est un principe « selon lequel ne doivent être confiées au gouvernement central que les affaires qui ne peuvent être gérées en toute justice et efficacité à l'échelle locale⁴⁶ ». Il ajoute qu'elle doit garantir au maximum l'emprise qu'ont les citoyens sur leur vie immédiate, « en instaurant une présomption d'autonomie en faveur des gouvernements locaux⁴⁷ ». Cette définition est également celle de l'Australien Max Frenkel, qui ajoute que la subsidiarité ne doit pas être vue comme une fin en soi, ni comme une justification du fédéralisme, mais qu'elle est néanmoins la méthode la plus efficace – davantage que celle de diviser les pouvoirs selon les intérêts nationaux – et qu'elle ajoute un penchant vers la non-centralisation⁴⁸. Le problème, selon Alain Noël, est que si la subsidiarité peut sembler neutre en ce qui a trait à la division des pouvoirs – avec peut-être un préjugé favorable aux gouvernements locaux – elle introduit

⁴³ *Ibid.*, p. 43.

⁴⁴ François Saint-Ouen, *Le fédéralisme*, Gollion (Suisse), in Folio, 2005, p. 18-19.

⁴⁵ Guy Héraud, *op. cit.*, p. 49.

⁴⁶ André Burelle, *Le mal canadien*, Montréal, Fides, 1995, p. 128.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Max Frenkel, *Federal Theory*, Zuchwil (Suisse), Centre for Research on Federal Financial Relations, 1986/2007, paragraphe 239, disponible [en ligne], <http://www.maxfrenkel.ch/federal.html> (page consultée le 2 mars 2009).

néanmoins un élément non fédéral, l'insuffisance des gouvernements locaux, pour juger de cette division⁴⁹. En effet, « même lorsqu'elle retient l'insuffisance avérée, plutôt que l'efficacité, la subsidiarité fausse le jeu fédéral, en jugeant la division des pouvoirs à l'aune des résultats, pour les individus, les communautés ou les grands ensembles⁵⁰. » Il est donc essentiel que les gouvernements, locaux ou central, aient les ressources nécessaires à la gestion de leurs compétences. Noël, dans un autre texte, affirme que « le partage des ressources financières concerne d'abord et avant tout le principe d'autonomie⁵¹ », car pour être autonome, une entité fédérée doit disposer de ressources qui lui sont propres, afin de ne pas être dépendants des transferts de fonds du gouvernement central, et donc d'être à la merci de changements de conditions ou de coupures. C'est pourquoi Guy Héraud préfère le concept d'*exacte adéquation* plutôt que celui de subsidiarité. L'exacte adéquation est l'idée que chacune des collectivités doit recevoir des compétences qui ne sont gérables qu'à leur niveau, que ce soit en raison de leur nature ou de leur dimension⁵². Ainsi, le gouvernement fédéral peut subventionner les gouvernements régionaux, car les pouvoirs octroyés et les moyens pour les gérer doivent être adéquats. Pour Héraud, la notion de subsidiarité proscrit l'aide fédérale, car « la collectivité qui se montre chroniquement incapable d'assumer financièrement ses activités fournit par là même la preuve de son incapacité et doit, de ce fait, être dessaisie⁵³. »

Bien que la subsidiarité soit un élément important dans l'étude du fédéralisme, il est étonnant de constater les divergences dans les définitions qu'en ont les auteurs. Néanmoins, elle est étroitement liée à un autre élément central dans l'étude du système fédéral, l'autonomie financière.

2.3 L'autonomie financière

Peu importe de quelle manière l'on interprète le partage de compétences dans une fédération, nous remarquons un élément essentiel à l'autonomie des entités constitutives :

⁴⁹ Alain Noël, « Le principe fédéral, la solidarité et le partenariat », *op. cit.*, p. 270.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Alain Noël, « Équilibres et déséquilibres dans le partage des ressources financières » dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, *op. cit.*, p. 308.

⁵² Guy Héraud, *op. cit.*, p. 50.

⁵³ *Ibid.*, p. 51.

l'autonomie financière. Celle-ci permet de rendre efficace la gestion des compétences, et de garantir l'autonomie administrative et législative. Il s'agit en fait d'une condition primordiale au fédéralisme. Cette autonomie financière passe, entre autres, par le droit à chacun des ordres de gouvernement de percevoir taxes et impôts. Comme le rappelle Eugénie Brouillet,

Le partage de la compétence fiscale entre les niveaux étatiques doit être prévue constitutionnellement afin d'assurer qu'une modification ne puisse y être apportée de façon unilatérale par l'un ou l'autre des ordres de gouvernement, et garantir à chacun des modes autonomes de prélèvement de manière à ce que les revenus récoltés soient proportionnés aux coûts engendrés par leurs responsabilités respectives⁵⁴.

Ainsi, si le principe fédéral requiert que les gouvernements central et régionaux soient indépendants l'un de l'autre à l'intérieur de leurs sphères de compétence, qu'ils ne doivent pas être subordonnés, mais coordonnés l'un avec l'autre, chacun des gouvernements doit avoir sous son propre contrôle indépendant des ressources financières suffisantes pour exécuter ses fonctions⁵⁵. À ce niveau, le gouvernement central pourrait intervenir pour équilibrer les finances des entités constituantes afin de réduire les inégalités – péréquation – ou simplement en procédant à des transferts afin de soutenir les États membres pour certains programmes, mais sans pour autant s'ingérer dans la gestion ou l'administration de ces programmes. Ce genre de programme tend nécessairement à un certain degré au contrôle du gouvernement fédéral. Ce contrôle peut être mince, bénin, même parfois justifié, mais il vient toujours affaiblir l'État fédéré qui le subit, réduit son autonomie, et cela rend le concept de fédéralisme moins clair, au fur et à mesure que ces mesures s'accumulent au fil du temps⁵⁶.

Par contre, selon Alain Noël, il existe un courant de pensée dominant chez les auteurs provenant du Canada anglais qui « favorise une gestion intégrée de l'interdépendance, même si celle-ci doit se faire au détriment de l'autonomie⁵⁷. » De plus, savoir quelles sont les ressources « nécessaires » pour gérer une compétence relève davantage de l'interprétation que d'une véritable donnée objective. En effet, elles sont déterminées « par le jeu politique, en fonction des priorités des électeurs, des orientations des partis politiques, ou des

⁵⁴ Eugénie Brouillet, *La négation de la nation*, *op. cit.*, p. 92.

⁵⁵ Kenneth C. Wheare, *op. cit.*, p. 93.

⁵⁶ H. F. McClelland, « Financing Decentralization » dans Georges Charles Sumner Benson (dir.), *Essays in Federalism*, Claremont (Californie), Institute for Studies in Federalism, 1961, p. 67.

⁵⁷ Alain Noël, « Équilibres et déséquilibres dans le partage des ressources financières », *op. cit.*, p. 309.

problèmes concrets à résoudre⁵⁸. » Ainsi, la question de l'autonomie financière en contexte fédéral en est une particulièrement épineuse, mais néanmoins capitale pour le bon fonctionnement d'une fédération.

2.4 *La participation*

Beaucoup d'auteurs ajoutent également dans les caractéristiques du principe fédéral que les entités constituantes doivent participer aux prises de décision du gouvernement central. D'ailleurs, Maurice Croisat indique que « selon l'enseignement de l'école classique de Droit public, le principe de participation des unités fédérées à l'exercice des compétences fédérales est un principe de base du fédéralisme⁵⁹. » Que ce soit à la Chambre haute (Sénat) ou à la Chambre basse (Chambre des communes), les États membres doivent avoir une représentation adéquate et suffisante. Ce qui amène François Rocher à définir le fédéralisme comme :

une entité constituée de groupes territorialement définis, chacun d'entre eux jouissant d'un degré relativement élevé d'autonomie, et qui participent conjointement, de manière ordonnée et permanente, à la formation de la volonté collective exprimée par l'entité générale. Il y a donc nécessité d'un certain niveau de participation des entités fédérées au processus de prise de décision au sein du gouvernement général⁶⁰.

D'ailleurs, Max Frenkel, dans sa définition juridique de l'État fédéral, indique que l'État fédéré doit avoir, en plus de l'autonomie, un rôle spécifique dans la prise centrale de décision. Par contre, il ajoute que « la participation du centre dans la prise de décision des États membres n'est pas un élément du fédéralisme. Cela peut même mener à la destruction de l'autonomie⁶¹. »

Selon Donald V. Smiley et Ronald L. Watts⁶², dans la majorité des fédérations, une certaine importance est accordée à la structure des institutions centrales afin d'inclure les intérêts régionaux et les minorités. Ils ajoutent que « pour survivre et être efficace, une

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Maurice Croisat, *Le fédéralisme canadien et la question du Québec*, Paris, Anthropos, 1979, p. 95.

⁶⁰ François Rocher, « La dynamique Québec-Canada ou le refus de l'idéal fédéral » dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain op. cit.*, p. 98.

⁶¹ Max Frenkel, *op. cit.*, paragraphes 262-267 (notre traduction).

⁶² Donald V. Smiley et Ronald L. Watts, *op. cit.*, p. 43 et suivantes.

fédération doit non seulement reconnaître et exprimer la diversité régionale, mais aussi trouver un terrain d'entente sur les questions essentielles⁶³ », et que ces ententes dépendent de la structure des institutions fédérales :

Des éléments comme la forme de ces institutions centrales, les mécanismes de prise de décision du gouvernement central, et la participation des différentes collectivités régionales, culturelles ou minoritaires aux décisions contribueront tous à renforcer le sentiment général de solidarité⁶⁴.

Ainsi, la participation des entités fédérées aux prises de décision du gouvernement central est primordiale, pour nombre d'auteurs, au bon fonctionnement d'une fédération, afin que le gouvernement central représente, reflète et concilie les intérêts culturels, linguistiques, économiques, sociaux et régionaux.

2.5 Le système partisan

Les deux derniers points de cette analyse ne sont pas des caractéristiques fondamentales du fédéralisme, mais sont néanmoins souvent perçus par les auteurs comme étant des dimensions importantes du bon fonctionnement d'un système fédéral. C'est le cas, par exemple, du système de partis. Ce système politique peut changer grandement les relations entre les deux ordres de gouvernement, car elles dépendent des relations qu'entretiennent entre eux les membres de partis politiques aux deux niveaux⁶⁵. Comme le rappelle Carl J. Friedrich, « la science politique reconnaît depuis longtemps que la structure organisationnelle des partis tend, en démocratie constitutionnelle, à correspondre au système politique en place⁶⁶. » Ainsi, dans les régimes fédéraux, il est normal que les partis politiques s'adaptent à cette structure. À l'inverse, le régime fédéral est aussi modelé par le système de partis. Le politologue belge Jean Beaufays résume bien la dynamique :

L'une des missions essentielles du parti politique est de tenter de participer au pouvoir. Il se structurera donc en fonction du découpage institutionnel, ce qui modèlera en partie les rapports

⁶³ *Ibid.*, p. 44.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Michael B. Stein, « Federal Political Systems and Federal Societies » *World Politics*, vol. 20, no 4 (1968), p. 723.

⁶⁶ Carl J. Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York/Washington/Londres, Frederick A. Praeger, 1968, p. 47.

de force qui se déploient en son sein. [...] L'élément fédéré prend donc ici une place importante pour le parti et le politicien. Dans une fédération, la probabilité est grande que les rapports de force entre partis varient d'un État fédéré à l'autre⁶⁷.

Smiley et Watts ajoutent, en se servant du Canada comme exemple, que jusqu'au commencement de la Deuxième Guerre mondiale, les partis politiques étaient la principale institution rattachant le citoyen au système gouvernemental⁶⁸. D'ailleurs, comme le note William H. Riker, la structure de système de partis doit être vue comme la variable principale intervenant entre les conditions sociales des citoyens et la nature spécifique de l'entente fédérale⁶⁹. La vision de Riker du fédéralisme se résume d'ailleurs à dire que les fédérations sont centralisées jusqu'au point où les partis politiques fédéraux peuvent imposer leur volonté à leurs partis régionaux respectifs⁷⁰.

Il existe deux types de relations entre les partis politiques au niveau fédéral et au niveau fédéré. Le premier type, que Donald V. Smiley⁷¹ nomme le modèle *intégré*, désigne un système partisan où les partis aux deux niveaux gouvernementaux partagent les mêmes désignations, et ont sensiblement les mêmes électeurs. Dans le modèle intégré, c'est le même dispositif qui choisit et élit les candidats aux niveaux fédéral et fédéré. Les partis aux deux niveaux partagent les mêmes idéologies, qui les distinguent des autres. Finalement, il existe dans le modèle intégré une symétrie partisane, c'est-à-dire que ce sont généralement les mêmes partis politiques qui s'affrontent en élection aux deux niveaux. Les partis dominants au niveau fédéral le sont également au niveau fédéré. Le second type de relation entre les partis politiques dans une fédération est le modèle confédéral. Celui-ci est caractérisé par une séparation marquée entre les partis politiques des deux niveaux de gouvernement. Par exemple, les partis n'ont pas le même électorat au niveau fédéral qu'au niveau fédéré. Les partis fédéraux et fédérés sont autonomes que ce soit au niveau de la nomination des candidats, de la compétition électorale, des idéologies, des politiques, des finances de partis,

⁶⁷ Jean Beaufays, « Analyse politique du fédéralisme », dans André Alen et al. (dir.), *Le fédéralisme, approches politique, économique et juridique*, op. cit., p. 108.

⁶⁸ Donald V. Smiley et Ronald L. Watts, op. cit., p. 83.

⁶⁹ William H. Riker, op. cit., p. 136.

⁷⁰ C'est l'interprétation qu'en fait Donald V. Smiley, dans *Canada in Question : Federalism in the Eighties*, op. cit., p. 121.

⁷¹ *Ibid.*, p. 121-122.

etc. De plus, dans le modèle intégré, il n'existe pas de symétrie partisane, en ce sens où les partis dominants ne sont pas les mêmes aux deux niveaux.

La particularité du système fédéral pour les systèmes de partis se retrouve, évidemment, dans les deux ordres de gouvernement, qui font que deux systèmes de partis se superposent et entretiennent des relations particulières. Ainsi, la dynamique change selon le type de partis, l'étendue de leurs pouvoirs et selon le degré de nationalisation des partis politiques. Par exemple, un parti régional (comme un parti nationaliste dans une entité fédérée) aura un grand avantage sur les partis étatiques à l'intérieur de l'État régional, mais ces derniers ont l'avantage d'avoir une influence aux différents niveaux, ce qui leur permet, selon certains, de « réaliser une meilleure synergie au service de leur programme et de l'intérêt de leurs dirigeants. Seul ce type de parti peut espérer exercer une influence réelle au niveau de l'État fédéral⁷² ». Ajoutons ici que cela peut s'avérer moins vrai en contexte de gouvernement minoritaire.

Selon R. Kenneth Carty et Steven B. Wolinetz, le rôle des partis politiques et la structure du système de partis varient considérablement à travers les systèmes fédéraux, et il n'y a pas de rôle commun et uniforme pour les partis politiques⁷³. Nous tenterons néanmoins, dans notre analyse de la fédération canadienne, de comprendre le rôle que jouent les partis politiques dans la dynamique fédérale.

2.6 La diversité

En terminant, nous ne pouvons caractériser le fédéralisme sans quitter notre cadre institutionnel et nous intéresser à la gestion de la diversité. En effet, selon le professeur Claude Delmas, « la légitimité du fédéralisme résulte en premier lieu de la diversité des individus⁷⁴. » De plus, le fédéralisme est également efficace pour la gestion de la diversité

⁷² Jean Beaufays, *op. cit.*, p. 109.

⁷³ R. Kenneth Carty et Steven B. Wolinetz, « Political Parties and the Canadian Federation's Coalition Politics », dans J. Peter Meekison, Hamish Telford et Harvey Lazar (dir.), *Canada : The State of the Federation 2002. Reconsidering the Institutions of Canadian Federalism*, *op. cit.*, p. 62.

⁷⁴ Claude Delmas, *Le fédéralisme et l'Europe*, Heule – Bruxelles – Namur (Belgique), Éditions UGA, Centre international d'études et de recherches européennes (Université internationale de sciences comparées du Luxembourg), 1969, p. 45.

des groupes. La juriste Eugénie Brouillet résume bien l'importance de cette diversité des groupes dans le principe fédéral :

Le fédéralisme tend à répondre à des demandes en faveur de la liberté des groupes. Il constitue en ce sens un principe basé sur la reconnaissance de la diversité des groupes et de leur légitimité et, surtout, sur le caractère désirable de maintenir et de promouvoir des particularismes culturels⁷⁵.

Cela résume bien le rôle qu'occupe la diversité dans la création d'une fédération. La raison en est bien simple : « le fédéralisme semble le mécanisme idéal pour octroyer, aux minorités nationales définies territorialement, la place à laquelle elles ont droit au sein d'un État multinational⁷⁶. » Ainsi, la raison pour laquelle des entités politiques souhaitent garder leur autonomie lorsqu'elles se regroupent entre elles pour former un État, c'est principalement le nationalisme, c'est-à-dire le fait que chacune des entités s'identifie comme faisant partie d'une nation différente des autres. Ces différences, qui constitueront la diversité de l'État fédéral, peuvent être ethniques, religieuses, idéologiques, sociales, ou d'intérêts politiques⁷⁷. Le fédéralisme doit donc être un outil de gestion de la diversité au sein d'un État, et doit apporter « une solution aux problèmes nés du caractère multinational de certains pays dans la mesure où chaque communauté nationale fédérée, quelle qu'en soit la définition, conserve le contrôle des décisions qui affectent ses particularismes, et dans la mesure où chaque communauté bénéficie des avantages de l'union fédérale⁷⁸. » À ce sujet, Alain-G. Gagnon indique que le fédéralisme peut être vu comme un mécanisme de résolution de conflits, c'est-à-dire un bouclier pour les groupes minoritaires qui autrement se sentiraient menacés⁷⁹, mais que le succès des systèmes fédéraux ne doit pas être évalué en termes d'élimination de conflits sociaux, mais à leur capacité à réguler et à gérer ces conflits⁸⁰. De son côté, Michael Burgess, dresse un portrait plus optimiste de la corrélation entre le fédéralisme et la diversité :

⁷⁵ Eugénie Brouillet, *La négation de la nation*, *op. cit.*, p. 74.

⁷⁶ Will Kymlicka, « Le fédéralisme multinational au Canada : un partenariat à repenser » dans Guy Laforest et Roger Gibbins (dir.), *op. cit.*, p. 22.

⁷⁷ Daniel Elazar, *op. cit.*, p. 66.

⁷⁸ André Bernard, « Le fédéralisme dans les pays multinationaux : avantages et limites » dans Roman Serbyn (dir.), *Fédéralisme et nations*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, 1971, p. 17.

⁷⁹ Alain-G. Gagnon, « The Political Uses of Federalism », dans Michael Burgess et Alain-G. Gagnon (dir.), *Comparative Federalism and Federations*, *op. cit.*, p. 15.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 18.

Le fédéralisme est ainsi présenté comme un concept normatif faisant siennes certaines hypothèses, interprétations et valeurs sur la nature de la différence et de la diversité. Le fédéralisme non seulement tolère-t-il d'une manière passive ces croyances et présuppositions, mais prescrit des accommodements à l'intérieur des fédérations qui désirent activement célébrer, nourrir et chérir cette différence et cette diversité⁸¹.

Ainsi, selon Michael Burgess, le fédéralisme est une idéologie permettant d'abord de laisser une certaine autonomie aux différentes communautés ne désirant pas se retrouver minoritaires dans un État unitaire, puis de gérer (plutôt que de régler) les conflits pouvant émerger de la diversité.

Par contre, la gestion de la diversité ne signifie pas la reconnaissance des nations internes. Comme le rappelle Kenneth McRoberts, « dans plusieurs fédérations, les différents groupes sont reconnus uniquement sur des bases territoriales plutôt que culturelles, laissant de côté les différences “nationales” à l'intérieur de la population »⁸². Cependant, et malgré la chute de systèmes fédéraux en Europe centrale et en Europe de l'Est, la plupart des auteurs qui croient en la pertinence et la faisabilité de l'équilibre entre unité et diversité considèrent toujours la fédération – ou d'autres types de systèmes fédéraux – comme l'option la plus viable⁸³.

En conclusion, nous pouvons affirmer que malgré le nombre de théories, de modèles et de cas empiriques de systèmes fédéraux, il est possible de faire ressortir certaines caractéristiques fondamentales permettant d'établir ce que devrait être une fédération, et ce qui la différencie à la fois d'un État unitaire décentralisé et d'une confédération d'États souverains. Nous avons ici insisté sur les caractéristiques et les dimensions institutionnelles, car elles serviront davantage notre propos. Par contre, ces éléments structurants auront le

⁸¹ Michael Burgess, « Gérer la diversité dans les États fédéraux », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, op. cit., p. 490.

⁸² Kenneth McRoberts, « Managing Cultural Differences in Multinational Democracies » dans Alain-G. Gagnon, Montserrat Guibernau et François Rocher (dir.), *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*, Montréal, L'institut de recherche sur les politiques publiques (IRPP), 2003, p. viii (notre traduction).

⁸³ Selon Dimitrios Karmis et Alain-G. Gagnon, « Federalism, Federation and Collective Identities in Canada and Belgium : Different Routes, Similar Fragmentation » dans Alain-G. Gagnon et James Tully (dir.), *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p. 137.

mérite de nous servir lors de l'examen du déficit fédératif au Canada, en ce sens où nous vérifierons si la fédération canadienne possède ou non ces caractéristiques.

Les caractéristiques et les dimensions que nous avons retenues sont les suivantes : une fédération possède au moins deux ordres de gouvernement – coordonnés ou subordonnés dépendamment des auteurs – autonomes à la fois au niveau de la gestion et au niveau des ressources dans leurs champs de compétences choisies selon le principe de subsidiarité. Les entités fédérées doivent aussi avoir un droit de participation à la prise de décision au niveau fédéral. Finalement, un système fédéral efficace doit servir à gérer les conflits que pourrait causer la diversité au sein de l'État.

Chacune de ces dimensions se prête bien évidemment à interprétation. Nous tenterons néanmoins de faire l'examen de la fédération canadienne à la lumière de celles-ci. Cela nous permettra ensuite de déterminer si les relations intergouvernementales – verticales ou horizontales – au Canada possèdent ces caractéristiques. Mais avant de procéder plus avant, il nous faut problématiser ces relations intergouvernementales.

CHAPITRE III

LES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

3.1 Caractériser les relations intergouvernementales

Le système fédéral implique deux ordres de gouvernement, et il est essentiel que ces deux ordres aient des relations efficaces et non hiérarchiques afin de faciliter la gestion de l'État, et que les entités fédérées entretiennent, elles aussi, des relations efficaces et non hiérarchiques⁸⁴. Ces deux critères, l'un positiviste et l'autre normatif, nous serviront de base pour l'évaluation des mécanismes de relations intergouvernementales. Par efficacité, nous adoptons la définition de J. Stefan Dupré :

Ainsi, l'efficacité du fédéralisme de concertation ne tient pas tant à l'accord ou au désaccord des gouvernements, mais au fait qu'en adoptant ce mode, ils instaurent une tribune (ou, plus précisément, un ensemble de tribunes) qui incite – et qui passe pour telle – selon le cas, à la négociation, à la consultation ou tout simplement à un échange d'information⁸⁵.

En fait, les relations intergouvernementales doivent servir à l'atteinte de buts communs par la coopération⁸⁶. Selon Edgar Gallant⁸⁷, il existe deux types de fédérations lorsque vient le temps d'analyser les relations intergouvernementales : celles pour lesquelles tous les champs de compétence sont précisément définis et proprement alloués, et celles pour lesquelles plusieurs champs de compétence sont gérés par deux ordres de gouvernement. Pour Gallant, la première catégorie nécessite peu de relations intergouvernementales alors que la seconde requiert des mécanismes plus élaborés et efficaces pour la coordination. Pour Ronald Watts et Donald Smiley, « un système politique fédéral garantit la protection des unités régionales dans la structure et le fonctionnement des mécanismes gouvernementaux au

⁸⁴ Nicole Bolleyer, « Federal Dynamics in Canada, the United States, and Switzerland : How Substates' Internal Organization Affects Intergovernmental Relations », *Publius : The Journal of Federalism*, vol. 36, no 4 (2006), p. 472.

⁸⁵ J. Stefan Dupré, *op. cit.*, p. 1.

⁸⁶ Brian R. Opeskin, « Mécanismes régissant les relations intergouvernementales dans les fédérations », *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 167, no 1 (2001), p. 139. Voir également Maurice Croisat, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, *op. cit.*, p. 89.

⁸⁷ Edgar Gallant, « The Machinery of Federal-Provincial Relations : I », *Canadian Public Administration*, vol. 8, no 4 (décembre 1965), p. 515-516.

sein d'un État souverain⁸⁸. » Ainsi, il existe selon ces auteurs deux types de mécanismes de relations intergouvernementales. D'abord, le fédéralisme interétatique qualifie « le partage des compétences et des ressources financières entre les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que les relations entre ces deux paliers de gouvernement⁸⁹. » Puis, il y a le fédéralisme intraétatique, qui représente « les dispositions qui permettent d'acheminer les opinions des unités régionales, qui comprennent les intérêts soit du gouvernement soit des habitants de ces régions, pour les transmettre aux organes structurels et opérationnels du gouvernement central⁹⁰. » Nous reviendrons sur ces concepts plus loin.

L'efficacité de ces relations intergouvernementales passe inévitablement par leurs structures organisationnelles. Pourtant, il ne semble pas y avoir de modèle unique ou idéal de structures de relations intergouvernementales. Le politologue canadien David Cameron explique les divergences entre les mécanismes de relations intergouvernementales par le fait que ceux-ci sont modelés par différents contextes : la société dont ils font partie, le régime constitutionnel à l'intérieur duquel elles évoluent, les institutions gouvernementales dont elles sont l'expression, ainsi que les conditions, internes et externes, qui influencent un État donné à une époque particulière⁹¹. Cameron donne en exemple les facteurs démographiques, géographiques, sociaux, culturels, historiques, constitutionnels, institutionnels, politiques ou simplement contextuels⁹².

Néanmoins, les mécanismes de relations intergouvernementales doivent respecter un certain nombre de paramètres, le premier étant de ne pas rompre l'ordre fédéral. Comme l'indique Maurice Croisat,

Pour ne pas rompre cet équilibre, il faut qu'un ordre de gouvernement, en l'occurrence le fédéral, ne puisse pas imposer ses priorités et ses objectifs, mais que ceux-ci soient le produit d'une entente, d'une négociation plus ou moins formalisée et étendue entre tous les gouvernements⁹³.

⁸⁸ Donald V. Smiley et Ronald L. Watts, *op. cit.*, p. 4.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ David Cameron, « The Structures of Intergovernmental Relations », *International Social Science Journal*, vol. 53, no 167 (2001), pp. 121-122.

⁹² *Ibid.*, pp. 122-124.

⁹³ Maurice Croisat, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, *op. cit.*, p. 95.

Ainsi, le fédéralisme de concertation doit respecter le critère de la non-hiérarchie énoncé plus haut. Il ne doit pas être un outil permettant au gouvernement fédéral d'imposer sa vision aux entités fédérées, mais plutôt un lieu d'échange entre gouvernements sur des préoccupations communes, afin de trouver des solutions à des problèmes qui ne peuvent être réglés si les gouvernements travaillent seuls⁹⁴. De plus, les relations intergouvernementales sont directement liées à deux principes fondamentaux du principe fédéral, soit l'indépendance et l'interdépendance. Comme le rappelle l'Australien Ralph J. K. Chapman,

Dans un système fédéral, une caractéristique commune de toutes les interactions politiques est l'indépendance à la fois du gouvernement national et des constituantes. En même temps, leur interdépendance ne peut être niée; en effet, il s'agit de l'un des aspects les plus importants de la gouvernance dans les régimes fédéraux, où presque toutes les prises de décision requièrent l'implication de plus d'un gouvernement⁹⁵.

Ainsi, les relations intergouvernementales servent à la prise de décision dans des domaines ayant des effets sur les deux niveaux de gouvernement. Par contre, la forme que prennent ces décisions varie d'une fédération à l'autre. C'est ce que note Johanne Poirier, en comparant les ententes intergouvernementales de différents États fédéraux (ou quasi fédéraux). Elle remarque par exemple qu'en Suisse, les conventions sont presque toujours conclues entre les entités fédérées seulement, et non avec le gouvernement central, en raison de la tradition confédérale du pays⁹⁶. À l'opposé, en Espagne, les ententes sont majoritairement « verticales », c'est-à-dire entre les communautés autonomes et le gouvernement central. Cela est dû au fait que constitutionnellement, ces dernières ne peuvent conclure des accords entre elles sans l'approbation du gouvernement central⁹⁷. D'autres différences existent entre les relations intergouvernementales des différentes fédérations, par

⁹⁴ Brian R. Opeskin, *op. cit.*, p. 140.

⁹⁵ Ralph J. K. Chapman, « Australian Public Policy, Federalism, and Intergovernmental Relations : The Federal Factor », *Publius : The Journal of Federalism*, vol. 20 (automne 1990), p. 71 (notre traduction).

⁹⁶ Johanne Poirier, « Les ententes intergouvernementales et la gouvernance fédérale : aux confins du droit et du non-droit » dans Jean-François Gaudreault-Desbiens et Fabien Gélinas (dir.), *op. cit.*, p. 444-447.

⁹⁷ Article 145.2 : « Les statuts peuvent prévoir les cas, les conditions et les termes dans lesquels les communautés autonomes peuvent conclure des accords entre elles pour la gestion et la prestation des services qui leur sont propres, ainsi que le caractère et les effets de la communication correspondante aux Cortès générales. Dans les autres cas, les accords de coopération entre communautés autonomes nécessitent l'autorisation des Cortès générales ». 1978, Constitution espagnole.

exemple au niveau de leur institutionnalisation⁹⁸. Néanmoins, malgré cette diversité, les accords intergouvernementaux ont des fonctions semblables dans les États fédéraux. D'abord, elles servent la coordination matérielle, c'est-à-dire les actions prises en vue de conclure « des ententes afin d'articuler l'exercice de leurs compétences, que celles-ci soient exclusives, mais intimement liées, ou qu'elles soient partagées ou concurrentes⁹⁹. » Puis, il y a la coopération procédurale, qui permet une bonne cohabitation entre les différents gouvernements. Ensuite, les relations intergouvernementales peuvent servir des desseins plus informels, comme le contournement de la répartition formelle des compétences, le maintien d'une ambiguïté autour de la répartition des compétences, servir d'alternative aux réformes constitutionnelles ou encore permettre la mise en œuvre effective de réformes constitutionnelles¹⁰⁰. Les relations intergouvernementales servent également au bon fonctionnement du fédéralisme fiscal, c'est-à-dire au maintien de l'équilibre fiscal entre les entités fédérées et le gouvernement central, et entre les entités fédérées elles-mêmes. Comme le note Ronald L. Watts,

Dans toutes les fédérations, une des principales caractéristiques des accords financiers intergouvernementaux est le processus régulier de négociation et de marchandage entre gouvernements. Dans le cadre de ce processus continu, il faut trouver des solutions aux conflits entre les provinces (états) et l'autorité fédérale, à ceux entre provinces (états) pauvres et riches, à ceux opposant divers intérêts dans diverses provinces (états) et à ceux entre partis politiques¹⁰¹.

Nous reviendrons sur ces différents rôles lorsque nous étudierons les relations intergouvernementales au Canada.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, il existe deux types de relations intergouvernementales au sein d'un système fédéral, soit les relations intergouvernementales verticales et horizontales. Par relations intergouvernementales verticales, nous entendons celles entre les entités fédérées et le gouvernement central, et les relations horizontales sont

⁹⁸ Nicole Bolleyer, *op. cit.*, p. 472.

⁹⁹ Johanne Poirier, *op. cit.*, p. 446.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 447-452.

¹⁰¹ Ronald L. Watts, « Processus visant à ajuster les relations financières fédérales : l'expérience du Canada et de l'Australie » dans Paud Boothe (dir.), *Relations fiscales dans les pays fédéraux*, Ottawa, Forum des fédérations, 2003, p. 2. Disponible [en ligne], <http://www.forumfed.org/fr/produits/relationfiscales.php> (page consultée le 10 avril 2009).

celles des entités fédérées entre elles. Ces dernières peuvent également être qualifiées de relations interprovinciales au Canada.

Selon David Cameron, les relations intergouvernementales qui sont les plus importantes sont celles qui concernent le gouvernement central et les entités fédérées¹⁰². Par contre, à l'intérieur d'une fédération, les entités fédérées rivalisent les unes avec les autres lorsqu'elles poursuivent les mêmes objectifs. Cette compétition n'exclut pas, par contre, les interactions entre les États, et la coopération entre entités fédérées est un comportement plausible¹⁰³. Les États poursuivant des objectifs communs ou ayant des problèmes semblables forment souvent des alliances ou des réseaux entre eux. Ces comportements de coopération conduisent généralement à la création de structures administratives interétatiques, ce qui contribue à de meilleurs échanges entre les gouvernements¹⁰⁴.

Les relations interprovinciales sont institutionnalisées et intégrées dans plusieurs fédérations. Aux États-Unis, par exemple, trois institutions, soit le *National Governors' Association*, le *National Conference of State Legislatures* et le *Council of State Governments*, coordonnent les actions des États tout en représentant leurs intérêts face à Washington. En Suisse, la Conférence des gouvernements cantonaux est fortement institutionnalisée, et représente les exécutifs des cantons¹⁰⁵.

3.2 Les relations intergouvernementales canadiennes

Le Canada fut l'un des premiers pays à combiner le fédéralisme – système impliquant deux ordres de gouvernement – et le modèle parlementaire de Westminster – avec une concentration du pouvoir entre les mains de l'exécutif¹⁰⁶. Cette combinaison a favorisé le développement des mécanismes de coordination intergouvernementale. Comme le rappellent

¹⁰² David Cameron, *op. cit.*, p. 121.

¹⁰³ Anne O'M. Bowman, « Horizontal Federalism : Exploring Interstate Interactions », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 14, no 4 (2004), p. 536.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Observatoire de l'administration publique, *Op. cit.*, p. 23.

¹⁰⁶ Donald V. Smiley, *Canada in Question: Federalism in the Eighties*, *op. cit.*, p. 9. Smiley oublie ici le cas de la Nouvelle-Zélande, qui, en 1852, devint partiellement autonome, en adoptant, de manière transitoire, les principes fédéraux. Voir Marc Chevrier, « La genèse de l'idée fédérale chez les Pères fondateurs américains et canadiens » dans Alain-G. Gagnon, *Le fédéralisme canadien contemporain*, *op. cit.*, note *infra*. 14. Voir également Darcy McGee, *Notes sur les gouvernements fédéraux passés et présents*, St-Hyacinthe, Presses à pouvoir du Courrier de St-Hyacinthe, 1865, p. 50 et suivantes.

Guy Laforest et Éric Montigny, « le fédéralisme exécutif est donc le fruit de l'évolution de ces arrangements institutionnels, et ce, dans un contexte où l'État (peu importe son niveau gouvernemental) a entrepris d'occuper une place importante dans la vie quotidienne des citoyens¹⁰⁷. » Ainsi, le régime politique particulier du Canada a modelé un système de relations intergouvernementales particulier. Par ailleurs, selon Réjean Pelletier, le Sénat canadien ne répond pas au rôle habituel de la deuxième chambre, c'est-à-dire transmettre les opinions des unités régionales et participer à la prise de décision au niveau central, et ce, pour différentes raisons :

Faible légitimité des sénateurs nommés par le seul premier ministre fédéral et non-imputabilité de ces sénateurs devant la population des provinces; faible efficacité du Sénat à représenter les entités fédérées en raison de la discipline de parti qui joue encore largement dans cette chambre; faible performance globale d'un Sénat peu légitime qui finit toujours par capituler devant une Chambre des communes élue par la population¹⁰⁸.

Ainsi, le Sénat canadien ne répond pas aux attentes en ce qui a trait à la représentation des intérêts régionaux.

Selon Richard Simeon, le problème des relations intergouvernementales va beaucoup plus loin que les questions de procédures administratives et de machinerie¹⁰⁹. En effet, il ne peut être envisagé sans tenir compte du futur de la fédération et de sa constitution, ni des défis économiques et sociaux qu'elle a à affronter, car ces questions sont dépendantes directement des relations intergouvernementales. Pour Simeon, il y a trois questions fondamentales à se poser lorsqu'on étudie les relations intergouvernementales. D'abord, est-ce que les divisions régionales sont si profondes, est-ce que les ambitions et les priorités de développement des différents États provinciaux¹¹⁰ et du gouvernement fédéral sont si

¹⁰⁷ Guy Laforest et Éric Montigny, « Le fédéralisme exécutif : problèmes et actualités » dans Réjean Pelletier et Manon Tremblay (dir.), *Le parlementarisme canadien*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2005, p. 348.

¹⁰⁸ Réjean Pelletier, « Le Conseil de la fédération : un premier bilan », *op. cit.*, p. 3.

¹⁰⁹ Richard Simeon, « Intergovernmental Relations and the Challenges to Canadian Federalism », *Administration publique du Canada*, vol. 23, no 1 (mars 1980), p. 15-16.

¹¹⁰ Il est à noter que nous préférons l'appellation « État provincial » à celui de « province » qui désigne une subdivision d'un État unitaire et qui, dans le sens des entités fédérées au Canada, est un emprunt à l'anglais. D'ailleurs, la *Loi constitutionnelle de 1867*, constitutive du Dominion, n'a pas de traduction

différentes qu'il est ardu, voire impossible, de développer une économie « nationale » et des politiques sociales cohérentes? Ensuite, est-ce que les tensions ethniques et régionales sont si grandes, la volonté d'autodétermination du Québec si forte, et les facteurs intégrateurs si faibles, que le Canada sera incapable de résoudre le problème constitutionnel sans éclater? Finalement, est-ce que les relations intergouvernementales peuvent répondre à ces deux défis?¹¹¹ Ces questions seront au centre de notre étude.

Avant de nous pencher sur les institutions qui sont au centre de ce mémoire – le Conseil de la fédération et les Conférences des premiers ministres –, nous dresserons un bref historique des relations intergouvernementales canadiennes.

3.2.1 Historique

a. 1867-1945

Selon Edgard Gallant, les Pères de la Confédération ont tenté d'établir une fédération nécessitant peu de relations intergouvernementales, c'est-à-dire une fédération où, malgré quelques compétences partagées comme l'agriculture ou l'immigration, le partage des compétences est suffisamment défini pour éviter les conflits intergouvernementaux¹¹². Par contre, le Canada a vite évolué en un État moderne, avec une économie industrielle de plus en plus complexe, et le rôle des gouvernements s'est rapidement modifié. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique constitue l'épine dorsale des relations intergouvernementales, car le partage original des compétences s'est avéré inapproprié¹¹³. Dès octobre 1868, les gouvernements du Dominion, du Québec, de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick se sont réunis pour discuter de leurs responsabilités respectives en matière d'immigration. À l'origine, il existait un Secrétaire d'État pour les États provinciaux, qui entérinait les relations entre le gouvernement du Dominion et ceux des États provinciaux, mais ce poste a été aboli en 1873¹¹⁴, et les relations intergouvernementales furent confiées

française officielle, et le Québec, seul État fédéré majoritairement francophone, n'a pas signé la Loi constitutionnelle de 1982..

¹¹¹ *Ibid.*, p. 16.

¹¹² Edgar Gallant, *op. cit.*, p. 516.

¹¹³ John Edwin Hodgett, « Intergovernmental Relations in Canada », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 416, no 1 (1974), p. 171.

¹¹⁴ Donald Smiley, *Canada in Question: Federalism in the Eighties*, *op. cit.*, p. 92.

aux Lieutenants-Gouverneurs¹¹⁵. Jusqu'en 1874, le double mandat, c'est-à-dire la possibilité pour un député de siéger à la fois à la Chambre des communes et à l'Assemblée législative, compliquait également les relations intergouvernementales verticales. Il y avait peu d'intérêt, à cette époque, envers les relations intergouvernementales verticales. Comme le rappelle Kathy Brock,

Au départ, les gouvernements fédéral et provinciaux ont eu tendance à opérer de manière relativement isolée les uns des autres. [...] Les deux niveaux de gouvernement coopéraient si nécessaire, mais avaient tendance à agir à l'intérieur de leur sphère de compétence avec peu d'attention envers l'autre niveau¹¹⁶.

En 1887 eut lieu la première Conférence des premiers ministres provinciaux à Québec¹¹⁷, à la demande des premiers ministres québécois (Honoré Mercier) et ontarien (Oliver Mowat), afin de discuter de la position des États provinciaux face aux pouvoirs du gouvernement fédéral et à sa domination fiscale¹¹⁸. Mercier indiqua, à propos de la Conférence, qu'elle ne devait pas être considérée comme un geste hostile envers le gouvernement fédéral, mais qu'elle était plutôt une opportunité pour les gouvernements provinciaux de surmonter, dans l'intérêt général de l'ensemble du Canada, les difficultés existantes dans les relations entre les gouvernements fédéral et provinciaux¹¹⁹. Une seconde Conférence interprovinciale, pour les mêmes raisons, fut tenue en 1902.

Du côté des relations verticales, selon James Alexander Corry, les véritables relations entre le Dominion et les États provinciaux ont commencé à la fin des années 1930, sur les

¹¹⁵ A. R. Kear, « Cooperative Federalism : A Study of the Federal-Provincial Continuing Committee on Fiscal and Economic Matters », *Administration publique du Canada*, vol. 6, no 1 (mars 1963), p. 45.

¹¹⁶ Kathy Brock, « Executive Federalism : Beggar Thy Neighbour ? », dans François Rocher et Miriam Smith (dir.), *New Trends in Canadian Federalism*, Peterborough (ON), Broadview Press, 2003, p. 70-71.

¹¹⁷ Secrétariat des affaires intergouvernementales canadiennes, *Conférences des premiers ministres provinciaux*, 2002, [en ligne], http://www.scics.gc.ca/pubs/premiers_report_f.pdf (page consultée le 18 avril 2009).

¹¹⁸ Martin Papillon et Richard Simeon, « The Weakest Link ? First Ministers' Conferences in Canadian Intergovernmental Relations », dans J. Peter Meekison, Hamish Telford et Harvey Lazar (dir.), *Canada : The State of the Federation 2002*, op. cit., p. 116.

¹¹⁹ Honoré Mercier, « Opening Remarks to the 1887 Interprovincial Conference », *Dominion-Provincial and Interprovincial Conferences from 1887 to 1926*, Ottawa, King's Printer, 1951, p. 11, cité dans J. Peter Meekison, « The Annual Premiers' Conference: Forging a Common Front », dans J. Peter Meekison, Hamish Telford et Harvey Lazar (dir.), op. cit., p. 142.

ressources naturelles, les pêcheries et les disputes industrielles¹²⁰. Par contre, dès 1906, la première Conférence officielle Provinces-Dominion fut organisée par le premier ministre Wilfrid Laurier, à la demande des gouvernements provinciaux, afin de discuter des subsides¹²¹. La conférence suivante eut lieu en novembre 1918, afin de discuter de la reconstruction de l'après-guerre. La suivante, en 1927, fut beaucoup plus importante, et les premiers ministres y discutèrent entre autres de politique économique et d'enjeux constitutionnels. Avant cette rencontre, l'interprétation large que faisait le Comité judiciaire du Conseil privé de Londres du pouvoir des États provinciaux donnait de plus en plus d'influence à celles-ci, le déclin progressif de l'utilisation des pouvoirs de réserve et de désaveu du gouvernement fédéral ainsi que l'importance accrue des pouvoirs de compétence provinciale a contribué à l'accroissement du rôle des relations intergouvernementales¹²². Par contre, après la Conférence de 1927, il était clairement entendu qu'Ottawa utiliserait ce mécanisme pour consulter les premiers ministres provinciaux sur des sujets d'intérêt commun.

Au cours des années 1930, deux sujets occupèrent la majeure partie des relations intergouvernementales, soit la Constitution (en raison, entre autres, du Statut de Westminster adopté en 1931) et la Crise économique¹²³. Le besoin d'améliorer les mécanismes de relations intergouvernementales se faisait de plus en plus pressant, et le premier ministre Mackenzie King établit, en 1937, une Commission royale d'enquête sur les relations fédérales-provinciales (Commission Rowell-Sirois). Dans sa conclusion, la Commission suggérait que des conférences Dominion-provinciales tenues à intervalle régulier, avec un Secrétariat permanent, conduiraient à une gestion plus efficace du système fédéral¹²⁴. Il faudra par contre attendre la fin de la Deuxième Guerre mondiale pour que les Conférences des premiers ministres deviennent un élément central de la politique canadienne.

¹²⁰ J. A. Corry, *Difficulties of Divided Jurisdictions*, Canada, Commission royale sur les relations Dominion-provinciales, 1939, cité par Donald Smiley, *Federalism in the Eighties*, *op. cit.*

¹²¹ Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes, *Conférences des premiers ministres 1906-2004*, p. 1. Disponible [en ligne], http://www.scics.gc.ca/pubs/fmp_f.pdf (page consultée le 18 avril 2009).

¹²² Martin Papillon et Richard Simeon, « The Weakest Link ? First Ministers' Conferences in Canadian Intergovernmental Relations », dans J. Peter Meekison, Hamish Telford et Harvey Lazar (dir.), *Canada : The State of the Federation 2002*, *op. cit.*, p. 117.

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ *Ibid.*

b. 1945-1960

Après la Deuxième Guerre mondiale, les Conférences des premiers ministres devinrent un élément clé de la politique canadienne, avec la mise en place de l'État providence¹²⁵. Cette période est parfois définie comme étant l'ère du « fédéralisme de coopération », car elle est caractérisée par l'introduction de la plupart des programmes sociaux à coûts partagés et, plus tard, de la péréquation, et par une considérable interdépendance politique entre les gouvernements¹²⁶. Comme la plupart des champs politiques nécessaires étaient de compétence provinciale, mais que les ressources financières se trouvaient à Ottawa, la coopération entre les deux ordres de gouvernement était devenue essentielle. Les Conférences devinrent à la fois plus fréquentes et mieux structurées. À ce sujet, l'économiste François-Albert Angers a sa propre explication :

Si les relations fédérales-provinciales ont pris l'importance qu'on leur connaît, c'est que le Canada anglais n'a jamais accepté la clause de l'« exclusivité » des pouvoirs et a sans cesse tenté, avec des intensités diverses, de la contourner, puis de l'ignorer, et d'aller de l'avant, sans vergogne, à partir de l'ère Duplessis, pour concentrer de plus en plus de pouvoirs¹²⁷.

Cela explique peut-être le fait qu'à cette époque, les relations intergouvernementales n'étaient pas aussi efficaces avec le Québec qu'avec le reste du Canada¹²⁸. À cette époque, la volonté du premier ministre Maurice Duplessis de protéger les compétences et les institutions du Québec rendait les négociations plus difficiles. Il refusait catégoriquement d'appuyer tout projet qui ne respectait pas entièrement la Constitution et les compétences exclusives des États provinciaux, refusait l'argent des subventions compensatoires devant l'ingérence du gouvernement fédéral et exigeait que le pouvoir du Québec soit respecté et compensé financièrement si Ottawa persistait dans ses projets avec le reste du Canada¹²⁹.

L'élément majeur qui, à cette époque, vint changer les relations intergouvernementales fut l'implantation du Comité permanent des questions fiscales et

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ J. Peter Meekison, Hamish Telford et Harvey Lazar, « The Institutions of Executive Federalism : Myths and Realities » dans J. Peter Meekison, Hamish Telford et Harvey Lazar (dir.), *op. cit.*, p. 4-5.

¹²⁷ François-Albert Angers, *op. cit.*, p. 237.

¹²⁸ J. Stefan Dupré, *op. cit.*, p. 7.

¹²⁹ François-Albert Angers, *op. cit.*, p. 238-239.

économiques, en 1955¹³⁰. Ce Comité, qui est en fait le secrétariat des Conférences fédérales-provinciales, est subordonné aux gouvernements et ne possède aucun véritable pouvoir. Sa principale fonction est de favoriser les discussions et les échanges d'information en matières fiscale et économique, et d'examiner les questions pouvant être soulevées lors des Conférences des premiers ministres¹³¹. Les travaux du Comité sont principalement orientés vers les domaines à compétence partagée. Par contre, comme le mentionne R. M. Burns, peu après sa création, les services du Comité ne furent plus utilisés avec autant de ferveur, et dès 1959, celui-ci ne joua qu'un rôle mécanique¹³².

Le rapport, publié en 1956, de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (Commission Tremblay), créée par le gouvernement du Québec sous Maurice Duplessis, avança quelques propositions sur les relations intergouvernementales. Entre autres, il indiqua qu'il était important que les premiers ministres provinciaux puissent discuter entre eux, sans l'interférence du gouvernement fédéral, sur des sujets touchant leurs compétences. Selon le rapport,

pour qui donc tient au système démocratique en même temps qu'au régime fédératif, la solution du problème de la coordination des politiques ne saurait être cherchée dans la suppression ou dans l'affaiblissement des autorités provinciales, mais bien plutôt dans des moyens de persuasion ainsi que dans des organes communs d'action qui respectent à la fois leur liberté et leur dignité¹³³.

Le rapport propose donc l'instauration d'institutions permanentes de collaboration qui fonctionneraient dans un esprit fédératif.

¹³⁰ Donald V. Smiley, *Canada in Question : Federalism in the Eighties*, op. cit., p. 95.

¹³¹ A. R. Kear, op. cit., p. 50.

¹³² R. M. Burns, « The Machinery of Federal-Provincial Relations: II », *Canadian Public Administration*, vol. 8, no 4 (December 1965), p. 529.

¹³³ Commission Tremblay, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, volume 2, Québec, Province de Québec, 1956, p. 328.

c. 1960-1982

L'arrivée au Québec d'un gouvernement plus affirmé à l'aube de la Révolution tranquille a fondamentalement changé la dynamique et le but des relations intergouvernementales¹³⁴. Avant les années 1960, le Québec concentrait ses efforts sur le respect de la Constitution existante. Or, pendant les années 1960, ce sont plutôt les demandes de changements constitutionnels qui sont au menu des Conférences des premiers ministres. Le Québec fut d'ailleurs rapidement imité par les autres États provinciaux, et tous les premiers ministres provinciaux utilisaient de plus en plus les Conférences des premiers ministres pour réclamer davantage de pouvoir dans la défense des intérêts provinciaux et régionaux et une plus grande légitimité dans la mise en forme des politiques pancanadiennes, spécialement dans leurs champs de compétence¹³⁵. À cette époque du *province-building*, les Conférences des premiers ministres ont pris deux tendances qui pouvaient, de prime abord, sembler contradictoires : le parachèvement de la mise en place de l'État providence canadien et une forte décentralisation, notamment en raison d'une asymétrie *de facto* entre le Québec et les autres États provinciaux, particulièrement au niveau du fédéralisme fiscal¹³⁶.

Au niveau des relations interprovinciales, l'idée de tenir une Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux fut proposée par Jean Lesage en 1960¹³⁷. Le premier ministre de l'Ontario, qui présida la première de ces Conférences, demanda que les sujets discutés ne soient que d'ordre provincial, et qu'il n'y ait pas de front commun contre Ottawa. Par contre, J. Peter Meekison note que « si les chercheurs [au cours des années 1960 et 1970] reconnaissent l'existence des Conférences annuelles des premiers ministres, ils ne considèrent pas qu'ils ont une influence majeure sur le système fédéral¹³⁸. »

En 1961, le gouvernement de Jean Lesage créa le Ministère des Relations fédérales-provinciales (qui deviendra sous Daniel Johnson le Ministère des Relations

¹³⁴ Martin Papillon et Richard Simeon, « The Weakest Link ? First Ministers' Conferences in Canadian Intergovernmental Relations », dans J. Peter Meekison, Hamish Telford et Harvey Lazar (dir.), *Canada : The State of the Federation 2002*, op. cit., p. 118.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 120.

¹³⁶ Maurice Croisat, *Le fédéralisme canadien et la question du Québec*, op. cit., p. 321.

¹³⁷ J. Peter Meekison, « The Annual Premiers' Conference : Forging a Common Front » dans J. Peter Meekison, Hamish Telford et Harvey Lazar (dir.), op. cit., p. 145.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 146.

intergouvernementales, en 1967). Il s'agit de la première agence intergouvernementale canadienne depuis la disparition du Secrétariat d'État pour les États provinciaux, en 1873, et selon Donald V. Smiley, il joua un rôle crucial dans la poursuite agressive d'autonomie des différents gouvernements québécois¹³⁹. Le Québec fut rapidement suivi par l'Ontario qui, au milieu des années 1960, établit le *Department of Treasury, Economics and Intergovernmental Affairs*, puis par d'autres comme l'Alberta et la Saskatchewan¹⁴⁰.

En novembre 1967, une « Conférence sur la Confédération de demain » fut convoquée par le gouvernement de l'Ontario afin de commencer – ou poursuivre – un dialogue sur le futur du fédéralisme canadien, et en particulier sur la place du Québec au sein de la Confédération¹⁴¹. Il faut noter que sous l'influence montante de Pierre Elliott Trudeau et d'une nouvelle garde québécoise au parti libéral, l'attitude d'Ottawa par rapport aux États provinciaux, particulièrement le Québec, était de moins en moins conciliante¹⁴². Cette nouvelle attitude coïncidait avec l'arrivée au pouvoir du gouvernement de l'Union nationale de Daniel Johnson en 1966. Cette élection de l'union nationale « avait entraîné la rupture de relations personnelles entre les chefs des gouvernements d'Ottawa et de Québec¹⁴³. » La conférence de 1967 fut donc une discussion franche sur les points de vue des différents chefs politiques sur la Confédération, et sur les revendications du Québec.

Le gouvernement fédéral fut profondément irrité par cette initiative ontarienne, car il la considérait comme une usurpation du leadership fédéral. Il fut donc peu enclin à commencer une réforme officielle de la Constitution. Par contre, il ne pouvait s'exclure de la discussion, et convoqua une première Conférence sur la Constitution en février 1968. Pour cette conférence, le premier ministre du Canada Lester B. Pearson déposa un document énonçant les priorités et la stratégie du gouvernement fédéral en matière de réformes constitutionnelles¹⁴⁴. Ce document, intitulé *Le fédéralisme et l'avenir*, affirmait que la réforme de la Constitution devait se faire en trois étapes successives. D'abord, il y aurait des

¹³⁹ Donald V. Smiley, *Canada in Question: Federalism in the Eighties*, op. cit., p. 97.

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 70.

¹⁴² Donald V. Smiley et Ronald L. Watts, *Le fédéralisme intra-étatique au Canada*, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1986, p. 10.

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 11.

discussions au sujet d'une plus grande protection des droits humains avec leur enchâssement dans la Constitution. Ensuite, les discussions porteraient sur les institutions centrales du fédéralisme canadien (le Parlement, la Cour suprême, les services publics fédéraux et la capitale nationale) afin de les rendre plus représentatives du caractère fédéral du pays. Finalement, commenceraient les négociations sur le partage des pouvoirs entre les deux niveaux de gouvernement¹⁴⁵.

Quelques mois plus tard, en avril 1968, Pierre Elliott Trudeau gagne les élections générales fédérales. Le plan en trois étapes de Pearson fut alors laissé de côté.

Entre la première Conférence en 1968 et celles février et juin 1971, le processus de réforme fut plutôt diffus. L'ordre des discussions suggéré par Ottawa lors de la première rencontre fut mis de côté, et les gouvernements furent encouragés à avancer des propositions de réformes constitutionnelles¹⁴⁶.

À l'automne 1970, les négociations entourant la réforme constitutionnelle semblaient au point mort. À titre d'exemple, la Conférence des premiers ministres de septembre 1970 (tout comme la précédente, en février de la même année) portait uniquement sur des problèmes intergouvernementaux autres que ceux reliés directement à la Constitution¹⁴⁷, et ce, malgré l'arrivée au pouvoir au Québec du gouvernement libéral de Robert Bourassa, en avril 1970, avec une plateforme très fédéraliste. Le gouvernement du Québec laissa de côté à ce moment la rhétorique nationaliste, et accepta de donner son accord à une nouvelle formule d'amendement (la priorité pour les autres gouvernements) en échange de plus grands pouvoirs en matière de politiques sociales.

Ainsi, deux Conférences constitutionnelles, en février et en juin 1971, menèrent à la Charte de Victoria, qui proposait une formule pour le rapatriement et la modification de la Constitution, l'enchâssement de certains droits humains fondamentaux, certains changements à la Cour suprême du Canada et au Parlement, la tenue annuelle d'une Conférence des premiers ministres, et l'abrogation des pouvoirs de réserve et de désaveu du gouvernement fédéral. Finalement, le premier ministre du Québec refusa de signer la Charte, sous prétexte

¹⁴⁵ Donald V. Smiley, *Canada in Question : Federalism in the Eighties*, op. cit., p. 71.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 73 (notre traduction).

¹⁴⁷ *Ibid.*

que le gouvernement fédéral refusait d'y inclure une clause donnant plus de pouvoirs aux États provinciaux en matière de politiques sociales.

Néanmoins, sous le gouvernement Trudeau, il y eut un rapide développement des mécanismes fédéraux de relations intergouvernementales, non seulement en raison de l'intérêt du premier ministre envers le fédéralisme, mais également de sa volonté de rationaliser les opérations du gouvernement¹⁴⁸. En 1973 fut fondé le Secrétariat intergouvernemental canadien, qui permit « de fournir un support technique, logistique et communicationnel aux Conférences¹⁴⁹ ». Puis, le Bureau des relations fédérales-provinciales fut créé comme organe distinct du gouvernement en 1975. La décennie 1970 fut particulièrement intense en matière de relations internationales. Selon Gérard Veilleux, le nombre annuel de réunions intergouvernementales de ministres et de hauts fonctionnaires a plus que doublé, entre 1967 et 1977¹⁵⁰.

Évidemment, la fin des années 1970 a vu revenir à l'avant-scène les négociations constitutionnelles, avec entre autres l'élection du Parti Québécois, en 1976, puis les deux Conférences constitutionnelles en 1978 et 1979¹⁵¹. Ce processus mena au rapatriement de la Constitution – sans l'appui du Québec – en 1981.

d. 1984-1992

L'arrivée au pouvoir des Conservateurs, en 1984, a rouvert la possibilité de relations intergouvernementales harmonieuses, car Brian Mulroney avait des appuis à travers le Canada, y compris chez les nationalistes québécois¹⁵². Le premier ministre fit alors la promesse de remplacer la confrontation, qui régnait depuis le rapatriement de la Constitution, par l'entente :

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 97.

¹⁴⁹ Martin Papillon et Richard Simeon, « The Weakest Link ? First Ministers' Conferences in Canadian Intergovernmental Relations », dans J. Peter Meekison, Hamish Telford et Harvey Lazar (dir.), *Canada : The State of the Federation 2002*, op. cit., p. 119 (notre traduction).

¹⁵⁰ Gérard Veilleux, « L'évolution des mécanismes de liaison intergouvernementale » dans Richard Simeon (dir.), *Confrontation et collaboration – Les relations intergouvernementales dans le Canada d'aujourd'hui*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1979, p. 37.

¹⁵¹ Martin Papillon et Richard Simeon, « The Weakest Link ? First Ministers' Conferences in Canadian Intergovernmental Relations », dans J. Peter Meekison, Hamish Telford et Harvey Lazar (dir.), *Canada : The State of the Federation 2002*, op. cit., p. 119.

¹⁵² *Ibid.*, op. cit., p. 121.

Pour cesser les ententes parallèles ou incompatibles une fois pour toutes entre les deux ordres de gouvernement, nous instaurerons un organisme consultatif et de coordination qui opérera au plus haut niveau, c'est-à-dire avec les onze chefs eux-mêmes travaillant ensemble dans un cadre institutionnel approprié¹⁵³.

C'est dans cet esprit que les différents gouvernements s'entendent en 1985 pour tenir annuellement une Conférence des premiers ministres pour discuter de politiques sociales et économiques¹⁵⁴. Cependant, le but premier de Mulroney était de régler l'impasse constitutionnelle. Les négociations seront au départ davantage informelles et, sans l'entourage de ministres ou de conseillers, les premiers ministres forgent l'Accord du lac Meech, en 1987. Nous connaissons la suite : la mobilisation populaire contre l'accord a remis en question la légitimité des relations intergouvernementales, en particulier des Conférences des premiers ministres, qui étaient dès lors perçues comme « onze hommes en complet, se rencontrant derrière des portes closes, pour manipuler une constitution qui, depuis 1982, a été vue comme la Constitution du peuple, et non comme la propriété des gouvernements¹⁵⁵. » C'est la raison pour laquelle, après l'échec de l'Accord du lac Meech, les négociations constitutionnelles furent poursuivies de manière beaucoup plus transparente et ouverte, avec des commissions parlementaires, des propositions publiées, des conférences pancanadiennes pour inclure les citoyens dans le processus, et des rencontres ministérielles avec des représentants des peuples autochtones et des territoires¹⁵⁶. C'est lors de ces négociations qu'a été proposée l'Entente de Charlottetown, défaite par référendum en 1992.

Il est intéressant de noter que l'Accord de Charlottetown comptait certaines mesures pour améliorer les relations intergouvernementales, dont l'ajout des Conférences des

¹⁵³ Discours de Brian Mulroney, prononcé à Sept-Îles le 6 août 1984, cité dans Martin Papillon et Richard Simeon, « The Weakest Link ? First Ministers' Conferences in Canadian Intergovernmental Relations », dans J. Peter Meekison, Hamish Telford et Harvey Lazar (dir.), *Canada : The State of the Federation 2002, op. cit.*, p. 121 (notre traduction).

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ Alan C. Cairns, « The Constitutional World We Have Lost », dans Alan C. Cairns et Douglas E. Williams (dir.), *Reconfigurations : Canadian Citizenship and Constitutional Change. Selected Essays by Alan C. Cairns*, Toronto, McClelland and Stewart, 1995, cité par Martin Papillon et Richard Simeon, « The Weakest Link ? First Ministers' Conferences in Canadian Intergovernmental Relations », dans J. Peter Meekison, Hamish Telford et Harvey Lazar (dir.), *Canada : The State of the Federation 2002, op. cit.*, p. 121 (notre traduction).

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 122.

premiers ministres à la Constitution, la création d'un « mécanisme assurant la protection d'ententes désignées intervenues entre les gouvernements contre tout changement unilatéral¹⁵⁷. » Ces mesures ont été enterrées avec le reste de l'Accord, mais cela démontre néanmoins une volonté des élites politiques à faire des changements à ce niveau.

e. 1993-2009.

Après l'échec de l'Entente de Charlottetown, le rôle des Conférences des premiers ministres fut amoindri, en réponse aux critiques sévères face au fédéralisme exécutif¹⁵⁸. Comme le notent Martin Papillon et Richard Simeon, les Conférences furent victimes de leur succès :

Leur taille, le nombre de participants, et l'attention qu'elles recevaient de la part des médias les ont transformées en un exercice de relations publiques, où les premiers ministres recherchaient une visibilité nationale pour affirmer leur légitimité, en parlant au nom de leurs électeurs, lorsqu'ils discutaient de dossiers importants¹⁵⁹.

Sous Jean Chrétien, les relations intergouvernementales passèrent d'un fédéralisme coopératif à un fédéralisme de collaboration¹⁶⁰. À la différence du premier, qui implique un degré considérable de leadership politique et financier du gouvernement fédéral, le fédéralisme de collaboration est censé refléter une parité relative entre les ordres de gouvernement. Comme le notent David Cameron et Richard Simeon, le fédéralisme de collaboration implique que le processus par lequel les objectifs pancanadiens sont atteints n'est pas mené par Ottawa uniquement, par exemple en modelant les actions des gouvernements provinciaux avec son pouvoir de dépenser, mais est mené par une partie ou par la totalité des onze gouvernements et des territoires¹⁶¹. Le fédéralisme de collaboration se veut également un modèle moins formel, et préfère éviter les changements constitutionnels en

¹⁵⁷Canada, Accord de Charlottetown, article 26. Disponible [en ligne], <http://www.canadianencyclopedia.ca/index.cfm?PgNm=TCE&Params=f1SEC861584#SEC861606> (page consultée le 11 juin 2009).

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 123.

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ J. Peter Meekison, Hamish Telford et Harvey Lazar, « The Institutions of Executive Federalism : Myths and Realities », dans J. Peter Meekison, Hamish Telford et Harvey Lazar (dir.), *op. cit.*, p. 9.

¹⁶¹ David Cameron et Richard Simeon, « Intergovernmental Relations in Canada : the Emergence of Collaborative Federalism », *Publius : The Journal of Federalism*, vol. 32, no 2 (printemps 2002), p. 54.

leur préférant la signature d'accords, de déclarations et d'ententes¹⁶². Cameron et Simeon remarquent neuf tendances permettant de définir comme fédéralisme de collaboration les relations intergouvernementales depuis 1993¹⁶³.

- 1) L'égalité entre les États provinciaux et Ottawa est soulignée par le fait que la majorité des rencontres sont coprésidées par le premier ministre fédéral et un premier ministre provincial.
- 2) Les trois territoires sont maintenant intégrés au processus de relations intergouvernementales. Les rencontres sont désormais fédérales/provinciales/territoriales ou provinciales/territoriales, malgré le fait que les territoires demeurent constitutionnellement sous compétence fédérale. Cette évolution vient changer significativement les rapports intergouvernementaux, car cela ajoute trois voix aux États provinciaux les plus petits et les plus pauvres.
- 3) L'absence relative du Québec. Habituellement, les représentants du Québec participent aux rencontres, mais le gouvernement québécois se dissocie de certaines ententes. La position du Québec est que les champs de compétence comme l'éducation, la santé et les services sociaux sont des compétences provinciales exclusives, et que les dépenses du gouvernement fédéral en la matière sont illégitimes¹⁶⁴.
- 4) La plupart des accords démontrent que les pouvoirs constitutionnels formels assignés aux gouvernements restent inchangés; l'objectif est d'exercer ces pouvoirs de manière coordonnée.
- 5) La réduction de la double compétence et du chevauchement dans le but d'avoir plus d'efficacité et de diminuer les dépenses est un thème universel.

¹⁶² *Ibid.*, p. 55.

¹⁶³ *Ibid.*, p. 63-64.

¹⁶⁴ Il est à noter que le texte de Cameron et Simeon fut publié en 2002. Cet élément a changé avec l'arrivée au pouvoir des libéraux de Jean Charest.

- 6) En accord avec la doctrine de la « nouvelle gestion publique », les accords mettent l'emphase sur le besoin de partager les meilleures pratiques, de développer des indicateurs de performance et d'observer les résultats.
- 7) Les ententes-cadres entérinées par tous les États provinciaux sont généralement suivies par des ententes bilatérales supplémentaires.
- 8) Il y a un besoin de transparence de plus en plus grand pour les relations intergouvernementales, mais l'accès des citoyens aux mécanismes de négociations de certaines ententes reste très limité.
- 9) De plus en plus d'ententes admettent explicitement le besoin de tisser des liens avec d'autres structures travaillant dans les milieux social et économique.

Ces points sont une indication de changements significatifs dans les relations intergouvernementales au Canada. D'ailleurs, certains changements sont assez apparents. D'abord, aucune rencontre des premiers ministres depuis 1990 ne prit le nom de « Conférence ». Ces rencontres furent davantage discrètes, et étaient qualifiées de rencontres entre collègues plutôt que de sommets politiques. Martin Papillon et Richard Simeon en disent ce qui suit :

Il peut être avancé que la distinction entre les Conférences des premiers ministres et les Rencontres des premiers ministres est davantage symbolique que substantielle. En effet, les Conférences n'avaient pas de statut juridique ou de légitimité politique supérieurs aux Rencontres comme institution de prise de décision¹⁶⁵.

Par contre, certaines différences sont apparues au fil du temps, faisant en sorte que les Conférences étaient plus formelles et structurées que les rencontres organisées après 1993. De plus, les Conférences impliquaient un plus grand nombre de fonctionnaires, de conseillers politiques et de ministres. Elles ont acquis avec le temps une nature officielle et de grande envergure, alors que les rencontres organisées depuis 1993 sont censées être des repas ou des réunions moins structurées avec un minimum de personnes impliquées. Elles sont également

¹⁶⁵ Martin Papillon et Richard Simeon, « The Weakest Link ? First Ministers' Conferences in Canadian Intergovernmental Relations », dans J. Peter Meekison, Hamish Telford et Harvey Lazar (dir.), *Canada : The State of the Federation 2002*, op. cit., p. 129. (Notre traduction).

organisées peu de temps à l'avance. Malgré cela, les rencontres des dernières années ont pris de l'importance et occupent plus de place dans les médias¹⁶⁶.

L'année 2003 marque une étape importante dans l'histoire des relations intergouvernementales, avec la création du Conseil de la fédération. Il s'agissait en fait de la première phase d'un vaste plan d'action proposé par le gouvernement du Québec pour revitaliser la fédération canadienne et pour construire une nouvelle ère de fédéralisme constructif et coopératif¹⁶⁷. Le but du gouvernement libéral était d'élaborer

une nouvelle approche visant le renforcement du partenariat fédéral-provincial. Cette approche implique notamment que nous convenions tous ensemble, au Canada, de méthodes pour améliorer la gestion, la transparence et la responsabilité gouvernementale. Cela suppose par ailleurs la promotion, en matière économique et sociale, de la codécision et de la collaboration intergouvernementale¹⁶⁸.

Le Conseil de la fédération est en fait l'institutionnalisation des Conférences annuelles des premiers ministres provinciaux, et transforme celle-ci d'une rencontre annuelle à une organisation permanente avec des employés et un budget¹⁶⁹. Comme le rappellent Guy Laforest et Éric Montigny,

Le but de cette initiative était d'articuler plus efficacement la coordination interprovinciale. Par la création de cette institution, les premiers ministres des provinces et les représentants des territoires souhaitaient rétablir un certain équilibre quant au rapport de force existant entre les provinces et le gouvernement central¹⁷⁰.

Nous reviendrons en détail sur le Conseil de la fédération dans une prochaine section, mais attardons-nous d'abord aux Conférences des premiers ministres.

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ Peter Meekison, Hamish Telford et Harvey Lazar, « The Institutions of Executive Federalism : Myths and Realities » dans Peter Meekison, Hamish Telford et Harvey Lazar (dir.), *op. cit.*, p. 18.

¹⁶⁸ Benoît Pelletier, *Un projet pour le Québec. Affirmation, autonomie et leadership*, Québec, Parti libéral du Québec, 2001, p. 93.

¹⁶⁹ J. Peter Meekison, « Council of the Federation : An Idea whose Time has come » dans Douglas Brown et France St-Hilaire (dir.), *op. cit.*, p. 3.

¹⁷⁰ Guy Laforest et Éric Montigny, *op. cit.*, p. 355.

3.2.2 Les conférences des premiers ministres

D'abord organisées de façon épisodique, les Conférences des premiers ministres devinrent plus fréquentes au cours des années 1930, pour finalement avoir lieu chaque année (et même plusieurs fois par année, dans certains cas), à partir des années 1960. Ces conférences visent essentiellement à négocier des révisions constitutionnelles ou économiques et à établir des ententes pancanadiennes dans différents domaines (ressources naturelles, santé et services sociaux, etc.). Ces réunions incluaient au départ les premiers ministres provinciaux et celui du gouvernement central. À partir de 1992, lors des négociations entourant l'Entente de Charlottetown, les premiers ministres des territoires furent invités, à titre de délégués¹⁷¹.

Nous commencerons l'étude des Conférences des premiers ministres justement en 1993, après l'échec de l'entente de Charlottetown, et au début du gouvernement Chrétien, pour deux raisons. D'abord, parce que, comme nous l'avons vu plus haut, il s'agit du passage du fédéralisme coopératif au fédéralisme de collaboration, encore en vigueur aujourd'hui. Cela nous permettra de faire une évaluation contemporaine des Conférences, sans élaborer sur les pratiques passées qui ne reflètent plus les relations intergouvernementales d'aujourd'hui. Ensuite, avec l'inclusion des territoires comme participants, cela rend la comparaison avec le Conseil de la fédération plus précise.

Depuis l'échec de l'Accord du lac Meech, les Conférences portent le nom de « réunion » ou « rencontre » des premiers ministres, dans le but de réduire les attentes. Cependant, elles gardent la même formule, font partie de la liste officielle des Conférences des premiers ministres¹⁷², et sont même nommées « Conférences » dans certains documents officiels¹⁷³.

¹⁷¹ Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes, *Conférences des premiers ministres 1906-2004*, p. 99. Disponible [en ligne], http://www.scics.gc.ca/pubs/fmp_f.pdf. Cependant, il est arrivé que les premiers ministres territoriaux soient invités, lorsque les sujets abordés concernaient les Autochtones. Ce fut le cas, entre autres, lors de la Conférence de mars 1984, portant sur « les questions constitutionnelles intéressant les autochtones ».

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ Voir entre autres Conseil de la fédération, « Communiqué », Ottawa, 15 janvier 2009, p. 1. Disponible [en ligne], <http://www.conseildelafederation.ca/pdfsfrancais/FRcommuniquel5jan09.pdf> (page consultée le 26 avril 2009).

Nous organiserons l'analyse qui suit prenant compte du fonctionnement de ces conférences, des sujets abordés, et finalement, des résultats obtenus.

a. Le fonctionnement

Les Conférences des premiers ministres sont généralement convoquées par le gouvernement fédéral, et ont lieu à Ottawa, à huis clos, et sont limitées aux premiers ministres, parfois accompagnés d'une personne (ministre ou fonctionnaire). Elles durent généralement un ou deux jours. Sous Chrétien, les Conférences sont devenues *ad hoc*, et ont eu tendance à s'intéresser à un sujet particulier, contrairement aux conférences précédentes, qui avaient des visées plus larges¹⁷⁴.

Si les Conférences prennent désormais le nom de Rencontres ou de Réunions afin de baisser les attentes en les rendant moins officielles, elles sont toujours aussi peu transparentes. Il est très rare qu'un ordre du jour soit rendu public, la population connaissant seulement le sujet général de la réunion. Par contre, nous pouvons voir une certaine volonté de rendre l'exercice plus transparent en 1997. En effet, à partir de la Conférence des 11 et 12 décembre 1997, des communiqués sont produits après chacune des conférences, résumant les sujets abordés et les ententes conclues, sauf pour celle de 2004, où une conférence de presse remplaça le communiqué, et où le premier ministre Paul Martin exposa lui-même les thèmes abordés et les résultats obtenus¹⁷⁵.

Ainsi, les réunions, toujours plutôt informelles et peu encadrées, ont néanmoins démontré une certaine ouverture à la transparence depuis 1997. Par contre, aucune règle institutionnelle – et encore moins constitutionnelle – ne régit le fonctionnement de ces rencontres. Elles demeurent donc le mécanisme intergouvernemental le moins institutionnalisé¹⁷⁶.

¹⁷⁴ J. Peter Meekison, Hamish Telford et Harvey Lazar, « The Institutions of Executive Federalism : Myths and Realities » dans J. Peter Meekison, Hamish Telford et Harvey Lazar (dir.), *op. cit.*, p. 16.

¹⁷⁵ Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes, *Conférences des premiers ministres 1906-2004*, *op. cit.*, p. 115.

¹⁷⁶ Martin Papillon et Richard Simeon, « The Weakest Link ? First Ministers' Conferences in Canadian Intergovernmental Relations », dans J. Peter Meekison, Hamish Telford et Harvey Lazar (dir.), *Canada : The State of the Federation 2002*, *op. cit.*, p. 134.

Il est intéressant de se pencher sur la fréquence des conférences. Jean Chrétien semble avoir maintenu un rythme de deux conférences aux trois ans, omettant les années 1995 (année du référendum sur la souveraineté du Québec), 1998, 2001 et 2002. Paul Martin, quant à lui, a organisé des conférences lors des deux années de son mandat (2004 et 2005). Les conservateurs de Stephen Harper, quant à eux, n'ont pas tenu de Conférence des premiers ministres pendant le premier mandat de leurs gouvernements minoritaires, soit de 2006 à la fin de 2008, puis en tiennent deux de suite entre décembre 2008 et janvier 2009. En effet, le 30 novembre 2008, le premier ministre Stephen Harper convoqua ses homologues provinciaux à une brève rencontre de trois heures, afin de préparer le sommet du G-20 qui se tint à Washington la semaine suivante¹⁷⁷, et « de préparer le terrain pour la vraie réunion¹⁷⁸ », qui eut lieu le 16 janvier 2009. Ce manque de constance démontre bien la faible institutionnalisation de ce mécanisme de relations intergouvernementales.

b. Les sujets

Les sujets abordés lors des Conférences des premiers ministres tenues depuis 1993 peuvent être classés en trois catégories : économie, santé et services sociaux, et la fédération (voir tableau I). En fait, dès la fin des négociations constitutionnelles, et dès l'arrivée au pouvoir des Libéraux de Jean Chrétien, les Conférences prennent un tournant économique : renouvellement économique, responsabilité fiscale, création d'emplois, commerce intérieur, croissance économique, etc¹⁷⁹. Puis, brusque changement en 1997, où les Conférences ne s'intéresseront qu'à des questions de santé et de services sociaux : politiques sociales, jeunesse, union sociale, petite enfance, santé publique, etc¹⁸⁰. Finalement, après trois ans sans activité formelle, le gouvernement conservateur de Stephen Harper utilise à nouveau les Conférences des premiers ministres pour traiter de questions économiques. La Conférence de 2008, mais surtout celle de 2009, sert de table de négociation pour la relance de l'économie canadienne, et pour l'adoption du budget fédéral en préparation.

¹⁷⁷ Karine Fortin, « Un exercice sans résultat concret », *Le Droit*, 11 novembre 2008, p. 17.

¹⁷⁸ Alec Castonguay, « Les premiers ministres préparent le terrain pour janvier », *Le Devoir*, 11 novembre 2008, p. A1.

¹⁷⁹ Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes, *Conférences des premiers ministres 1906-2004, op. cit.*, p. 103-105.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 106-114.

Tableau 3.1 : Objets principaux des Conférences des premiers ministres, 1993-2009

Année	Économie	Santé et services sociaux	Fédération
1993	X	X	
1994	X		
1996	X		X
1997		X	
1999		X	
2000		X	
2003		X	
2004		X	X
2005*			X
2008	X		
2009	X		

Source : Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes, *Conférences des premiers ministres 1906-2004*, p. 103-115 et Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes, « Renseignements sur les Conférences », disponible [en ligne], http://www.scics.gc.ca/confer09_f.html (page consultée le 25 avril 2009).

* La conférence de 2005 portait spécifiquement sur la qualité de vie des autochtones au Canada. Bien que la conférence touche des sujets liés à l'économie et à la santé et aux services sociaux, il s'agissait d'un plan d'ensemble visant à l'amélioration de la fédération.

c. Les résultats

Le premier résultat important des Conférences des premiers ministres lors de la période étudiée est celui sur l'Accord sur le commerce intérieur, qui a été signé lors de la rencontre de 1994¹⁸¹, mais dont les bases avaient été jetées lors de celle de 1993¹⁸². Cet accord visait à « réduire les obstacles au libre mouvement des personnes, des biens, des services et des investissements au Canada¹⁸³ », afin de valoriser le commerce interprovincial. L'Accord, signé par les dix gouvernements provinciaux, des deux territoires et par le gouvernement fédéral, comporte des règles empêchant les gouvernements de poser des

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 104.

¹⁸² Lise Bissonnette, « La répétition », *Le Devoir*, 23 décembre 1993, p. A6.

¹⁸³ Industrie Canada, *Accord sur le commerce intérieur*, disponible [en ligne], <http://www.ic.gc.ca/eic/site/ait-aci.nsf/fra/accueil> (page consultée le 26 avril 2009).

obstacles au commerce et exigeant une réduction des règles actuelles en matière de commerce intérieur, énonce des obligations particulières pour les gouvernements en matière de mobilité de la main-d'œuvre et des investissements et dans la plupart des activités économiques. Il s'agissait également d'un « engagement à libéraliser davantage le commerce par la voie de négociations continues et de programmes de travail précis¹⁸⁴. »

À la sortie de la Conférence, les premiers ministres furent unanimes pour dire que l'Accord constituait « la preuve donnée du bon fonctionnement du fédéralisme¹⁸⁵ ». Par contre, il est intéressant de remettre la signature de l'Accord en contexte. En effet, le Québec était alors à la veille d'élections, et les premiers ministres voulaient éviter à tout prix l'arrivée d'un gouvernement péquiste. Comme l'a rappelé la journaliste Isabelle Paré dans un article paru le lendemain de la rencontre,

Mais sur le front du fédéralisme, les premiers ministres ont tous présenté un tableau uni et sans faille, donnant tour à tour leur appui ouvert à Daniel Johnson. Personne n'a caché qu'en sus de l'entente, les élections au Québec étaient au menu des discussions et que chacun était là pour venir dire tout haut sa peur de voir un gouvernement souverainiste venir brouiller cette belle unanimité.¹⁸⁶

Pourtant, lors de la même Conférence, une entente parallèle pour améliorer l'efficacité de la fédération, destinée à éviter le double emploi (lorsque le même service est inutilement offert à la même clientèle par les deux ordres de gouvernement,) et le chevauchement (lorsque deux programmes offerts par des ordres de gouvernement différents se superposent¹⁸⁷), a été signée par tous, sauf le Québec et l'Alberta¹⁸⁸.

La Conférence de 1996 devait porter sur l'économie canadienne, l'emploi, la croissance et certaines dimensions sociales, mais un article de la *Loi constitutionnelle de*

¹⁸⁴ *Ibid.* Cet accord se rapproche des recommandations de la Commission Macdonald (1982-1985). Voir François Rocher, « La dynamique Québec-Canada ou le refus de l'idéal fédéral » dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, op. cit., p. 133-134.

¹⁸⁵ Jacques J. Samson, « Un accord opportun », *Le Soleil*, 20 juillet 1994, p. A10.

¹⁸⁶ Isabelle Paré, « Une messe pour le fédéralisme », *Le Devoir*, 19 juillet 1994, p. A1.

¹⁸⁷ Ces définitions sommaires proviennent de Michelle Salvail, *Le chevauchement des programmes fédéraux et provinciaux*, Ottawa, Division de l'économie, Gouvernement du Canada, 1992. Disponible [en ligne], <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp321-f.htm> (page consultée le 14 juillet 2009).

¹⁸⁸ Isabelle Paré, « Une messe pour le fédéralisme », op. cit.

1982 obligea les premiers ministres à discuter également de la formule d'amendement. En effet, l'article 49, au sujet de la procédure de modification de la Constitution, prévoyait que

Dans les quinze ans suivant l'entrée en vigueur de la présente partie, le premier ministre du Canada convoque une conférence constitutionnelle réunissant les premiers ministres provinciaux et lui-même, en vue du réexamen des dispositions de cette partie¹⁸⁹.

Ainsi, le premier ministre devait convoquer une conférence constitutionnelle avant le 17 avril 1997. L'ajout, à l'ordre du jour de la Conférence de 1996, d'un point sur la formule de modification de la Constitution, a permis de répondre à cette exigence, même si, dans les faits, « la discussion a été de très courte durée et aucune décision n'a été prise quant à d'autres échanges sur cette question¹⁹⁰. » Fait intéressant, le premier ministre du Québec Lucien Bouchard avait promis de quitter la salle lorsque ce point serait abordé. Ce sont les neuf premiers ministres anglophones et le premier ministre du Canada qui, au terme d'une discussion de moins de cinq minutes, jugèrent que la question ne ferait pas l'unanimité¹⁹¹. Pour le reste, bien que Jean Chrétien ait affirmé que cette rencontre avait produit un nombre jamais vu d'ententes, il ne s'agissait que de « constater des faits accomplis comme le retrait fédéral dans plusieurs secteurs secondaires d'activités provinciales ou l'existence d'une entente déjà en chantier sur l'environnement. Les autres s'accompagnent de solides dissidences¹⁹². » Il faudra attendre la Conférence de 1999 pour avoir un autre résultat significatif.

Lors de la Conférence de 1997, tous les premiers ministres, sauf celui du Québec, se sont entendu pour travailler à l'élaboration d'une « entente-cadre relative à l'union sociale canadienne et applicable aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, dans le respect des compétences et pouvoirs constitutionnels de chacun¹⁹³. » Cette entente-cadre sera entérinée lors de la Conférence de février 1999 par tous les gouvernements, sauf celui du

¹⁸⁹ Canada, *Loi constitutionnelle de 1982*, Partie V, art. 49.

¹⁹⁰ Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes, *Conférences des premiers ministres 1906-2004*, *op. cit.*, p. 105.

¹⁹¹ Joël-Denis Bellavance, « Conférence des premiers ministres », *Le Soleil*, 22 juin 1996, p. A13.

¹⁹² Chantal Hébert, « Trois petits pas et puis s'en vont... », *La Presse*, 22 juin 1996, p. A1.

¹⁹³ Canada, *Communiqué conjoint réunion des premiers ministres*, Ottawa, 12 décembre 1997. Disponible [en ligne], http://www.scics.gc.ca/cinfo/80003606_f.html (page consultée le 30 avril 2009).

Québec. Elle a pour but de « traduire les valeurs fondamentales des Canadiens¹⁹⁴ » en adoptant une série de principes et d'initiatives visant à offrir à tous les Canadiens des services sociaux appropriés. Pour le premier ministre du Québec Lucien Bouchard, qui avait d'abord donné un appui conditionnel à l'instauration d'un mécanisme impartial de gestion des différends, mais qui par la suite a refusé de signer l'entente, il s'agissait plutôt d'une porte ouverte à l'ingérence du gouvernement fédéral dans les champs de compétence provinciale. En fait, pendant les dernières minutes de négociation, le gouvernement fédéral a utilisé les leviers fiscaux – en particulier avec les États provinciaux les plus pauvres – pour gagner une protection substantielle de son rôle, en bloquant un plan beaucoup plus décentralisateur que certains États provinciaux avaient commencé à élaborer. C'est ce qui poussa le Québec à ne pas signer l'entente¹⁹⁵. De plus, il est à noter que le gouvernement du Québec

exigeait le respect mutuel des ordres de gouvernement et le droit de retrait pour les provinces qui souhaiteraient assumer pleinement leurs responsabilités dans leurs champs de compétence exclusifs touchés par le projet fédéral d'union sociale. En fin de parcours, ce droit de retrait n'a pas été reconnu par le gouvernement fédéral alors que les provinces canadiennes, sans l'appui du Québec, devaient effectuer un virage à 180 degrés en se ralliant à la position fédérale sous la menace de perdre les paiements de transfert prévus par l'entente¹⁹⁶.

Pourtant, selon Kenneth McRoberts, « l'isolement du Québec assombrissait les perspectives d'un aménagement au sein du fédéralisme canadien¹⁹⁷. » Il ajoute :

Par ailleurs, l'accord a permis d'illustrer tout à fait clairement l'écart séparant les positions assez différentes que le Québec et le reste du Canada ont adoptées au sujet du rôle approprié incombant au gouvernement fédéral. Motivés par la perspective de nouveaux transferts fiscaux importants, les autres premiers

¹⁹⁴ Canada, *Un cadre visant à améliorer l'union sociale. Entente entre le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux et territoriaux*, Ottawa, 4 février 1999. Disponible [en ligne], http://www.socialunion.gc.ca/news/020499_f.html (page consultée le 30 avril 2009).

¹⁹⁵ Martin Papillon et Richard Simeon, « The Weakest Link ? First Ministers' Conferences in Canadian Intergovernmental Relations », dans J. Peter Meekison, Hamish Telford et Harvey Lazar (dir.), *Canada : The State of the Federation 2002, op. cit.*, p. 124-125.

¹⁹⁶ Alain-G. Gagnon, « Introduction : l'opposition du Québec à l'union sociale canadienne » dans Alain-G. Gagnon (dir.), *L'union sociale canadienne sans le Québec. Huit études sur l'entente-cadre*, Montréal, Saint-Martin, 2000, p. 13.

¹⁹⁷ Kenneth McRoberts, *Un pays à refaire. L'échec des politiques constitutionnelles canadiennes*, Montréal, Boréal, 1999, p. 332.

ministres provinciaux se sentaient plutôt libres d'agir conformément à leur propre conception du rôle adéquat revenant à Ottawa, même si cela devait entraîner l'isolement du Québec¹⁹⁸.

Les Conférences de 2000 et de 2003 s'inscrivent dans la même veine, mis à part le fait que dans ces deux cas, le Québec s'est joint aux autres gouvernements et a signé les ententes. D'abord, à l'issue de la Conférence de 2000, les onze premiers ministres et les leaders des territoires signèrent une entente sur le financement des services de santé au Canada pour le versement, par le gouvernement fédéral, de sommes importantes en transferts fédéraux et par le financement de programmes destinés à l'achat de nouveaux équipements médicaux. De leur côté, les gouvernements provinciaux devaient s'engager à respecter un certain nombre d'actions, dans le propre secteur, pour améliorer le système de santé¹⁹⁹. Le succès de la Conférence de 2000 peut, selon Martin Papillon et Richard Simeon, être attribué à la détermination qu'avaient les premiers ministres à s'entendre, car le coût politique d'une mésentente aurait été important, non seulement pour le Québec, mais également pour les États provinciaux les plus combatifs et pour le gouvernement fédéral, qui se préparait à déclencher des élections. En effet, Ottawa avait besoin de montrer son implication financière dans le système de santé, car la population avait une certaine peur au sujet du futur du programme fédéral d'assurance maladie, et les États provinciaux avaient réellement besoin du soutien financier du gouvernement fédéral pour absorber les coûts inhérents au système de santé²⁰⁰. La Conférence de 2003, sur le renouvellement des soins de santé, suit les mêmes avenues et a été également signée par tous les premiers ministres.

Cependant, l'entente de 2004 donne des résultats différents. En effet, un plan décennal pour consolider les soins de santé fut adopté par les premiers ministres, afin de « veiller à ce que les Canadiens et les Canadiennes aient accès aux soins de santé dont ils ont

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 333.

¹⁹⁹ Canada, *Communiqué sur la santé pour la réunion des premiers ministres*, Ottawa, 11 septembre 2000. Disponible [en ligne], http://www.scics.gc.ca/cinfo00/800038004_f.html (page consultée le 30 avril 2009).

²⁰⁰ Martin Papillon et Richard Simeon, « The Weakest Link ? First Ministers' Conferences in Canadian Intergovernmental Relations », dans J. Peter Meekison, Hamish Telford et Harvey Lazar (dir.), *Canada : The State of the Federation 2002*, *op. cit.*, p. 125.

besoin quand ils en ont besoin²⁰¹. » Par contre, cette fois, le premier ministre du Québec, Jean Charest, signe plutôt une entente sur un « fédéralisme asymétrique qui respecte les compétences du Québec²⁰² ». Cette entente permet au Québec d'appliquer son propre plan de consolidation des soins de santé, en utilisant l'argent qu'Ottawa met à sa disposition. Le plan décennal canadien indique d'ailleurs que

reconnaissant qu'un fédéralisme asymétrique permet l'existence d'ententes particulières pour n'importe quelle province, les premiers ministres ont également convenu qu'un communiqué distinct soit émis pour faire état des arrangements intervenus entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec en ce qui a trait à l'interprétation et à la mise en œuvre du présent communiqué²⁰³.

Le premier ministre du Québec, en effet, craignait que l'entente ouvre la porte à une ingérence du gouvernement fédéral en santé, qui est constitutionnellement un champ de compétence provinciale²⁰⁴. Grâce à cette entente de fédéralisme asymétrique, le Québec pouvait faire partie du plan de consolidation des soins de santé, tout en évitant l'ingérence d'Ottawa, et en refusant d'être traité comme une province comme les autres.

La Conférence de 2005 eut lieu à Kelowna en Colombie-Britannique, et inclut les dirigeants autochtones « nationaux », afin de renforcer les relations avec les autochtones, et de réduire les disparités entre ceux-ci et le reste de la population canadienne. Ainsi est élaboré un plan décennal comportant des solutions aux problèmes autochtones dans des domaines variés, comme l'éducation, le logement, les opportunités économiques et la santé²⁰⁵. Cette entente fut importante, car elle modifia la manière avec laquelle seront menées les relations entre les Autochtones et les gouvernements. Comme le mentionne un rapport gouvernemental au sujet de cette rencontre,

²⁰¹ Canada, *Un plan décennal pour consolider les soins de santé*, Ottawa, 15 septembre 2004, p. 1. Disponible [en ligne], http://www.scics.gc.ca/cinfo04/800042005_f.pdf (page consultée le 1er mai 2009).

²⁰² Canada, *Fédéralisme asymétrique qui respecte les compétences du Québec*, Ottawa, 15 septembre 2004. Disponible [en ligne], http://www.scics.gc.ca/cinfo04/800042012_f.pdf (page consultée le 1er mai 2009).

²⁰³ Canada, *Un plan décennal pour consolider les soins de santé*, *op. cit.*, p. 2.

²⁰⁴ Sauf en ce qui a trait aux hôpitaux de marine.

²⁰⁵ Canada, *Premiers ministres et dirigeants autochtones nationaux. Renforcer les relations et combler l'écart*. Kelowna, 24-25 novembre 2005. Disponible [en ligne], http://www.scics.gc.ca/cinfo05/800044004_f.pdf (page consultée le 1er mai 2009).

À l'avenir, les Autochtones s'attendent à avoir des interactions avec tous les ordres de gouvernement concernant l'élaboration des politiques, conformément au principe établi de profond respect mutuel inhérent aux premiers traités. Les leçons tirées du passé ont révélé que les actions unilatérales du gouvernement fédéral obtiennent rarement l'appui nécessaire et aboutissent fréquemment à des échecs, avec des conséquences dévastatrices. [...] Le processus de la Table ronde à Kelowna a clairement révélé que, si la question les concerne, les Autochtones veulent être à l'origine des changements des politiques plutôt que simplement des interlocuteurs que le gouvernement consulte sur ses programmes²⁰⁶.

Ce fut la dernière rencontre des premiers ministres jusqu'au second mandat des conservateurs de Stephen Harper, en 2008. Cependant, la réunion du 10 novembre 2008 fut très brève, et il fallut attendre le 16 janvier 2009 pour qu'une rencontre significative ait lieu. Cette rencontre, principalement axée sur l'économie, vit naître un accord sur le commerce intérieur et la mobilité de la main-d'œuvre, ainsi qu'une entente sur une série de mesures servant à renforcer l'économie canadienne, en réponse à la crise financière. Ces mesures comprennent notamment une modernisation de la Loi sur la Banque du Canada – afin de lui donner plus de souplesse –, l'élargissement du programme des Obligations hypothécaires du Canada, et améliorer l'accès aux prêts hypothécaires²⁰⁷. Bien que le Québec ait entériné ces mesures, cela ne signifie pas que l'harmonie est parfaite entre les deux gouvernements.

Pour le reste des pourparlers, Stephen Harper et Jean Charest se seront mis d'accord pour être en désaccord, comme on dit en anglais. En ce sens, la rencontre des premiers ministres aura permis de mesurer l'écart qui s'est creusé entre Québec et Ottawa depuis quelques mois, plus qu'elle n'aura contribué à un rapprochement²⁰⁸.

Ainsi, depuis 1993, les Conférences des premiers ministres n'ont pas toujours réussi à rassembler l'ensemble des États provinciaux autour d'un projet commun, le Québec n'ayant signé que lors des conférences ayant des conséquences politiques extérieures – élections, crise économique, besoins financiers, etc. Dans la prochaine section, nous vérifierons si le

²⁰⁶ Lisa L. Patterson, *De la table ronde Canada-autochtones à l'accord de Kelowna: négociations stratégiques avec les autochtones en 2004-2005*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 2006. Disponible [en ligne], <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0604-f.htm#aimportance> (page consultée le 1er mai 2009).

²⁰⁷ Canada, *Fiche d'information*, Ottawa, 16 janvier 2009. Disponible [en ligne], http://www.scics.gc.ca/cinfo09/80004705_af1.pdf (page consultée le 2 mai 2009).

²⁰⁸ Vincent Marissal, « Harper-Charest : le grand froid », *La Presse*, 17 janvier 2009, page A13.

Conseil de la fédération, créé à l'initiative du gouvernement du Québec en 2003, a eu davantage de succès.

3.2.3 Le Conseil de la fédération

Le Conseil de la fédération, fondé à l'initiative du gouvernement du Québec en 2003, se veut une version davantage institutionnalisée des rencontres annuelles des premiers ministres provinciaux²⁰⁹. Ces rencontres, créées en 1960 par les gouvernements du Québec et de l'Ontario, étaient, nous l'avons vu, très peu institutionnalisées.

Dès sa victoire aux élections québécoises de 2003, Jean Charest, avec à ses côtés le ministre des Relations intergouvernementales Benoît Pelletier, proposa la création du Conseil de la fédération. En effet, quelques jours après l'élection, les journaux rapportaient que

pour éviter la poursuite d'un débat de fond sur ces questions, M. Charest propose l'adoption d'un nouveau processus : le conseil de la fédération. Ce mécanisme, qui donnerait aux provinces un droit de regard ou même de veto dans des champs de compétence fédérale comme le commerce international, n'a pas soulevé trop d'inquiétude lors de la campagne électorale²¹⁰.

En proposant la création du Conseil de la fédération, le chef libéral voulait rompre avec dix ans de règne péquiste, pendant lesquels les relations avec Ottawa étaient minées par la méfiance, pour « s'engager désormais dans une ère de coopération constructive, dans un véritable dialogue avec les autres Canadiens²¹¹. »

La création du Conseil de la fédération comme un outil institutionnalisé de coordination entre les États provinciaux et les territoires, était en fait la première phase d'un vaste plan d'action proposé par le gouvernement du Québec pour revitaliser la fédération canadienne et pour construire une nouvelle ère de fédéralisme constructif et coopératif²¹². Cette idée n'est cependant pas nouvelle. Elle avait été énoncée lors de la Commission

²⁰⁹ J. Peter Meekison, Hamish Telford et Harvey Lazar, « The Institutions of Executive Federalism : Myths and Realities » dans J. Peter Meekison, Hamish Telford et Harvey Lazar (dir.), *op. cit.*, p. 18.

²¹⁰ Norman Spector, « Charest s'éloigne d'Ottawa », *Le Devoir*, 24 avril 2003, p. A7.

²¹¹ Cette citation provient d'un plan d'action du Parti libéral du Québec, en 2003. Cité par Michel Venne, « L'agenda caché de Jean Charest », *Le Devoir*, 7 avril 2003, p. A7.

²¹² Peter Meekison, Hamish Telford et Harvey Lazar, « The Institutions of Executive Federalism : Myths and Realities » dans J. Peter Meekison, Hamish Telford et Harvey Lazar (dir.), *op. cit.*, p. 18.

Tremblay (1956), de la Commission Pepin-Robarts (1979), et reprise dans le cadre des propositions du gouvernement fédéral qui avaient mené aux négociations de l'Accord de Charlottetown en 1991-1992²¹³. Par contre, comme le notent Donald G. Lenihan, Gordon Robertson et Roger Tassé, « la proposition a été accueillie tièdement et n'a même pas été mentionnée dans l'accord de Charlottetown²¹⁴ ».

Comme rencontres interprovinciales, les Conférences annuelles des premiers ministres provinciaux, de 1960 à 2003, opéraient sur la base de l'égalité provinciale. Les premiers ministres avaient un statut égal et partageaient des responsabilités similaires. Les décisions étaient prises par consensus, et il n'y avait pas de procédure de votation²¹⁵. Le Conseil de la fédération est en fait l'institutionnalisation des Conférences annuelles des premiers ministres, et transforme celles-ci d'une rencontre annuelle à une organisation permanente avec des employés et un budget²¹⁶, provenant du financement des États provinciaux, au prorata de leur population respective²¹⁷. Il compte également un Secrétariat, situé à Ottawa, et relevant du Comité directeur (composé des sous-ministres responsables des relations intergouvernementales) et agissant comme conseil d'administration. Selon André Burelle, ancien conseiller des gouvernements Trudeau et Mulroney,

un tel conseil donnerait plus de poids intellectuel et politique aux revendications traditionnelles des provinces et des territoires dans leur combat contre le fédéralisme *Take it or leave it* à la Jean Chrétien. Mais il ne pratiquerait en définitive qu'une forme ennoblie de la stratégie des *fronts communs* (ganging-up) et du *haro sur Ottawa* (fed-bashing) pratiquée sans grand succès par les provinces depuis déjà trop longtemps.²¹⁸

²¹³ Ronald Watts, « Intergovernmental Councils in Federations », dans Douglas Brown et France St-Hilaire (dir.), *Constructive and Co-operative Federalism ? A Series of Commentaries on the Council of the Federation*, Montréal/Kingston, IIGR/IRPP, 2003, p. 1-2.

²¹⁴ Donald G. Lenihan, Gordon Robertson et Roger Tassé, *Canada : La voie médiane*, Montréal, Québec Amérique, 1995, p. 178.

²¹⁵ J. Peter Meekison, « The Annual Premiers' Conference : Forging a Common Front dans J. Peter Meekison, Hamish Telford et Harvey Lazar (dir.), *op. cit.*, p. 147.

²¹⁶ J. Peter Meekison, « Council of the Federation : An Idea whose Time has come » dans Douglas Brown et France St-Hilaire (dir.), *op. cit.*, p. 3.

²¹⁷ Conseil de la fédération, *Entente fondatrice*, *op. cit.*, p. 7.

²¹⁸ André Burelle, « Conseil de la fédération : du réflexe de défense à l'affirmation partenariale » dans Douglas Brown et France St-Hilaire, *op. cit.*, p. 2.

Pourtant, dans le document de 2001 intitulé *Un projet pour le Québec. Affirmation, autonomie et leadership*, le porte-parole du Parti libéral en matière d'affaires intergouvernementales canadiennes, Benoît Pelletier, dessine les premiers traits de ce qui deviendra deux ans plus tard le Conseil de la fédération, et croit plutôt que celui-ci « pourrait être l'élément clé d'une toute nouvelle dynamique fédérative au Canada, fondée sur la concertation, la cogestion, la codécision²¹⁹. »

Par contre, toujours selon Burelle, une tentative de correction du fonctionnement de la fédération sans remettre en question ce qu'il nomme le « fédéralisme unitaire et dominateur d'Ottawa » contribue davantage à nourrir le sentiment d'aliénation des États provinciaux de l'Ouest et des Maritimes et à renforcer une vision du Canada qui encourage le mouvement sécessionniste québécois. Cette vision, très présente sous les gouvernements Trudeau et Chrétien, est celle d'un Canada civique, abritant une grande nation, une charte pancanadienne et des droits individuels, géré par un système fédéral qui met en opposition treize gouvernements juniors à un gouvernement majeur qui a comme mandat de protéger l'intérêt national²²⁰.

Le Conseil de la fédération s'est donné quatre objectifs lors de sa fondation :

1. Renforcer la coopération interprovinciale-territoriale, en tissant des liens plus étroits entre les Membres et en contribuant à l'évolution de la fédération canadienne;
2. Exercer un leadership sur les questions d'importance nationale pour les provinces et les territoires et améliorer les relations fédérales-provinciales-territoriales;
3. Faire la promotion de relations entre les gouvernements fondées sur le respect de la Constitution et la reconnaissance de la diversité dans la fédération;
4. Travailler dans le plus grand respect pour la transparence et de meilleures communications avec les Canadiennes et les Canadiens²²¹.

²¹⁹ Benoît Pelletier, *Un projet pour le Québec. Affirmation, autonomie et leadership*. Québec, Parti libéral du Québec, 2001, p. 104. Il est à noter qu'à ce moment, le Conseil de la fédération était pensé comme un mécanisme vertical et non comme une structure horizontale.

²²⁰ André Burelle, « Conseil de la fédération : du réflexe de défense à l'affirmation partenariale », dans Douglas Brown et France St-Hilaire (dir.), *op. cit.*, p. 2.

²²¹ Conseil de la fédération, *Entente fondatrice*, *op. cit.*, p. 3.

La question est donc de savoir si cette réforme des relations intergouvernementales contribue, ou non, à l'amélioration du principe fédéral au Canada en rééquilibrant les relations entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et en permettant au Canada « de réconcilier le droit à la différence de ses peuples fondateurs avec une gestion de l'interdépendance des gouvernements conforme au génie de notre époque²²². » Pour répondre à cette question, nous commencerons par étudier le fonctionnement de l'institution, les sujets abordés, puis les résultats obtenus.

a. Le fonctionnement²²³

Les activités du Conseil de la fédération se traduisent par la tenue d'une réunion annuelle des premiers ministres provinciaux et territoriaux, tenue à tour de rôle dans chacun des États provinciaux, le premier ministre hôte étant le président de la séance. Une rencontre est fixée chaque été, mais le Conseil doit tenir au moins une autre rencontre pendant l'année. Bien que la fonction première du Conseil de la fédération soit de tenir des réunions interprovinciales, cela n'exclut pas qu'il puisse tenir des réunions spéciales auxquelles le gouvernement fédéral pourrait être invité.

Le mandat du Conseil de la fédération est de permettre aux premiers ministres provinciaux et territoriaux d'échanger leurs points de vue sur des questions d'intérêt commun, et de partager leurs connaissances et leurs expériences, afin de renforcer la coopération intergouvernementale. Le Conseil doit en fait permettre « une approche coordonnée et intégrée en matière de relations fédérales-provinciales-territoriales par le développement d'analyses et de positions communes²²⁴. » Les premiers ministres provinciaux et territoriaux y analysent les actions du gouvernement fédéral qui ont des impacts majeurs sur les États provinciaux et les territoires. Ainsi, les premiers ministres tentent, par consensus, d'établir une vision commune sur les relations intergouvernementales.

Le Conseil de la fédération est appuyé par un Comité directeur, formé des sous-ministres responsables des relations intergouvernementales, et relevant du Conseil. La

²²² André Burelle, « Conseil de la fédération : du réflexe de défense à l'affirmation partenariale », dans Douglas Brown et France St-Hilaire (dir.), *op. cit.*, p. 7.

²²³ Sauf indications contraires, les présents renseignements sont tirés de Conseil de la fédération, *Entente fondatrice, op. cit.*

²²⁴ *Ibid.*, p. 4.

fonction de ce comité est d'organiser les réunions, et de préparer les études, recherches et analyses nécessaires au Conseil. Il existe aussi un Secrétariat, qui est en fait le conseil d'administration du Conseil de la fédération.

En plus des réunions annuelles, le Conseil se réunit généralement dans les jours précédant une Conférence des premiers ministres, afin de préparer le terrain et de discuter au préalable, sans le premier ministre du Canada, des questions qui seront au cœur des échanges. Depuis la création du Conseil, il y eut quatre Conférences des premiers ministres (2004, 2005, 2008 et 2009), et seule celle de 2005 – portant sur les liens avec les Autochtones – ne fut pas immédiatement précédée d'une réunion du Conseil de la fédération.

b. Les sujets²²⁵

Les sujets abordés lors des réunions du Conseil de la fédération peuvent être répartis en deux grandes catégories : les intérêts provinciaux, c'est-à-dire les questions entrant dans les champs de compétence provinciale et ne nécessitant pas l'accord du gouvernement fédéral, et les intérêts nationaux, qui regroupent les questions nécessitant l'accord du gouvernement fédéral. Nous commencerons donc notre analyse en abordant la première catégorie.

La majeure partie des rencontres du Conseil de la fédération abordent des questions touchant à la santé. L'un des deux domaines prioritaires identifiés lors de la création du Conseil en 2003, avec le renforcement de l'union économique, était « l'amélioration des soins de santé pour les Canadiens en s'attaquant à la question de la réforme et de la viabilité des soins de santé²²⁶. » Ainsi, les huit rencontres qui eurent lieu entre la création du Conseil de la fédération et la mise en place, en 2004, de l'entente sur la santé issue de la Conférence des premiers ministres, eurent comme sujet de discussion les soins de santé. Par la suite, la

²²⁵ Pour déterminer les sujets abordés lors des rencontres du Conseil de la fédération, nous utilisons principalement le site du Conseil de la fédération, qui donne le détail de chacune des rencontres. Voir [en ligne], <http://www.conseildelafederation.ca/reunions/reunions.html> (page consultée le 10 mai 2009).

²²⁶ Conseil de la fédération, « Les premiers ministres des provinces et des territoires créent le Conseil de la fédération », disponible [en ligne], <http://www.conseildelafederation.ca/sallesdesnouvelles/creentleconceil.html> (page consultée le 5 mai 2009).

question de la santé fut abordée de façon plus épisodique, et plus ciblée (produits pharmaceutiques, pandémies, etc.).

Un autre sujet d'intérêt provincial abordé lors des rencontres du Conseil de la fédération est l'éducation, principalement l'éducation postsecondaire et la formation professionnelle. Ces discussions commencèrent dès l'été 2005, et menèrent, en février 2006, à un Sommet sur l'éducation postsecondaire et la formation professionnelle. Depuis ce Sommet, la question de l'éducation n'a été abordée qu'une seule fois, lors de la rencontre de juillet 2006.

Les rencontres du Conseil de la fédération ont par contre davantage porté sur des sujets touchant aux champs de compétences fédérales, mais ayant un impact direct sur les États provinciaux. Les questions financières, comme la péréquation et le déséquilibre fiscal, ont été abordées lors de nombreuses rencontres, principalement en 2005 et 2006. Une première réunion portant sur la péréquation eut lieu la veille d'une Conférence des premiers ministres sur le même sujet, le 25 octobre 2004. La rencontre suivante, celle de l'été 2005, porte sur plusieurs questions d'intérêt pancanadien, comme le déséquilibre fiscal, la réforme du sénat, les relations internationales, les échanges commerciaux interprovinciaux, et l'économie.

Finalement, certains sujets de discussion touchent des sujets de compétence partagée. C'est le cas, notamment, de l'environnement, qui fut discuté lors de certaines rencontres en 2005 et 2006, et qui fut vraiment au cœur des échanges à partir de 2007.

Ainsi, les sujets abordés lors des réunions du Conseil de la fédération touchent non seulement des sujets de compétence provinciale, mais également de compétence fédérale, dans le but de forger une opinion commune entre les premiers ministres provinciaux et ainsi modifier les rapports de force entre elles et le gouvernement fédéral.

c. Les résultats

Comme nous l'avons fait pour les Conférences des premiers ministres, nous devons maintenant vérifier si le Conseil de la fédération répond aux attentes, s'il atteint ses objectifs. Les quatre premières rencontres qui ont suivi la création du Conseil, tenues entre le 23 février

et le 12 septembre 2004, portaient spécifiquement sur la santé. Le but avoué était d'élaborer un plan d'action pour améliorer les soins de santé, « dans l'esprit du fédéralisme véritable²²⁷ ». Les conclusions furent :

Le gouvernement fédéral doit assumer une plus grande part des dépenses de santé au pays;

Il doit s'impliquer dans la création d'un système national d'assurance-médicaments;

Il a l'obligation d'augmenter les transferts canadiens en matière de santé;

Le Québec a le droit de se retirer des programmes fédéraux en matière de santé, avec pleine compensation financière²²⁸.

Ainsi, étonnamment, dans l'esprit des premiers ministres provinciaux, l'« esprit du fédéralisme véritable » se traduit par une plus grande participation du gouvernement fédéral dans un champ de compétence provinciale, tout en acceptant le fait que certains États provinciaux se retirent du programme. Nous reviendrons plus loin sur ce sujet. La question est maintenant de savoir si ces recommandations ont porté fruit. Pour y répondre, il faut étudier la Conférence des premiers ministres de septembre 2004, où les premiers ministres ont présenté officiellement leurs demandes en matière de santé au premier ministre fédéral. Les résultats obtenus lors de cette conférence, après des négociations serrées, sont très prometteurs pour le Conseil de la fédération. En effet, non seulement les États provinciaux obtinrent un financement du gouvernement fédéral en santé à la hauteur de leurs demandes²²⁹, mais le fait de reconnaître le principe d'asymétrie permet au Québec d'affirmer sa différence. Comme le note Christian Dufour,

par définition, le fédéralisme implique un élément fondamental de séparation des compétences entre les niveaux fédéral et provincial de gouvernement, cette réalité étant cruciale pour le seul gouvernement contrôlé par une majorité francophone en Amérique du Nord. Or, avec son Conseil de la fédération, Jean Charest a réussi à rappeler cette réalité à ses homologues

²²⁷ Conseil de la fédération, *Communiqué. Plan d'action des premiers ministres pour améliorer les soins de santé : résoudre les problèmes dans l'esprit du fédéralisme véritable*, Niagara-on-the-Lake, 30 juillet 2004. Disponible [en ligne], <http://www.conseildelafederation.ca/pdfsfrançais/HealthFr.pdf>

²²⁸ *Ibid.*

²²⁹ Canada, *Un plan décennal pour consolider les soins de santé*, *op. cit.*

provinciaux, qui l'avaient passablement oublié dans le feu de leur lutte sacrée contre les " séparatistes "²³⁰.

Ainsi, après seulement quatre rencontres, le Conseil de la fédération démontre son efficacité dans deux dossiers. D'abord, les membres du Conseil ont réussi à faire comprendre leur point de vue au gouvernement fédéral, qui a accepté de verser les sommes voulues pour soutenir le système de santé. De plus, le fait que les premiers ministres provinciaux se soient à l'avance entendus sur le fait que le Québec n'ait pas à participer aux programmes fédéraux, mais devait tout de même recevoir une pleine compensation financière a contribué à la reconnaissance, par le gouvernement fédéral, d'un fédéralisme asymétrique respectant le caractère distinct du Québec. Évidemment, le contexte politique à Ottawa (un gouvernement minoritaire succédant à une longue lignée de gouvernements majoritaires), a placé le gouvernement central en position de faiblesse face aux États provinciaux, mais ce fut néanmoins un premier pas probant vers un retour du balancier dans les rapports de force entre le gouvernement fédéral et les États provinciaux²³¹.

La rencontre suivante, celle du 25 octobre 2004, fut moins spectaculaire. En effet, elle avait pour but de préparer la Conférence des premiers ministres prévue le lendemain, et portait spécifiquement sur la péréquation. Les premiers ministres n'ont pas réussi à s'entendre sur le montant et la répartition des paiements de péréquation à recevoir du gouvernement fédéral²³². La situation est résumée comme suit par le journaliste Jean-Marc Salvét : « Si cette situation ne rend pas inutile le Conseil de la fédération, elle en illustre par contre très clairement les limites²³³. » Jean Charest s'est présenté devant Paul Martin sans le consensus des provinces, avec une proposition mal définie, avec des alliés incertains. Il n'y avait donc aucun rapport de force. Ottawa avait alors toute la latitude nécessaire pour imposer sa vision²³⁴. Ainsi, le Conseil de la fédération, après les succès précédents de l'entente sur la santé, venait de connaître son premier échec.

²³⁰ Christian Dufour, « Le déblocage », *La Presse*, 17 septembre 2004, p. A21.

²³¹ Cela rappelle le gouvernement minoritaire de Lester B. Pearson (1963-1968), qui avait aussi une plus grande ouverture au fédéralisme asymétrique.

²³² Denis Lessard et Joël-Denis Bellavance, « Péréquation : la règle du chacun pour soi », *Le Droit*, 26 octobre 2004, p. 3.

²³³ Jean-Marc Salvét, « Tensions généralisées », *Le Soleil*, 28 octobre 2004, p. A16.

²³⁴ Robert Dutrisac, « Les limites de la voie du consensus », *Le Devoir*, 30 octobre 2004, p. B2.

La réunion de l'été 2005 fut beaucoup plus concluante. Portant sur la formation professionnelle et l'éducation postsecondaire, cette rencontre s'est soldée par un consensus de tous les premiers ministres provinciaux sur deux aspects : d'abord, que le gouvernement fédéral doit rétablir le financement de l'éducation postsecondaire à ce qu'il était en 1994-1995 (donc avant les coupures de Paul Martin, alors ministre des Finances), puis l'importance de la tenue d'une Conférence des premiers ministres sur l'éducation postsecondaire au mois de novembre 2005²³⁵. Par contre, ces deux demandes n'ont pas eu de suite. En effet, le premier ministre Paul Martin « n'avait mis que quelques heures à opposer une fin de non-recevoir²³⁶ » aux demandes du Conseil. Ainsi, après un échec au niveau du consensus, le Conseil venait d'en subir un second, celui-là au niveau de la réponse d'Ottawa, qui a eu le dernier mot.

Les 23 et 24 février 2006, le Conseil de la fédération tint un vaste sommet sur l'éducation postsecondaire, auquel participaient plus de trois cents acteurs du monde de l'éducation, ainsi que neuf premiers ministres des États provinciaux et des territoires²³⁷. Par contre, mis à part l'urgence d'agir et la demande d'un « signal » dans le prochain budget fédéral, le Conseil n'est parvenu à aucun consensus²³⁸. Cependant, la simple tenue de ce sommet constituait, selon Jean Charest, « un message puissant pour nos concitoyens²³⁹ ». Comme le résume Robert Poupart, vice-chancelier du Bishop's University,

[la rencontre] est certainement unique parce que c'est la première fois dans l'histoire de notre pays que les premiers ministres provinciaux s'entendent suffisamment sur la priorité à accorder à l'éducation supérieure pour se réunir sur ce seul sujet. Ce n'est déjà pas négligeable. Elle sera historique si ce qui s'en dégage ne se perd pas dans l'espace fédéral des bonnes intentions²⁴⁰.

Peut-on alors qualifier cette rencontre d'historique? Jusqu'à présent, et ce, même depuis la proposition fédérale d'un règlement du déséquilibre fiscal lors du budget fédéral de

²³⁵ Tommy Chouinard et Joël-Denis Bellavance, « Mission accomplie pour Jean Charest », *La Presse*, 13 août 2005, p. A1.

²³⁶ Michel Corbeil, « Éducation postsecondaire », *Le Soleil*, 27 septembre 2005, p. A16.

²³⁷ Marie-Andrée Chouinard, « L'urgence d'agir fait consensus », *Le Devoir*, 25 février 2005, p. A1.

²³⁸ *Ibid.*

²³⁹ Cité par Raymond Giroux, « Une stratégie des petits pas », *Le Soleil*, 25 février 2006, p. A4.

²⁴⁰ Robert Poupart, « Une rencontre unique et historique », *La Presse*, 2 mars 2006, p. A17.

mars 2007, les transferts fédéraux pour l'éducation postsecondaire sont loin de remplir les attentes établies au sommet de 2006. Pour l'ancien ministre Benoît Pelletier, le cas de l'éducation postsecondaire est une démonstration d'un cas où un consensus des premiers ministres provinciaux ne réussit pas à ébranler Ottawa²⁴¹. Il faudra donc conclure que si cette initiative du Conseil de la fédération a été importante sur certains points, le gouvernement fédéral, encore une fois, n'a pas répondu aux demandes des États provinciaux.

La rencontre d'avril 2006 marque également une étape importante, mais au niveau des épreuves davantage que des réussites. En effet, alors que jusqu'à maintenant, les États provinciaux s'étaient toujours entendus pour demander de l'argent au gouvernement fédéral (bien que des dissensions aient eu lieu au niveau de la somme à demander), cette fois le premier ministre ontarien Dalton McGuinty décide de faire bande à part, et de publier un communiqué parallèle, dans lequel il s'oppose aux demandes du Conseil – publiées dans le rapport *Réconcilier l'irréconciliable : s'attaquer au déséquilibre fiscal au Canada*²⁴² – d'une augmentation de la péréquation, car l'Ontario est l'une des trois administrations provinciales à ne pas recevoir de paiements de péréquation, et selon le premier ministre, le fait d'augmenter ces paiements « n'est pas juste pour la population de l'Ontario. Ce n'est pas juste pour nos entreprises.²⁴³ » Cette volte-face est suivie, quelques semaines plus tard, d'une sortie du premier ministre albertain Ralph Klein, « qui entend se battre bec et ongles pour que la nouvelle formule de péréquation ne comprenne pas les revenus pétroliers et gaziers de sa province²⁴⁴. » Cette division entre les provinces « riches » et les provinces « pauvres » de la fédération canadienne a considérablement compliqué les négociations entourant le règlement du déséquilibre fiscal et de la péréquation.

Ces différends ont eu un impact sur la rencontre du 8 juin 2006, où les premiers ministres provinciaux ont rencontré le Groupe fédéral d'experts sur la péréquation et la

²⁴¹ Benoît Pelletier, entretien, 11 septembre 2009.

²⁴² Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal, 31 mars 2006, 140 pages.

²⁴³ Cité par Robert Dutrisac et Judith Lussier, « L'Ontario suscite l'irritation », *Le Devoir*, 13 avril 2006, p. A1.

²⁴⁴ Robert Dutrisac, « La sortie de Klein n'inquiète pas Charest », *Le Devoir*, 26 mai 2006, p. A2.

formule de financement des territoires. La confrontation fut en fait « un dialogue de sourds entre les premiers ministres des provinces "riches" et ceux des provinces "pauvres"²⁴⁵. »

Les affrontements se sont également poursuivis lors de la rencontre de l'été 2006, où les premiers ministres ne sont toujours pas parvenus à faire consensus sur la péréquation, et optent plutôt pour le chacun-pour-soi, ce qui laisse la voie libre au gouvernement fédéral pour y aller avec ses propres plans²⁴⁶. Ce nouvel échec du Conseil de la fédération porte un dur coup à sa crédibilité et à sa force de frappe. Comme le note l'éditorialiste Bernard Descôteaux,

l'idée sur laquelle repose le Conseil de la fédération n'est pas mauvaise du tout, car les provinces ont tout intérêt à travailler ensemble aussi bien sur les sujets qui relèvent de leurs compétences exclusives que dans leurs rapports avec Ottawa. L'échec enregistré la semaine dernière ne le rend pas inutile, mais il faut bien reconnaître qu'il en ressort lourdement hypothéqué. Obligés désormais de jouer le jeu du chacun-pour-soi sur la question du déséquilibre fiscal, les premiers ministres se méfieront les uns des autres. Leur enthousiasme à l'égard de la concertation interprovinciale sera beaucoup moins grand²⁴⁷.

Lors du dernier jour de la rencontre, les questions de péréquation et de déséquilibre fiscal ont complètement été occultées, de même que dans le communiqué publié²⁴⁸. Ainsi, ce rapport indique que

lors de la rencontre du Conseil de la fédération, les premiers ministres ont discuté des moyens de faire progresser de grandes priorités telles que la Stratégie en matière d'infrastructures de transport, et celles sur l'éducation postsecondaire et la formation professionnelle. Ils ont également discuté des divers défis et perspectives économiques et se sont concentrés sur les enjeux et initiatives susceptibles d'avoir un impact sur la santé et le bien-être des Canadiens²⁴⁹.

Les deux réunions suivantes, en mai et août 2007, portèrent sur d'autres sujets, soit la lutte aux changements climatiques et l'efficacité énergétique. Bien qu'aucun consensus précis

²⁴⁵ Presse canadienne, « Affrontement au Conseil de la fédération », *La Presse*, 9 juin 2006, p. A13.

²⁴⁶ Tommy Chouinard, « Déséquilibre fiscal », *La Presse*, 28 juillet 2006, p. A1.

²⁴⁷ Bernard Descôteaux, « Du plomb dans l'aile », *Le Devoir*, 1^{er} août 2006, p. A6.

²⁴⁸ Michel Corbeil, « Échec total », *Le Soleil*, 29 juillet 2006, p. 11.

²⁴⁹ Conseil de la fédération, *Communiqué*, St-John's, 28 juillet 2006, p. 1. Disponible [en ligne], <http://www.conseildelafederation.ca/pdfsfrançais/Communique-July28-FR.pdf> (page consultée le 20 mai 2009).

n'ait été obtenu, l'on peut néanmoins sentir une certaine unanimité quant à la volonté d'agir en la matière²⁵⁰. Par contre, comme pour le dossier de la péréquation, « chacun suivra son propre scénario, celui qui répond à ses propres intérêts économiques²⁵¹. » Le seul engagement significatif obtenu est celui de l'adhésion à un registre nord-américain du climat, permettant de mesurer les émissions²⁵².

La rencontre suivante, celle du 11 janvier 2008, précède une rencontre avec le gouvernement fédéral, mais n'a conduit à aucun résultat concret. À la fin du même mois, les membres du Conseil de la fédération s'entendent sur l'importance de réduire les impacts des changements climatiques et sur l'importance d'y travailler de concert, mais pas sur les moyens pour y arriver²⁵³. Ils sont également parvenus à un accord pour « renforcer l'économie du Canada par l'amélioration du commerce intérieur et international²⁵⁴. »

Lors de la rencontre de l'été 2008, deux ententes ont été entérinées. D'abord, un pas de plus a été fait pour accentuer la lutte aux changements climatiques, les premiers ministres provinciaux ayant convenu d'accroître de 20 % leur efficacité énergétique respective d'ici 2020²⁵⁵. Une entente sur la mobilité interprovinciale fut également signée, permettant à l'ensemble des travailleurs de traverser les frontières provinciales pour travailler²⁵⁶. Finalement, les premiers ministres ont créé un nouveau mécanisme encadrant les différends pour l'Accord de commerce intérieur²⁵⁷.

La rencontre du 20 octobre 2008 a servi davantage aux premiers ministres qui en ont profité pour faire une déclaration politique.

Les premiers ministres reconnaissent que les Canadiens sont
préoccupés par les répercussions de la crise financière actuelle

²⁵⁰ Pierre-Paul Noreau, « Loin de l'échec », *Le Soleil*, 3 mai 2007, p. 26.

²⁵¹ Jean-Robert Sansfaçon, « Échec au Conseil », *Le Devoir*, 11 août 2007, p. B4.

²⁵² Malorie Beauchemin, « Pas de consensus, mais des avancées significatives », *La Presse*, 11 août 2007, p. A10.

²⁵³ Malorie Beauchemin, « Les premiers ministres adoptent une stratégie nationale », *La Presse*, 30 janvier 2008, p. A6.

²⁵⁴ Conseil de la fédération, « Communiqué », Vancouver, 28 janvier 2008, p. 1. Disponible [en ligne], http://www.conseildelafederation.ca/pdfsfrançais/communiqué_Jan28_fr.pdf (page consultée le 20 mai 2009).

²⁵⁵ Tommy Chouinard, « Les provinces restent divisées », *La Presse*, 19 juillet 2008, p. A14.

²⁵⁶ Robert Dutrisac, « Qualifié d'un océan à l'autre », *Le Devoir*, 18 juillet 2008, p. A1.

²⁵⁷ Jocelyne Richer, « Travailler d'une province à l'autre », *Le Droit*, 18 juillet 2008, p. 39.

et s'engagent à travailler avec le gouvernement fédéral. Les premiers ministres sont confiants dans la capacité du Canada à faire face à la situation actuelle. Les bases de l'économie canadienne sont solides. Notre secteur financier, nos banques et nos caisses d'épargne et de crédit sont bien capitalisés et bien réglementés²⁵⁸.

Cette déclaration est suivie d'une série d'ententes sur les actions à poser pour « limiter les répercussions du ralentissement de l'économie américaine sur le Canada et de réduire les effets de la turbulence actuelle des marchés financiers²⁵⁹. » À la suite de cette rencontre, le premier ministre fédéral Stephen Harper a accepté de rencontrer ses homologues provinciaux pour discuter d'économie²⁶⁰. Une première rencontre a eu lieu le 10 novembre 2008, pour « préparer le terrain pour la vraie réunion, qui aura lieu en janvier²⁶¹ ». La réunion de la Conférence des premiers ministres du 16 janvier fut précédée par une rencontre du Conseil de la fédération, le 15, où, en plus de préparer la rencontre, les premiers ministres se sont entendus sur des modifications à l'Accord sur le commerce intérieur²⁶².

Il est encore trop tôt pour se prononcer sur l'impact des dernières rencontres du Conseil de la fédération sur la situation économique du Canada. Par contre, le portrait que nous venons de dresser des résultats du Conseil de la fédération depuis sa création nous donne les outils nécessaires pour évaluer son impact sur le principe fédéral au Canada. Dans le prochain chapitre, nous tenterons d'établir non seulement la situation de la fédération canadienne par rapport aux principales caractéristiques du fédéralisme et du principe fédéral, et nous verrons dans quelle mesure les Conférences des premiers ministres et le Conseil de la fédération participent ou non à la diminution du déficit fédératif canadien.

²⁵⁸ Conseil de la fédération, *Le Conseil de la fédération réitère sa confiance dans l'économie et dans le système financier du Canada*, Montréal, 20 octobre 2008, p. 1.

²⁵⁹ *Ibid.*

²⁶⁰ Norman Spector, « Lendemain de veille », *Le Devoir*, 23 octobre 2008, p. A7.

²⁶¹ Alec Castonguay, *Op. cit.*

²⁶² Conseil de la fédération, *Communiqué*, Ottawa, 15 janvier 2009, p. 1. Disponible [en ligne], <http://www.conseildelafederation.ca/pdfsfrançais/FRcommuniquel5jan09.pdf> (page consultée le 22 mai 2009).

CHAPITRE IV

L'IMPACT DES MÉCANISMES DE FÉDÉRALISME EXÉCUTIF SUR LE DÉFICIT FÉDÉRATIF AU CANADA

Dans ce dernier chapitre, nous analyserons l'impact qu'ont les Conférences des premiers ministres et le Conseil de la fédération sur le système fédéral au Canada. Il existe deux types d'impact que peuvent avoir ces mécanismes de fédéralisme exécutif. D'abord, ils peuvent contribuer au fonctionnement du système fédéral en permettant au Canada de répondre aux principes et dimensions que nous avons énumérés plus haut (ordres de gouvernement, subsidiarité, autonomie financière, participation, système de partis, réponse à la diversité) comme étant les éléments importants d'une fédération. Ensuite, ils peuvent contribuer au non-respect de ces éléments. Évidemment, il est également possible que ces mécanismes de relations intergouvernementales n'aient aucun impact sur certains de ces principes. Dans ce cas, ils peuvent néanmoins être un révélateur des forces et faiblesses de la fédération canadienne.

4.1 Deux ordres de gouvernement

Selon les principes que nous avons énoncés dans le premier chapitre, il est important que dans une fédération, il n'y ait pas de hiérarchie – de droit ou de fait – entre les deux ordres de gouvernement. En effet, ceux-ci doivent être indépendants l'un de l'autre dans leurs champs de compétence respectifs, et doivent être coordonnés. Sur ce dernier point, il est évident que les Conférences des premiers ministres et le Conseil de la fédération sont des outils favorisant la coordination entre les différents ordres de gouvernement. Par contre, cette coordination est-elle véritablement légitime, efficace et surtout exempte de hiérarchie?

Dans le cas des Conférences des premiers ministres, il semble que souvent, elles se soient avérées efficaces dans la coordination des gouvernements. En effet, plusieurs accords ont été signés lors de ces conférences, comme l'Accord sur le commerce intérieur (1994), l'Entente-cadre sur l'union sociale canadienne (1999), l'entente sur le financement des services de santé au Canada (2000), le plan décennal pour consolider les soins de santé (2004), l'entente sur les relations avec les Autochtones (2005) et l'Accord sur le

renforcement de l'économie canadienne (2009)²⁶³. Ces ententes sont toutes des plans d'action coordonnés des différents gouvernements qui agissent selon leurs pouvoirs et leurs champs de compétence, afin de s'attaquer à un problème commun (il est cependant à noter que l'entente de Kelowna sur les relations avec les Autochtones a été annulée par le gouvernement de Stephen Harper). Du côté du Conseil de la fédération, il s'agit sans aucun doute d'un mécanisme permettant la coordination horizontale, interprovinciale. En effet, le premier objectif du Conseil est de renforcer « la coopération provinciale-territoriale, en tissant des liens plus étroits entre les membres et en contribuant à l'évolution de la fédération canadienne²⁶⁴. » Le Conseil sert donc à faire converger les États provinciaux afin qu'ils aient une position commune face à Ottawa.

Au Canada, plusieurs auteurs indiquent qu'il existe bel et bien une hiérarchie entre les ordres de gouvernement, ce qui va à l'encontre du principe fédéral²⁶⁵. La première source de déséquilibre des pouvoirs se trouve à même la *Loi constitutionnelle de 1867*. En effet, Jean-François Caron, Guy Laforest et Catherine Vallières-Roland notent trois dispositifs de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui donnent au gouvernement fédéral une position d'autorité sur les États provinciaux²⁶⁶. D'abord, le fait que le gouvernement central ait le pouvoir de « faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement²⁶⁷ » peut être interprété comme une disposition lui permettant de s'ingérer dans les champs de compétences provinciales. Ensuite, le pouvoir de réserve lui permet, par le moyen des lieutenants-gouverneurs, d'empêcher les gouvernements provinciaux de voter une loi. Puis, le pouvoir de désaveu, toujours par le biais des lieutenants-gouverneurs, lui donne le pouvoir d'annuler une loi votée par un gouvernement provincial. Il est cependant à noter que « la doctrine juridique actuelle considère que les pouvoirs de réserve et de désaveu des lois provinciales sont tombés

²⁶³ Nous reviendrons plus loin sur le fait que le Québec n'a pas signé certaines de ces ententes.

²⁶⁴ Conseil de la fédération, « Entente fondatrice », *op. cit.*, p. 3.

²⁶⁵ Voir, entre autres, Richard Simeon et Amy Nugent, « Parliamentary Canada and Intergovernmental Canada : Exploring the Tensions », dans Herman Bakvis et Grace Skogstad (dir.), *Canadian Federalism. Performance, Effectiveness and Legitimacy*, Don Mills (ON), Oxford University Press, 2008, p. 92; Jean-François Caron, Guy Laforest et Catherine Vallières-Roland, *op. cit.*, p. 158.

²⁶⁶ Jean-François Caron, Guy Laforest et Catherine Vallières-Roland, *op. cit.*, p. 159.

²⁶⁷ *Loi constitutionnelle de 1867*, L.R.C. , art. 91.

en désuétude. Conventionnellement, ils sont donc dormants, n'ayant pas fait l'objet d'une abrogation expresse²⁶⁸. »

D'autres éléments constitutionnels contribuent à l'accroissement du pouvoir hiérarchique du gouvernement fédéral. Par exemple, le pouvoir déclaratoire « permet au gouvernement central de déclarer à l'avantage de tout le Canada, ou de plusieurs de ses provinces, des travaux de nature locale tombant sous les compétences d'une province²⁶⁹. » Si le pouvoir déclaratoire a été utilisé surtout au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, il a été invoqué cinq fois entre 1960 et 1992 et plusieurs des déclarations faites par ce pouvoir sont toujours en vigueur²⁷⁰. D'ailleurs, il est intéressant de noter qu'un jugement de la Cour suprême rendu en 1993 mentionne explicitement le pouvoir déclaratoire :

[l]e pouvoir déclaratoire ne devrait pas être interprété restrictivement de manière à être conforme aux principes théoriques du fédéralisme. La Constitution doit être interprétée telle qu'elle est et elle prévoit expressément le transfert au Parlement fédéral de la compétence provinciale sur les ouvrages déclarés à l'avantage général du Canada²⁷¹.

Jean-François Caron, Guy Laforest et Catherine Vallières-Roland rappellent également que le Canada souffre techniquement d'un déficit fédératif du point de vue de l'arbitrage constitutionnel, car le juge en chef de la Cour suprême peut être appelé « à se substituer à la gouverneure générale dans son rôle exécutif auprès des ambassadeurs ainsi que dans son rôle législatif, lors de la ratification des lois du Parlement central²⁷². » Marc Chevrier résume bien le déséquilibre hiérarchique présent dans l'Acte constitutionnel de 1867 : « en somme, le gouvernement fédéral issu de la constitution de 1867 ressemblait plutôt à un gouvernement unitaire, nullement entravé par l'action des provinces et par leur participation dans ses choix²⁷³. »

²⁶⁸ Jean-François Caron, Guy Laforest et Catherine Vallières-Roland, *op. cit.*, p. 160.

²⁶⁹ *Ibid.*

²⁷⁰ Commission Beaudoin-Dobbie, *Un Canada renouvelé*, Rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes, Ottawa, 1992, p. 82. À notre connaissance, le pouvoir déclaratoire n'a pas été utilisé depuis 1992.

²⁷¹ *Ontario Hydro c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1993] 3 R.C.S. 327.

²⁷² *Ibid.*, p. 161.

²⁷³ Marc Chevrier, *Le fédéralisme canadien et l'autonomie du Québec : perspective historique*, Québec, Ministère des Relations internationales, 1996, p. 6.

Si certains éléments donnant un pouvoir dominant au gouvernement fédéral sont effectivement tombés en désuétude (pouvoir déclaratoire, pouvoirs de désaveu et de réserve), cela ne signifie pas pour autant qu'il n'y a plus de hiérarchie entre les ordres de gouvernement. En effet, comme le note Guy Laforest,

[m]ais si le Canada est sorti de l'empire en 1982, l'esprit impérial n'est pas complètement disparu du fonctionnement de la fédération canadienne. Obéissant aux vœux de l'Empire dans les champs des relations extérieures et de la politique de défense, assujetti également à un tribunal de dernière instance nommé par Londres, Ottawa disposait de plusieurs atouts pour reprendre à l'égard des provinces la posture impériale²⁷⁴.

Laforest donne en exemple une série de pouvoirs donnant au gouvernement fédéral cette position ascendante créant une relation hiérarchique entre les deux ordres de gouvernement²⁷⁵. Par exemple, c'est le premier ministre qui nomme les membres du Sénat, les juges des cours supérieures et des cours d'appel de tous les États provinciaux et les juges de la Cour suprême. Avec ses pouvoirs illimités de taxation, le gouvernement central est souverain dans tous les champs de compétence qui ne sont pas exclusivement provinciaux, et a prépondérance dans les champs à compétence partagée²⁷⁶. Andrée Lajoie y ajoute le pouvoir fédéral de dépenser :

[l]'expression « pouvoir de dépenser » telle qu'elle est consacrée par le discours constitutionnel canadien réfère à l'affirmation idéologique d'un pouvoir fédéral, constitutionnellement inexistant, de dépenser dans les champs de compétence des provinces en imposant des conditions équivalentes à une intervention normative²⁷⁷.

Toutes ces particularités du fédéralisme canadien contribuent à la création d'un déficit fédératif assez important en entretenant une relation inégalitaire et hiérarchique entre les ordres de gouvernement. C'est ce qui amène François Rocher à avancer que

²⁷⁴ Guy Laforest, « Se placer dans les souliers des autres partenaires dans l'union canadienne » dans Guy Laforest et Roger Gibbins (dir.), *op. cit.*, p. 65. Voir également Donald V. Smiley, *The Canadian Political Nationality*, Toronto et Londres, Methuen, 1967, p. 4-5.

²⁷⁵ *Ibid.*

²⁷⁶ Exception faite des pensions de vieillesse. Voir *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 94A.

²⁷⁷ Andrée Lajoie, « Le fédéralisme au Canada : provinces et minorités, même combat » dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, *op. cit.*, p. 189.

[L]es travaux portant sur l'évolution du régime fédératif canadien soulignent invariablement son caractère centralisateur et souhaitent la réhabilitation de l'idée fédérative. Ressort de cette interprétation le fait que le régime politique mis en place au Canada n'était pas totalement fédéral compte tenu de la subordination des provinces à l'endroit du gouvernement général²⁷⁸.

Pourtant, comme le souligne plus loin,

[L]'interprétation de l'évolution du régime fédéral qui s'est imposé e dans la littérature d'expression anglaise met l'accent sur le passage d'un système hautement centralisé, puisque le gouvernement général pouvait intervenir dans les compétences exclusives provinciale [...] à l'un des systèmes les plus décentralisés au monde²⁷⁹.

Le Canada accuse néanmoins un sérieux déficit fédératif au niveau de l'équilibre politique des gouvernements (déséquilibre dans les pouvoirs et prépondérance juridique du gouvernement fédéral). De plus, nous avons noté un certain déficit au niveau juridique, en ce sens où, nous l'avons montré au premier chapitre, chaque entité fédérée devrait exercer ses compétences juridiques à l'abri de toute ingérence du pouvoir central, et que la Constitution canadienne autorise le premier ministre du Canada de nommer les juges des tribunaux provinciaux. De plus, il existe une primauté de la loi fédérale en cas de conflit. Comme l'ont noté les commissaires de la Commission sur le déséquilibre fiscal (rapport Séguin),

[e]n cas de conflit entre deux législations, l'une provinciale, l'autre fédérale, toutes deux validement fondées au départ, portant sur un objet identique et incompatibles dans leur application, le Conseil [de la fédération] a décidé que la législation fédérale prévaudrait. Par la suite, on pourra le constater, les tribunaux canadiens étendront la portée de cette théorie en l'appliquant à des conflits d'application potentielle entre deux normes²⁸⁰.

La question est maintenant de savoir quel est l'impact des Conférences des premiers ministres et du Conseil de la fédération sur ce déficit.

²⁷⁸ François Rocher, « La dynamique Québec-Canada ou le refus de l'idéal fédéral » dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, op. cit., p. 113.

²⁷⁹ *Ibid.*, p. 125.

²⁸⁰ Commission Séguin, *Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada*, Québec, 2002, Annexe 2, « Le pouvoir fédéral de dépenser », p. 5.

L'impact du fédéralisme exécutif sur le déficit hiérarchique se fait d'abord ressentir dans la structure même des mécanismes. En ce qui a trait aux Conférences des premiers ministres, le simple fait qu'elles soient convoquées par le gouvernement fédéral montre que celui-ci exerce un pouvoir plus grand. Comme le note Guy Laforest et Éric Montigny,

[d]evant à l'origine se tenir de façon annuelle, on constate plutôt l'institutionnalisation de certaines pratiques permettant d'accroître le poids du gouvernement central dans le fonctionnement du fédéralisme exécutif. Ainsi, le premier ministre du Canada, en plus de présider les travaux lors de la rencontre, décide seul de l'ordre du jour et de la pertinence de la convocation²⁸¹.

Abondant en ce sens, l'ancien ministre québécois des relations intergouvernementales, Benoît Pelletier, affirme qu'il y a une nette domination d'Ottawa dans ces conférences : le moment où elles sont convoquées, la façon avec laquelle elles sont conduites, et le moment où elles se terminent sont déterminés par le premier ministre du Canada. Celui tire ses propres conclusions des discussions sans l'accord des premiers ministres provinciaux. Le gouvernement fédéral

assume vraiment la présidence de la conférence.[...]. Je ne veux pas dire que les provinces sont dépourvues par rapport à Ottawa. L'exemple de la santé l'a démontré. Elles sont capables de faire bouger Ottawa sur des dossiers majeurs lorsqu'elles se tiennent ensemble. Il n'en demeure pas moins que la conférence elle-même est marquée par une certaine domination fédérale²⁸².

Un mécanisme de relations intergouvernementales étant ainsi contrôlé par le gouvernement fédéral non seulement au niveau de la convocation, de l'ordre du jour et de la présidence de la rencontre, mais également au niveau des prises de décision vient ainsi grandement augmenter le déficit fédératif au Canada, car cela ajoute au déséquilibre de pouvoirs politiques du gouvernement fédéral.

C'est en partie pour combler ces lacunes que les premiers ministres provinciaux ont fondé le Conseil de la fédération. Ils créaient ainsi une institution intergouvernementale qui ne dépendait plus du gouvernement fédéral ni pour la tenue des rencontres, ni pour les sujets

²⁸¹ Guy Laforest et Éric Montigny, *op. cit.*, p. 354.

²⁸² Benoît Pelletier, entretien, 11 septembre 2009.

abordés. En institutionnalisant le fonctionnement du Conseil, les premiers ministres évitaient ainsi que le premier ministre fédéral puisse en prendre le contrôle. Par contre, le pouvoir du gouvernement central se fait sentir à un deuxième niveau, soit lors de la prise de décision.

Nous l'avons vu, le Conseil de la fédération est d'abord un outil permettant aux premiers ministres provinciaux de s'entendre sur les positions à adopter face à Ottawa sur des sujets d'intérêt commun, le but étant de rétablir l'équilibre des rapports de force lors des négociations. Or, en choisissant la voie du consensus, les premiers ministres provinciaux s'exposent à une arme à double tranchant : si les premiers ministres provinciaux s'entendent entre eux, comme ce fut le cas en septembre 2004 sur le financement des soins de santé, cela leur permet d'avoir une position forte pour les négociations avec Ottawa, mais s'ils ne réussissent pas à s'entendre, cela donne un pouvoir encore plus grand au gouvernement fédéral, qui peut profiter du désaccord des premiers ministres provinciaux pour imposer sa vision, comme ce fut le cas au mois d'octobre de la même année, au sujet de la péréquation.

Ainsi, le Conseil de la fédération peut être un outil efficace pour rééquilibrer le rapport de force entre les États provinciaux et Ottawa. Par contre, le choix de la voie du consensus n'est peut-être pas la meilleure avenue pour que l'institution devienne une solution permanente au problème de la hiérarchie des ordres de gouvernement au Canada, car l'absence de consensus a tendance au contraire à renforcer le pouvoir fédéral. De plus, cette façon de faire peut être perçue comme peu efficace, car l'entente est souvent faite au niveau du plus petit dénominateur commun, c'est-à-dire que les premiers ministres provinciaux doivent faire nombre de compromis sur leurs positions pour arriver à une position commune. Ainsi, selon Bernard Descôteaux, « [i]l fallait beaucoup d'enthousiasme, sinon une bonne dose de naïveté, pour croire qu'il serait possible de concilier des intérêts profondément divergents qui, sur une question comme la péréquation [...], n'avaient jamais pu l'être par le passé²⁸³ ».

Depuis la création du Conseil de la fédération, seulement deux rencontres se sont soldées par un fort consensus des premiers ministres provinciaux, soit celles de septembre 2004 sur la santé, et celle de l'été 2005 sur la formation professionnelle et l'éducation

²⁸³ Bernard Descôteaux, *op. cit.*, p. A6.

postsecondaire. Toutes les autres se sont soldées par l'absence de consensus. Les questions ne faisant pas l'unanimité sont davantage liées à la péréquation et au déséquilibre fiscal, quoique le sommet de février 2006 sur l'éducation postsecondaire n'a pas su non plus établir de consensus entre les premiers ministres, mis à part l'urgence d'agir dans ce domaine.

La première rencontre ayant abouti à un consensus a véritablement placé les États provinciaux dans un rapport de force face à Ottawa, qui, nous l'avons vu, accepta l'octroi d'un financement en santé à la hauteur des demandes des premiers ministres provinciaux. Par contre, le second consensus – celui portant sur l'éducation postsecondaire et la formation professionnelle – ne donna pas le même effet, et Paul Martin refusa les demandes des premiers ministres provinciaux, c'est-à-dire le rétablissement du financement de l'éducation postsecondaire au niveau de 1994-1995, et la tenue d'une Conférence des premiers ministres sur la question. Ainsi, même lorsque les premiers ministres provinciaux font consensus sur une question touchant leurs champs de compétence, cela ne signifie pas nécessairement que le rapport de force est renversé, ni que les États provinciaux ont un véritable poids face à Ottawa.

Pour l'ancien ministre des Relations intergouvernementales Benoît Pelletier, les deux seuls dossiers pouvant être considérés comme des victoires du Conseil de la fédération sont ceux de la santé, et du déséquilibre fiscal²⁸⁴. Le premier dossier, nous venons d'en parler, s'est soldé par un fort consensus qui a, selon Pelletier, étonné Ottawa et a eu un impact réel sur ce qui deviendra l'entente-cadre sur la santé. Le dossier du déséquilibre fiscal, quant à lui, ne s'est pas soldé par un consensus des premiers ministres, mais constitue tout de même une réussite pour l'ancien ministre. En effet, même s'il n'y a pas eu d'entente entre les premiers ministres provinciaux sur les moyens à prendre pour régler le déséquilibre fiscal, les premiers ministres se sont mis d'accord sur l'existence du problème, et ont mis ce dossier à l'avant-plan. Ce front commun a eu un impact certain sur la réaction et l'attitude d'Ottawa. Il ajoute :

Les provinces ne se sont vraiment pas entendues sur le remède, sur la solution, mais se sont entendues sur le diagnostic, c'est-à-dire que les provinces ont fait consensus sur l'existence du déséquilibre fiscal et sur l'idée que, dans le fond, le système fiscal canadien était dysfonctionnel. Quand je vois toutes les

²⁸⁴ Benoît Pelletier, entretien, 11 septembre 2009.

provinces signer cela, je considère que c'est un bon départ. Parce que ce n'était pas évident pour certaines provinces comme l'Ontario d'admettre que le système fiscal était dysfonctionnel²⁸⁵.

Par contre, lui-même admet que « [o]utre ces dossiers-là, [il] ne voi[t] pas beaucoup de dossiers fédéraux-provinciaux où le Conseil de la fédération a eu un véritable impact²⁸⁶. » De la bouche même du fondateur du Conseil de la fédération, cette affirmation est assez éloquente. Cela signifie que malgré les aspirations du Conseil de la fédération, il ne réussit pas à modifier significativement les rapports de force entre le gouvernement fédéral et les États provinciaux.

Ainsi, le Canada accuse un déficit fédératif marqué au niveau de la hiérarchie des ordres de gouvernement, et les Conférences des premiers ministres, par leur fonctionnement, tendent à accroître, ou du moins à maintenir la suprématie du gouvernement fédéral face aux États provinciaux. Si le Conseil de la fédération fut créé pour rétablir un certain équilibre dans les rapports de force entre les gouvernements, nous avons vu que mis à part l'entente sur la santé, même lorsque les provinces arrivent à un consensus, Ottawa a toujours le dernier mot. De plus, lorsqu'il n'y a pas de consensus entre les premiers ministres provinciaux, cela donne encore plus de force au gouvernement central. Il faut donc conclure que les mécanismes de fédéralisme exécutif ne permettent pas une réduction du déficit fédératif au niveau de la hiérarchie des gouvernements. Penchons-nous maintenant sur la question de la subsidiarité.

4.2 La subsidiarité et l'autonomie financière

Selon G. Bruce Doern, l'utilité de la subsidiarité au Canada est limitée, en raison du partage des pouvoirs dans la Constitution²⁸⁷. À ce sujet, Alain Noël note qu'au Canada, « le principe fédéral est trop important pour permettre à la subsidiarité de jouer un rôle significatif²⁸⁸. » Pourtant, selon André Burelle, le principe de subsidiarité était très présent

²⁸⁵ *Ibid.*

²⁸⁶ *Ibid.*

²⁸⁷ G. Bruce Doern, *Europe Uniting : The EC Model and Canada's Constitutional Debate*, Study no 7, The Canada Round: A Series on the Economics of Constitutional Renewal, Toronto, Institut C. D. Howe, 1991, p. 29.

²⁸⁸ Alain Noël, « Le principe fédéral, la solidarité et le partenariat », *op. cit.*, p. 275.

dans la Constitution de 1867, pour la simple raison que « la fédération canadienne de 1867 était essentiellement composée de provinces rurales formant autant de sociétés closes, dominées par les élites locales et jalouses de leur droit à la différence et de leur autonomie gouvernementale²⁸⁹. » Il ajoute qu'en contexte préindustriel, « il était relativement facile d'imaginer entre les provinces et le fédéral un partage des pouvoirs quasi étanche obéissant en gros au principe de subsidiarité²⁹⁰ ». Peter W. Hogg abonde en ce sens :

l'idée que les pouvoirs gouvernementaux affectant les individus devraient être exercés le plus possible par le niveau de gouvernement le plus près de la population a influencé la Loi constitutionnelle canadienne. Elle peut être identifiée comme un élément important de l'élaboration du système fédéral canadien en 1867, en ayant façonné l'interprétation judiciaire des pouvoirs législatifs principaux, en influençant le développement des programmes nationaux à coûts partagés et en identifiant les valeurs civiles libérales protégées par la Charte des droits²⁹¹.

Selon André Burelle, la Constitution de 1867 respectait bien le principe de subsidiarité. En effet, comme les Pères de la Confédération ont confié les compétences locales aux gouvernements provinciaux et les compétences d'intérêt pancanadien au gouvernement fédéral, les États provinciaux pouvaient ainsi s'occuper des affaires pouvant être gérées localement en toute justice et efficacité²⁹². Par contre, le Canada a profondément changé depuis. Aujourd'hui, avec la mondialisation, les sphères de compétences des deux ordres de gouvernement s'entrecoupent plus que jamais, dans le but de faire face aux problèmes ne pouvant se résoudre ni à l'échelle locale, ni à l'échelle canadienne²⁹³. Comme le notait Gérard Veilleux dès 1971, « il n'est plus possible pour un ordre de gouvernement d'agir dans sa sphère de juridiction [sic] sans influencer de quelque façon l'autre ordre de gouvernement²⁹⁴. » Plus récemment, André Burelle tenait sensiblement les mêmes propos :

²⁸⁹ André Burelle, *Le mal canadien*, op. cit., p. 131.

²⁹⁰ *Ibid.*

²⁹¹ Peter W. Hogg, « Subsidiarity and the Division of Powers in Canada », *National Journal of Constitutional Law*, vol. 3 (1993), p. 355 (notre traduction).

²⁹² André Burelle, *Le mal canadien*, op. cit., pp. 131, 136 et 145.

²⁹³ *Ibid.*, p. 135.

²⁹⁴ Gérard Veilleux, *Les relations intergouvernementales au Canada 1867-1967*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, 1971, p. 11.

[e]t appelés à « penser globalement et à agir localement », nous nous rendons progressivement à l'évidence que la frontière entre les domaines de compétence fédérale et provinciale devient de plus en plus poreuse et floue²⁹⁵.

Ainsi, les deux blocs étanches qu'étaient les compétences provinciales et les compétences fédérales (avec entre eux les compétences partagées avec prépondérance fédérale, l'immigration et l'agriculture), deviennent de plus en plus difficiles à gérer à la seule échelle locale, ou à la seule échelle pancanadienne²⁹⁶. Alors, la subsidiarité laisse de plus en plus de place à l'interdépendance et à la coordination des gouvernements, dans des sphères qui se voulaient au départ plus circonscrites. Toujours selon André Burelle,

[c]ette zone de recoupement, imposée par l'imbrication inextricable et l'envergure continentale et planétaire des questions à résoudre, oblige les fédérations à repenser la subsidiarité pour l'appliquer, par delà le partage des domaines de compétences, à une division la plus efficace possible des rôles et des responsabilités des gouvernements à l'intérieur d'un même domaine de compétence²⁹⁷.

De plus, selon ce que remarquent Alain-G. Gagnon et Xavier Dionne, la mondialisation a fait naître une nouvelle forme de centralisation au Canada. En effet, non seulement le gouvernement fédéral est le seul à participer formellement aux discussions sur la scène internationale, mais « l'érosion de la séparation entre enjeux local et international provoque une intrusion du pouvoir central dans les champs de compétences provinciales²⁹⁸. »

Au Canada, la question de l'autonomie provinciale, en lien avec l'autonomie financière, est très présente en raison des revendications du Québec. En effet, dès les premiers débats entourant la création du Canada, l'accent a été mis sur le fait que les Canadiens français constituaient, à la fois au niveau géographique et au niveau ethnique, « la nationalité la plus homogène et la plus importante au sein de l'espace colonial²⁹⁹. » François Rocher, qui reprend l'interprétation avancée par Arthur Silver, indique qu'une adéquation

²⁹⁵ André Burelle, *Le mal canadien*, op. cit., p.135.

²⁹⁶ *Ibid.*

²⁹⁷ *Ibid.*

²⁹⁸ Alain-G. Gagnon et Xavier Dionne, « Historiographie et fédéralisme au Canada », *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, no 9 (octobre 2009), p. 45.

²⁹⁹ François Rocher, « La dynamique Québec-Canada ou le refus de l'idéal fédéral » dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, op. cit., p. 119.

était faite entre les Canadiens français et le territoire du Bas-Canada, et que de cette adéquation découlait le fait que l'autonomie provinciale devait être préservée pour assurer la protection des intérêts des Canadiens français³⁰⁰. Rocher note d'ailleurs qu'au Bas-Canada, « la propagande des tenants du projet fédéral mit l'accent sur la question de l'autonomie provinciale et l'adéquation entre le Canada français et ce qui allait devenir la province de Québec³⁰¹. »

Après la signature de l'AANB, les États provinciaux dépendaient encore des subventions statutaires du gouvernement fédéral, ce qui handicapait leur autonomie financière. En effet, au niveau des ressources, le gouvernement fédéral pouvait percevoir des taxes et impôts par tout mode de taxation, et les États provinciaux avaient seulement accès aux champs d'imposition directs – imposition de licences et de permis, droits sur les terres publiques, vente de produits et services et impôts fonciers. L'impôt sur le revenu était quant à lui accessible (en théorie) aux deux ordres de gouvernement³⁰². Par contre, comme le souligne Alain Noël, l'élément le plus important de la Loi constitutionnelle de 1867, est l'octroi au gouvernement central des droits de douane et des taxes d'accise, représentant à l'époque près de 80 % des revenus gouvernementaux³⁰³. Les revenus des administrations provinciales, quant à eux, n'étaient pas suffisants, et ils devaient donc recevoir des transferts fédéraux pour fonctionner. Selon David B. Perry, plusieurs États provinciaux devaient se fier aux transferts fédéraux pour la presque totalité de leurs revenus. Par exemple, en 1874, 92 pour cent des revenus du Nouveau-Brunswick provenait de transferts fédéraux, et même l'Ontario et le Québec recevaient des transferts fédéraux représentant 40 à 50 pour cent de leurs revenus³⁰⁴. La part qu'occupent ces transferts dans leurs revenus diminue jusqu'en 1900, car ces montants ne sont pas indexés³⁰⁵. Ces transferts deviennent donc rapidement insuffisants. Les États provinciaux ont alors deux solutions possibles : soit elles accroissent leurs revenus autonomes, soit elles réclament davantage de transferts d'Ottawa. C'est cette deuxième solution qui a été privilégiée. Ces pressions des administrations provinciales

³⁰⁰ *Ibid.*

³⁰¹ *Ibid.*, p. 120.

³⁰² Alain Noël, « Équilibres et déséquilibres dans le partage des ressources financières », *op. cit.*, p.312.

³⁰³ *Ibid.*

³⁰⁴ David B. Perry, *op. cit.*, p. 6.

³⁰⁵ Commission Séguin, *op. cit.*, Annexe 1, *Contexte historique*, p. 17.

débouchèrent sur une entente, en 1907, qui prévoyait une augmentation des subventions statutaires et une modification de l'article 118 de la Constitution qui fixe les transferts fédéraux.

C'est en 1912 que sont données les premières subventions conditionnelles, c'est-à-dire des subventions, dont le versement « est lié à l'atteinte d'objectifs précis et soumis à certaines conditions, dont l'octroi d'un droit de regard et d'un contrôle fédéral quant à leur utilisation³⁰⁶. » Plusieurs programmes de subventions conditionnelles ont été lancés au cours des années qui ont suivi, ce qui a eu pour effet de diminuer considérablement l'autonomie financière des États provinciaux.

À la suite de la Deuxième Guerre mondiale, la volonté du gouvernement fédéral d'élaborer des politiques nationales pour tous les Canadiens intensifie la volonté du gouvernement du Québec de défendre la minorité francophone³⁰⁷. En effet, Maurice Duplessis, alors en bonne posture pour contester l'impérialisme d'Ottawa, met sur pied la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (1953). Le rapport Tremblay, issue de cette commission, « constitue un soutien idéologique pour l'autonomie provinciale prônée par le gouvernement du Québec³⁰⁸. »

Il faut noter que depuis la Deuxième Guerre mondiale, les États provinciaux ont augmenté leur capacité fiscale au Canada de manière assez considérable. D'abord, dès la fin de la Guerre, le gouvernement fédéral offre au Québec et à l'Ontario – qui refusaient la reconduction de l'entente de 1942, par laquelle les États provinciaux laissaient au gouvernement fédéral une place plus importante dans le partage des ressources, en lui octroyant presque tout l'impôt direct – une part de l'impôt fédéral (sur les particuliers et sur les successions) et la totalité de l'impôt provincial sur les sociétés³⁰⁹. Ce sont les « points d'impôts », qui sont définis par le gouvernement fédéral.

³⁰⁶ *Ibid.*, p. 19.

³⁰⁷ Stéphane Paquin, *L'invention d'un mythe. Le pacte entre deux peuples fondateurs*. Montréal, VLB éditeur, 1999, p. 111.

³⁰⁸ *Ibid.*, p. 112.

³⁰⁹ Alain Noël, « Équilibres et déséquilibres dans le partage des ressources financières » dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, op. cit. p. 312-313.

En 1971, les gouvernements fédéral et provinciaux s'entendent pour « permettre à chaque gouvernement de déterminer son propre niveau d'imposition, à partir du revenu défini par le gouvernement fédéral.³¹⁰ » Ainsi, le partage des ressources devient moins rigide. En 1999, avec la création de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, les États provinciaux peuvent désormais déterminer leurs propres structures d'imposition.

L'accroissement de l'autonomie fiscale des États provinciaux se perçoit également par l'augmentation de leurs ressources composées de revenus nets. Tel que l'a démontré Alain Noël³¹¹, le gouvernement fédéral recevait 60,8% des revenus de taxes et impôts en 1960, et seulement 38,7% en 2004, contre 21,8% pour les gouvernements provinciaux en 1960 et 42,1% en 2004, le reste allant entre autres aux gouvernements locaux. En outre,

la tendance semble donc à la décentralisation. Les gouvernements des provinces récoltent de plus en plus leurs propres revenus, à un niveau et à des taux qu'ils choisissent, et ils sont de moins en moins dépendants de transferts fédéraux assortis de conditions³¹².

La Révolution tranquille a accentué la volonté d'autonomie du Québec, spécialement au niveau des pouvoirs « jugés indispensables à son affirmation identitaire dans toutes les sphères d'activité³¹³. » Jusqu'à ce jour, la dynamique Québec-Canada est modelée par l'attachement de l'État du Québec au principe d'autonomie, sa volonté de respect et d'élargissement des compétences provinciales, l'obtention d'un statut particulier et le fédéralisme asymétrique³¹⁴. Il ne faut pas oublier que c'est à l'initiative du gouvernement du Québec qu'a été fondé le Conseil de la fédération. Selon François Rocher, la création du conseil repose sur un constat négatif de l'évolution de la fédération canadienne au cours des trente dernières années, et surtout sur la manière d'agir du gouvernement fédéral.

On lui reproche de banaliser le statut constitutionnel des provinces par la mise en place de « partenariat », les contournant par le fait même; de s'immiscer dans leurs champs de compétence entraînant une confusion pour les citoyens qui

³¹⁰ *Ibid.*, p. 313.

³¹¹ *Ibid.*, p. 314.

³¹² *Ibid.*

³¹³ François Rocher, « La dynamique Québec-Canada ou le refus de l'idéal fédéral » dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, op. cit., p. 121.

³¹⁴ *Ibid.*

ignorent qui est responsable des secteurs d'activité; de refuser de collaborer avec elles; et de nier l'existence du déséquilibre fiscal³¹⁵.

Ce déséquilibre permet à Ottawa de s'ingérer dans des domaines de compétence provinciale – notamment la santé et l'éducation – grâce au pouvoir fédéral de dépenser. Aussi, le gouvernement fédéral a tendance à ajouter des conditions à ses transferts, ce qui limite le pouvoir d'intervention, l'autonomie et les particularités des États provinciaux.

L'évolution du fédéralisme exécutif des dernières années démontre bien la prégnance du phénomène. En effet, nous l'avons vu, une majorité des Conférences des premiers ministres depuis 1993 ont porté sur la santé et les services sociaux, des champs de compétence provinciale, et se sont pour la plupart soldées par des ententes pancanadiennes (entente-cadre sur l'union sociale, entente sur le financement des soins de santé, transferts fédéraux, etc.). Les revendications des premiers ministres provinciaux en matière de santé montrent clairement que celles-ci ne peuvent à elles seules financer la santé, et qu'elles ont besoin de l'aide du gouvernement fédéral. Comme le rappelle Alain Noël,

[p]our être autonome, en effet, une entité fédérée doit disposer de ressources propres, lui permettant d'exercer ses compétences sans dépendre de transferts venant du gouvernement fédéral, transferts toujours susceptibles d'être accompagnés de conditions³¹⁶.

Il rejoint ainsi Kenneth C. Wheare qui affirme que les différents ordres de gouvernement doivent avoir un contrôle total et indépendant sur les ressources nécessaires à la gestion de leurs compétences³¹⁷. Pourtant, concrètement, aucune fédération ne répond à cette condition. Cela laisse place à un modèle de fédéralisme décrit par Keith Banting comme étant le *fédéralisme à coût partagé*³¹⁸. Banting explique que dans ce modèle, le gouvernement fédéral offre un support financier pour des programmes sociaux gérés par les gouvernements provinciaux, selon des termes spécifiques. Dans les faits, le gouvernement fédéral décide

³¹⁵ *Ibid.*, p. 122.

³¹⁶ Alain Noël, « Équilibres et déséquilibres dans le partage des ressources financières », *op. cit.*, p. 308.

³¹⁷ Kenneth C. Wheare, *op. cit.*, p. 93.

³¹⁸ Keith G. Banting, « The Three Federalisms: Social Policy and Intergovernmental Decision-Making » dans Herman Bakvis et Grace Skogstad, *Canadian Federalism. Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, *op. cit.*, p.139.

quand et comment appuyer les programmes provinciaux. Cela peut ouvrir la porte à des actions unilatérales de la part d'Ottawa, qui peut couper ses transferts à tout moment.

Cela ouvre également la porte à une seconde question, celle de l'autonomie financière. Selon Ronald Watts,

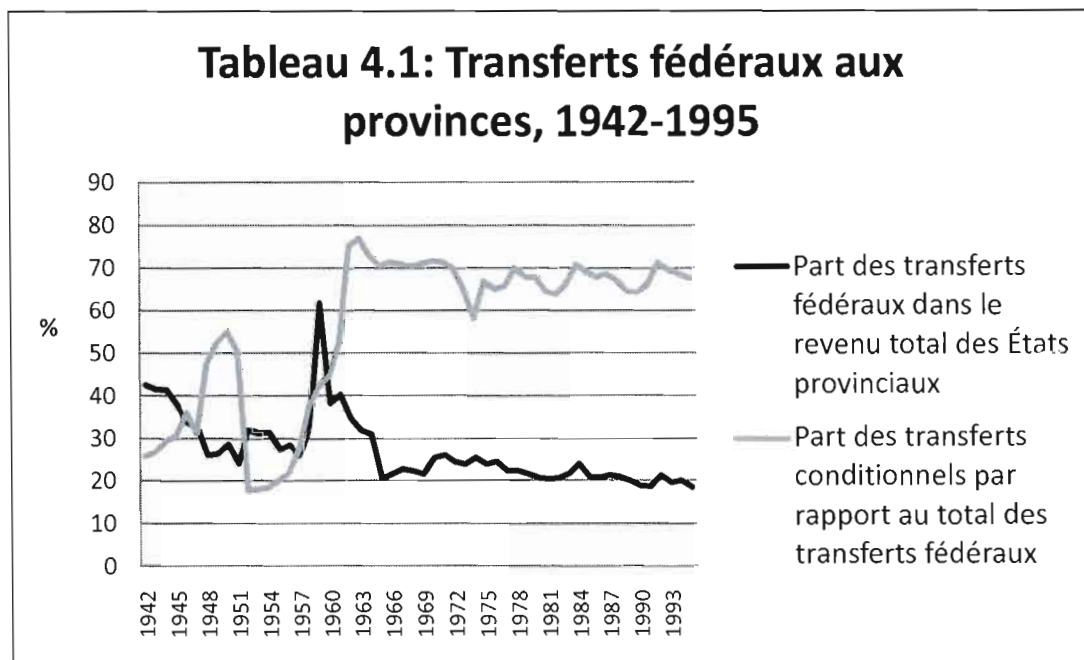
[L]'accès des gouvernements provinciaux à l'impôt sur le revenu (des particuliers et des entreprises) leur a permis de financer une part importante de leurs dépenses à même leurs propres recettes. Toutefois, comme le gouvernement fédéral a également accès à ces sources de recettes, il y a toujours eu un écart entre la capacité fiscale des provinces et leurs responsabilités de dépenses, lesquelles portent sur des domaines importants et coûteux comme la santé, l'éducation et les services sociaux³¹⁹.

Ainsi, les États provinciaux ne semblent pas avoir les ressources financières suffisantes pour exercer leurs fonctions dans leurs propres champs de compétence, et le Canada a donc un déficit fédératif au niveau de la subsidiarité. C'est pourquoi une série de règles et de transferts ont été mis en place afin de combler cet écart. Par contre, comme le souligne Watts, « il n'y a pas de disposition constitutionnelle régissant ces transferts³²⁰. » La seule exception est l'article 36 (2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui prévoit que le gouvernement du Canada doit « faire des paiements de péréquation pour que les gouvernements provinciaux bénéficient de revenus suffisants pour être en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité comparables³²¹. » Le tableau 4.1 illustre bien l'évolution des transferts fédéraux depuis la Deuxième Guerre mondiale jusqu'à aujourd'hui. Nous pouvons remarquer que, globalement, à partir des années 1960, les transferts fédéraux occupent une part de moins en moins importante dans les revenus totaux des États provinciaux, et il y a en moyenne près de 70 % des transferts fédéraux qui sont conditionnels, contre moins de 35 % avant 1960.

³¹⁹ Ronald L. Watts, « Processus visant à ajuster les relations financières fédérales : l'expérience du Canada et de l'Australie », dans Paud Boothe (dir.), *Relations fiscales dans les pays fédéraux*, op. cit., p. 7.

³²⁰ *Ibid.*

³²¹ Canada, *Loi constitutionnelle de 1982*, Partie 3, article 36(2).



Source : Perry, David B., *Financing the Canadian Federation, 1867 to 1995 : Setting the Stage for Change*, Association canadienne d'études fiscales, étude no 102, 1997.

Ainsi, non seulement le pouvoir de décider le montant des transferts et leurs conditions se retrouve entre les mains du gouvernement fédéral, mais en plus, une majorité de ces transferts sont conditionnels, c'est-à-dire qu'ils doivent être utilisés dans un domaine spécifique, se trouvant généralement dans un champ de compétence provinciale.

Selon Ronald L. Watts, « l'interprétation judiciaire de la Constitution accorde au gouvernement fédéral un important pouvoir discrétionnaire sur la façon dont il peut utiliser son pouvoir de dépenser dans les domaines de compétence exclusivement provinciale³²². » Pourtant, la juriste Andrée Lajoie a récemment démontré le contraire :

Au terme d'une analyse fouillée, j'ai en effet pu montrer que la validité constitutionnelle de ce pouvoir, sur laquelle la doctrine est divisée, n'a pas été non plus confirmée par la jurisprudence, ce qui n'a évidemment pas empêché les autorités fédérales de

³²² Ronald L. Watts, « Processus visant à ajuster les relations financières fédérales : l'expérience du Canada et de l'Australie », dans Paul Boothe (dir.), *Relations fiscales dans les pays fédéraux*, op. cit., p. 8.

l'invoquer au soutien de leurs interventions depuis la Deuxième Guerre mondiale, sous la forme de subventions conditionnelles, attribuées successivement aux gouvernements provinciaux (qui se sont prêtés à l'exercice plutôt que de renoncer au fruit des impôts de leurs contribuables), notamment dans le domaine de la santé et de la sécurité sociale, puis aux individus [...] et plus récemment aux municipalités [...]³²³.

Le Canada possède donc un important déficit au niveau de l'autonomie financière et de la subsidiarité, en plus du déficit au niveau de la hiérarchie gouvernementale.

Par contre, Ronald L. Watts note que si « du strict point de vue de la Constitution, le gouvernement fédéral possède un rôle prédominant, tant au regard de son pouvoir législatif et exécutif qu'au regard de la répartition et de l'ajustement des ressources financières³²⁴ », la diversité économique, culturelle et linguistique du Canada a renforcé l'influence politique des gouvernements provinciaux de manière considérable. Donc, même si le pouvoir constitutionnel des processus d'ajustements de relations financières se trouve entre les mains du gouvernement fédéral, « celui-ci a jugé politiquement nécessaire de négocier avec les gouvernements provinciaux des accords sur les transferts intergouvernementaux, voire sur quelques aspects de la politique budgétaire³²⁵. »

Le Rapport de la Commission sur le déséquilibre fiscal (Rapport Séguin), titré *Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada*, fait un lien direct entre le déséquilibre fiscal et l'autonomie financière des États provinciaux. Il y est indiqué que pour avoir un équilibre fiscal dans une fédération, trois conditions doivent être respectées. Premièrement, des sources de revenus autonomes doivent être attribuées à chaque gouvernement, leur permettant de disposer d'un financement adéquat pour être imputables devant leurs citoyens, dans leurs champs de compétence. Deuxièmement, les revenus autonomes et les transferts doivent permettre aux deux ordres de gouvernement de couvrir l'ensemble des dépenses engendrées par leurs champs de compétence. Finalement, les transferts du gouvernement

³²³ Andrée Lajoie, « Le fédéralisme au Canada : provinces et minorités, même combat », *op. cit.*, p. 189.

³²⁴ Ronald L. Watts, « Processus visant à ajuster les relations financières fédérales : l'expérience du Canada et de l'Australie » dans Paud Boothe (dir.), *Relations fiscales dans les pays fédéraux*, *op. cit.*, p. 8.

³²⁵ *Ibid.*

central vers les entités fédérées ne doivent en aucun cas limiter leur autonomie décisionnelle et budgétaire, par exemple en raison de conditions ou de modalités selon lesquelles ils ont été établis³²⁶. Ainsi, « le déséquilibre fiscal soulève toute la question du respect et de l'autonomie décisionnelle et budgétaire des provinces³²⁷ ».

Le fédéralisme exécutif a en quelque sorte permis aux deux ordres de gouvernement de conclure des arrangements bilatéraux ou multilatéraux au niveau des transferts fédéraux aux États provinciaux, dans leurs propres champs de compétence. Les accords au niveau de la santé, de l'éducation ou encore des services sociaux, ont établi les paramètres entourant les transferts fédéraux dans ces domaines. Par contre, si cela permet aux administrations provinciales de gérer les secteurs qu'elles ne pourraient gérer avec leurs seuls revenus, cela ne constitue pas une avancée au niveau de l'autonomie financière.

Les mécanismes sous-tendant le fédéralisme exécutif, bien qu'ils aient permis d'améliorer la subsidiarité au Canada – en donnant aux États provinciaux, à l'aide d'ententes, les ressources financières nécessaires pour gérer leurs propres compétences – ne permet donc pas à ceux-ci d'atteindre l'autonomie financière. Au contraire, nous croyons que ces ententes obtenues au niveau des transferts fédéraux accentuent la dépendance financière des États provinciaux à l'égard du gouvernement fédéral, car celui-ci a toujours le pouvoir de modifier les ententes, les conditions de transfert, et bien sûr, d'y mettre fin. Nous l'avons vu avec le tableau 4.1 (p. 79), les transferts fédéraux sont depuis les années 1960 majoritairement conditionnels, ce qui empêche les États provinciaux d'atteindre l'autonomie financière.

Le Canada possède donc un assez fort déficit fédératif au niveau de la subsidiarité et de l'autonomie financière des entités fédérées, et les mécanismes de fédéralisme exécutif, s'ils permettent d'en arriver à certaines ententes fiscales au niveau de transferts du gouvernement fédéral, n'offrent pas aux administrations provinciales la possibilité de s'affranchir du gouvernement fédéral au niveau financier. Au contraire, ces ententes accentuent leur dépendance financière face à Ottawa, car elles ont des comptes à rendre. Par contre, comme le rappelle Alain Noël, il est difficile, pour une fédération, d'assurer l'autonomie de manière efficace :

³²⁶ Commission Séguin, *op. cit.*, p. 14-15

³²⁷ *Ibid.*, p. 142.

D'une part, il n'est pas possible de définir exactement quelles sont les ressources financières « nécessaires » à l'exercice des compétences de chaque gouvernement. Quel que soit le domaine, les dépenses « nécessaires » ne peuvent être déterminées que par le jeu politique, en fonction des priorités des électeurs, des orientations des partis politiques, ou des problèmes concrets à résoudre. D'autre part, des principes contraires peuvent s'opposer à cet impératif d'autonomie, pour forcer des arbitrages qui seront, eux aussi, politiques³²⁸.

Si le Conseil de la fédération a été créé pour pallier le déficit fédératif de l'autonomie provinciale, peut-on dire qu'il a tenu ses promesses? La première entente (sur la santé en 2004) est une réussite à ce niveau. Non seulement les États provinciaux poussent le gouvernement à verser du financement pour soutenir le système de santé, mais la reconnaissance du fédéralisme asymétrique respectant le caractère distinct du Québec (qui n'a pas à participer au programme fédéral, mais qui reçoit tout de même une pleine compensation financière) améliore de façon significative son autonomie en matière de santé. Par contre, il ne faut pas perdre de vue que le simple fait qu'Ottawa encadre les activités du Québec dans un domaine de compétence provinciale exclusive est une entrave à sa pleine autonomie. Ce fut, à notre avis, la seule réussite du Conseil de la fédération pour l'autonomie provinciale, les autres rencontres n'ayant jamais permis d'établir de consensus entre les premiers ministres provinciaux. Les rencontres de 2004 et de 2006 portant sur la péréquation (où une entente aurait permis aux États provinciaux les plus pauvres une plus grande autonomie financière) n'ont donné aucun résultat, les premiers ministres n'ayant pas réussi à s'entendre sur le montant et la répartition des paiements de péréquation à recevoir du gouvernement fédéral; les rencontres de 2005 et 2006 portant sur l'éducation – qui s'étaient conclues par une demande des premiers ministres provinciaux au gouvernement fédéral de rétablir le financement de l'éducation postsecondaire à ce qu'il était en 1994-1995 et de tenir une Conférence des premiers ministres sur l'éducation postsecondaire au mois de novembre – n'ont pas trouvé écho à Ottawa; celles portant sur l'environnement et les changements climatiques ne donnèrent aucun résultat concret, le consensus attendu autour d'un plan précis de lutte aux gaz à effets de serre ayant laissé place à une simple volonté d'agir, etc.

³²⁸ Alain Noël, « Équilibres et déséquilibres dans le partage des ressources financières », *op. cit.*, p. 309.

Ainsi, nous l'avons vu, le Canada se caractérise par un fort déficit fédératif au niveau de la subsidiarité et de l'autonomie financière, mais ni le Conseil de la fédération, ni les Conférences des premiers ministres ne permettent le redressement de la situation. Au contraire, nous croyons que les deux institutions concourent à l'augmentation de ce déficit, car elles accentuent le rôle d'Ottawa dans le financement et la gestion des compétences provinciales, et diminuent ainsi l'autonomie financière provinciale. En effet, les Conférences des premiers ministres encouragent les premiers ministres provinciaux à discuter avec Ottawa de plans pancanadiens sur des sujets de compétences provinciales (voir tableau 3.1, page 46). Ainsi, les premiers ministres provinciaux, au lieu de demander des transferts sans condition, acceptent le gouvernement fédéral dans la gestion de leurs champs de compétence en demandant des transferts conditionnels. Le même constat peut être fait pour le Conseil de la fédération, et ce, même si le gouvernement fédéral n'est pas directement engagé dans les négociations. Le meilleur exemple que nous pouvons donner est celui de la réunion de 2005 portant sur l'éducation postsecondaire et la formation professionnelle. En effet, les premiers ministres provinciaux, n'ayant pas les moyens de gérer adéquatement l'éducation, demandèrent au gouvernement fédéral de se commettre, non pas avec des transferts sans condition, mais avec du financement conditionnel et une Conférence des premiers ministres sur le sujet. Ainsi, les États provinciaux invitent ouvertement le gouvernement fédéral à s'ingérer dans un champ de compétence provinciale. Cela pose un problème important non seulement au niveau de la subsidiarité, mais également au niveau de l'autonomie financière provinciale.

4.3 La participation

Pour Maurice Croisat, le succès d'une fédération dépend particulièrement de sa représentativité³²⁹ de ses États fédérés au niveau fédéral. Au Canada, la représentation provinciale au niveau central est primordiale, compte tenu de l'étendue du territoire et de sa population, et du fait que le fédéralisme comme organisation politique « accentue les sentiments autonomistes des provinces et des régions³³⁰. »

³²⁹ Maurice Croisat, *Le fédéralisme canadien et la question du Québec*, op. cit., p. 102.

³³⁰ *Ibid.*

Selon Donald Smiley et Ronald Watts, « le Sénat canadien est l'unique exemple de chambre législative fédérale dont la représentation régionale n'est pas assurée par les provinces ou les États³³¹. » Ainsi, la deuxième chambre, qui sert habituellement de représentation des régions (ou États fédérés), ne joue pas ce rôle au Canada, pour la simple raison que les sénateurs sont nommés par le premier ministre du Canada, et non par les États provinciaux. D'ailleurs, les régions sénatoriales ne correspondent pas toujours aux États provinciaux. Comme l'ont noté les auteurs du Rapport du comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada (Rapport Dobbie-Beaudoin),

dans un Canada renouvelé, les institutions centrales doivent être plus attentives aux besoins des régions de l'Est et de l'Ouest et faire place au développement de la société distincte du Québec. La réforme du Sénat est présentée comme un élément majeur de la réponse à ces revendications. La proposition soutient qu'un Sénat élu et efficace, plus équitable et plus légitime, contribuera puissamment à accroître la participation des régions au sein du Parlement fédéral³³².

Smiley et Watts ajoutent que l'incapacité des institutions du gouvernement fédéral à représenter les valeurs et les intérêts des régions constitue une carence institutionnelle importante. Ils notent que pour plusieurs auteurs ayant une vision centraliste du fédéralisme, la faiblesse du gouvernement fédéral canadien est attribuable en grande partie au manque de représentativité régionale³³³. David E. Smith va beaucoup plus loin. Pour lui, « la première chose à dire de la représentation régionale est que, depuis la Confédération, les dispositions constitutionnelles écrites destinées à assurer cette représentation ont été un échec³³⁴. » Pour Smiley et Watts, par contre, ces critiques sont exagérées. Ces derniers croient en effet, à l'instar d'Alan C. Cairns, que les pouvoirs provinciaux reposent sur leur influence au niveau des secteurs de croissance du gouvernement, sur leurs administrations de plus en plus compétentes, sur leur gestion de revenus importants, sur l'ambition de leurs élites politiques et administratives de garder et d'étendre les empires financiers sous leur contrôle, et sur leur

³³¹ Donald V. Smiley et Ronald L. Watts, *op. cit.*, p. 45.

³³² Commission Beaudoin-Dobbie, *op. cit.*, p. 38.

³³³ Donald V. Smiley et Ronald L. Watts, *op. cit.*, p. 31.

³³⁴ David E. Smith, « L'unipartisme gouvernemental, la représentation et l'intégration nationale au Canada » dans Peter Aucoin (dir.), *Les partis et la représentation régionale au Canada*, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986, p. 54.

aptitude à récompenser les intérêts et les forces de leurs politiques. Les États provinciaux sont donc puissants, car le fédéralisme canadien leur donne de l'importance et les rend aptes à dominer leur milieu³³⁵.

Si le Sénat ne peut offrir aux États provinciaux une base de participation adéquate, la Chambre des communes ne peut elle non plus répondre à ce besoin, car elle représente la communauté pancanadienne, et ne peut donc pas servir de cadre à l'expression des besoins provinciaux particuliers³³⁶. Pour Maurice Croisat,

le principe de participation ne peut s'appliquer qu'au niveau de l'organe détenant la réalité du pouvoir : le cabinet, qui assume la fonction originale de représenter les intérêts provinciaux et les principales forces politiques et sociales de la société canadienne³³⁷.

Pour lui, en effet, les principes de représentation au parlement fédéral sont différents pour chacune des chambres, mais ne peuvent dans aucun des cas satisfaire les exigences posées par les principes du fédéralisme. Par contre, le cabinet peut très bien assumer cette fonction.

Dès 1865, le problème de la représentation provinciale se pose, et l'on propose que ce soit le cabinet qui remplisse cette fonction qui est exercée par le Sénat aux États-Unis³³⁸. Ainsi, lors de la conférence de Westminster de 1867, les représentants des colonies s'entendent sur un compromis – qui deviendra une coutume constitutionnelle – permettant à chaque État provincial d'avoir une représentation au gouvernement fédéral, presque proportionnelle à l'importance de sa population. Maurice Croisat liste les conventions, apparues à travers le temps, qui assurent que le cabinet fédéral réponde au principe de représentation :

Chaque province doit avoir au moins un ministre la représentant au sein du cabinet. Chaque ministre défend en même temps les intérêts de sa province et de son ministère.

³³⁵ *Ibid.*, p. 32. Voir également Alan C. Cairns, *From Interstate to Intrastate Federalism*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, 1979, p. 19.

³³⁶ Maurice Croisat, *Le fédéralisme canadien et la question du Québec*, op. cit., p. 95.

³³⁷ *Ibid.*, p. 96.

³³⁸ *Ibid.*, p. 102. Croisat illustre son propos en citant un extrait des débats sur la Confédération.

Cette représentation tient compte, en outre, de l'importance démographique des diverses provinces; les deux grandes provinces, l'Ontario et le Québec se voient attribuer au moins 8 postes chacune ces dernières années³³⁹, la Colombie-Britannique a droit généralement à 3 postes, et les autres provinces à un seul. À l'intérieur de chaque province, une représentation territoriale des différentes régions est quelquefois respectée. Au Québec, par exemple, sont représentés l'Est avec la vieille capitale et l'Ouest avec la métropole Montréal, et en Ontario, une distinction est faite entre la zone torontoise et les zones agricoles, servant de base à une répartition des portefeuilles ministériels. De plus, la répartition des portefeuilles ministériels se fait en tenant compte des intérêts économiques dominants [...]. Enfin, toutes les régions du pays bénéficient, dans la mesure du possible, d'une représentation particulière. [...]³⁴⁰.

Afin de vérifier si les critères de représentation sont respectés de nos jours dans la composition du cabinet fédéral, nous avons, dans le tableau suivant, répertorié les cabinets ministériels formés après chacune des élections depuis l'élection générale de 1993. Nous ne tenons pas compte ici des remaniements ministériels en cours de mandat, ni des démissions et des nominations qui sont survenues entre deux élections. Ce sont les données pour les cabinets formés après l'élection du gouvernement.

³³⁹ Le livre de Croisat est paru en 1979.

³⁴⁰ *Ibid.*, p. 104.

Tableau 4.2 : Répartition des cabinets fédéraux par province, en nombre de sièges et en pourcentage, 1993-2008.

Provinces	1993		1997		2000		2004		2006		2008	
AL	2	6,5%	2	5,4%	2	5,6%	5	12,8%	4	15,4%	6	16,7%
C-B	2	6,5%	4	10,8%	4	11,1%	5	12,8%	4	15,4%	5	13,9%
Î-P-E	1	3,2%	1	2,7%	1	2,8%	1	2,6%	0	0,0%	1	2,8%
MB	2	6,5%	2	5,4%	1	2,8%	1	2,6%	1	3,8%	2	5,6%
N-B	2	6,5%	1	2,7%	1	2,8%	2	5,1%	1	3,8%	1	2,8%
N-E	1	3,2%	1	2,7%	1	2,8%	2	5,1%	1	3,8%	1	2,8%
ON	12	38,7%	14	37,8%	14	38,9%	16	41,0%	9	34,6%	12	33,3%
QC	6	19,4%	9	24,3%	9	25,0%	8	20,5%	4	15,4%	5	13,9%
SK	1	3,2%	1	2,7%	1	2,8%	1	2,6%	1	3,8%	2	5,6%
T-N	1	3,2%	1	2,7%	1	2,8%	1	2,6%	0	0,0%	1	2,8%
Territoires	1	3,2%	1	2,7%	1	2,8%	1	2,6%	0	0,0%	1	2,8%
TOTAL	31	100%	37	100%	36	100%	39	100%	26	100%	36	100%

Source : Parlement du Canada, *Ministres de la couronne*, disponible [en ligne], <http://www2.parl.gc.ca/Parlinfo/Compilations/FederalGovernment/MinisterProvincial.aspx?Language=F> (page consultée le 1^{er} juillet 2009).

Ce tableau illustre deux choses principales. D'abord, il est vrai que la représentation des provinces se fait plus ou moins proportionnellement à leur démographie, le Québec et l'Ontario possédant le plus de ministres³⁴¹, suivis, en ordre, de la Colombie-Britannique et de l'Alberta, du Manitoba et de la Saskatchewan, et finalement de l'Atlantique. Par contre, on peut également identifier une certaine idéologie derrière les nominations au cabinet. Par exemple, les ministres provenant des prairies et de l'Ouest canadien sont beaucoup plus nombreux depuis l'arrivée au pouvoir des Conservateurs de Stephen Harper, alors que le nombre de places réservées aux États du Québec et de l'Ontario est moins important que sous les Libéraux. Bien sûr, cela peut être en partie attribué au fait que le gouvernement conservateur avait peu de candidats « ministrables » au Québec et en Ontario que dans l'Ouest, mais il n'en demeure pas moins que nous sommes en présence d'un problème de représentation régionale.

³⁴¹ Bien que'il y ait sous-représentation dans le cas du Québec.

Nous remarquons également que, contrairement au deuxième point de Maurice Croisat, le Québec n'a eu un minimum de huit sièges que dans la moitié des cabinets, tous libéraux, et n'en a eu que quatre ou cinq sous les Conservateurs. Ainsi, si la représentation provinciale au niveau fédéral passe par la composition du cabinet des ministres, cela reste une mesure informelle, sans aucune garantie, et sujette aux fortunes partisans. Comme le rappellent Donald Smiley et Ronald Watts, « le caractère représentatif du Cabinet dépend entièrement de la coutume et de l'usage plutôt que de la loi, ce qui a laissé la liberté d'adapter la composition du Cabinet aux exigences actuelles de la vie canadienne³⁴². »

Selon James Bickerton, Patrick J. Smith et Alain-G. Gagnon, l'alliance du fédéralisme et du gouvernement parlementaire à la Westminster a contribué « à accentuer et à renforcer la tendance au régionalisme, obligeant les élites politiques à mettre en œuvre des instruments de collaboration intergouvernementale et à coordonner une vaste gamme d'activités et de dépenses publiques³⁴³. » Ces auteurs ajoutent que la nécessité de trouver des moyens permettant d'inclure les régions aux processus décisionnels du cabinet a eu comme effet, avec le temps, « d'user le seul mécanisme qui rende une telle association possible : le système de partis fédéral³⁴⁴. » En effet, les partis politiques remplissaient autrefois cette fonction par le moyen d'un système ministérialiste axé sur le rôle et la formation du cabinet fédéral. Le ministérialisme visait en effet

à assurer que l'exécutif offre une représentation régionale [en favorisant] l'accès d'éminences grises régionales aux postes ministériels clefs, où elles joueront un double rôle, agissant à titre de gestionnaires et en tant que chefs politiques régionaux³⁴⁵.

Aujourd'hui, le ministérialisme se trouve confronté aux questions d'industrialisation et d'urbanisation, aux crises économiques et aux guerres, au commerce et à la concurrence internationale, aux dettes et aux déficits, qui exigent des solutions universalistes,

³⁴² Donald V. Smiley et Ronald L. Watts, *op. cit.*, p. 73.

³⁴³ James Bickerton, Alain-G. Gagnon et Patrick J. Smith, *Partis politiques et comportement électoral au Canada*, Montréal, Boréal, 2002, p. 29.

³⁴⁴ *Ibid.*, p. 29-30.

³⁴⁵ Reginald Whitaker, *The Government Party: Organizing and Financing the Liberal Party of Canada, 1930-1958*, Toronto, University of Toronto Press, 1977, p. 407, cité dans James Bickerton, Alain-G. Gagnon et Patrick J. Smith, *Partis politiques et comportement électoral*, *op. cit.* p. 30.

bureaucratiques et non partisans³⁴⁶. Le ministérialisme est donc de moins en moins efficace pour offrir l'intégration politique des régions canadiennes. David E. Smith ajoute que les partis au pouvoir à Ottawa préfèrent faire « passer la nation avant les régions³⁴⁷ », c'est-à-dire laisser de côté les régionalismes pour redéfinir les paramètres des conflits politiques et promouvoir des politiques nationales, comme les langues officielles, la Charte canadienne des droits et libertés ou encore l'assurance-maladie, ce qui a pour effet de transcender les divisions territoriales au pays.

Selon Peter Aucoin, la représentation régionale est souvent considérée comme un facteur important dans la composition et le fonctionnement du cabinet. En effet, de nombreux premiers ministres, explique-t-il, se sont heurtés au problème de former un cabinet représentatif des régions lorsque les députés du parti élu au gouvernement ne représentent pas toutes les régions³⁴⁸. Il ajoute que la centralisation des pouvoirs et le raffermissement de la position du premier ministre et du Bureau du Conseil privé nuisent à la représentation régionale du cabinet.

Ainsi, ce n'est pas au sein du Cabinet que les intérêts régionaux sont représentés et conciliés dans le processus décisionnel du gouvernement. Pour être efficaces, les ministres régionaux doivent maintenant non seulement convaincre le premier ministre et leurs collègues du Cabinet de la nécessité de tenir compte des intérêts régionaux qu'ils représentent, mais ils doivent également le faire au sein d'un processus décisionnel qui est devenu plus officiel, plus structuré et plus complexe³⁴⁹.

Il existe, spécifiquement au Québec, un parti permettant la représentation provinciale au niveau fédéral : le Bloc québécois. En effet, dans l'histoire politique canadienne, les partis nationalistes québécois à la Chambre des communes se mobilisent afin de combler un manque de représentation des intérêts et des valeurs des Québécois. Comme le notent James Bickerton, Alain-G. Gagnon et Patrick J. Smith,

³⁴⁶ James Bickerton, Alain-G. Gagnon et Patrick J. Smith, *Partis politiques et comportement électoral*, *op. cit.*, p. 30.

³⁴⁷ David E. Smith, *op. cit.*, p. 1. Le texte de Smith étant publié en 1986, sa remarque concerne principalement les gouvernements libéraux de Lester B. Pearson, Pierre Elliott Trudeau et John Turner. Nous pouvons par contre remarquer que cette tendance semble s'être poursuivie jusqu'à aujourd'hui.

³⁴⁸ Peter Aucoin, « Le régionalisme, les partis et le gouvernement national » dans Peter Aucoin (dir.), *Les partis et la représentation régionale au Canada*, *op. cit.*, p. 170.

³⁴⁹ *Ibid.*, p. 173.

[e]n un sens, l'avènement de partis défendant les intérêts québécois sur la scène fédérale peut être vu comme une jauge indiquant dans quelle mesure les activités de courtage des partis dominants n'ont pu maintenir leur noyau d'appui au Québec. [...] Si le parti néglige les valeurs et les préoccupations de son noyau électoral ou que l'électeur croit que ces préoccupations ne seront pas l'objet d'une représentation adéquate, le parti en question risque d'être abandonné au profit d'une option nationaliste³⁵⁰.

Ainsi, le Bloc québécois, comme avant lui (et avec un impact beaucoup plus limité) la Ligue nationaliste, le Bloc populaire et le Crédit social, ont permis aux Québécois de voter pour un parti leur assurant une représentation à Ottawa. Par contre, ces tiers partis sont généralement voués à un rôle d'opposition, et ne participent pratiquement jamais au pouvoir.

Le Canada connaît ainsi un important déficit fédératif au niveau de la participation provinciale au pouvoir central. L'institution utilisée habituellement à cette fin dans les fédérations – le sénat ou la deuxième chambre – ne peut, au Canada, répondre à ce besoin, du moins sous sa forme actuelle. Le cabinet ministériel peut, quant à lui, être d'un certain secours pour la représentation des États provinciaux, mais comme nous l'avons vu, cette forme de représentation n'est ni garantie, ni institutionnalisée, et peut être affectée par le parti au pouvoir.

À ce niveau, le fédéralisme exécutif peut être une avenue intéressante pour assurer une participation provinciale à la prise de décision du gouvernement fédéral. En effet, les Conférences des premiers ministres et le Conseil de la fédération sont deux tribunes offertes aux premiers ministres provinciaux pour leur permettre de partager, avec les autres premiers ministres provinciaux et avec le gouvernement fédéral, leurs intérêts et leurs besoins. En principe, cela offre également une voix aux États provinciaux dans le processus décisionnel central, en ce sens où ils participent à l'élaboration de mesures fédérales. Par exemple, l'entente sur l'union sociale canadienne, en 1999, démontre bien le climat à l'intérieur duquel les États provinciaux ont tenté de participer au pouvoir central. Comme le rappelle Alain-G. Gagnon, à la suite des échecs de Meech et de Charlottetown, « il devenait impératif pour les

³⁵⁰ James Bickerton, Alain-G. Gagnon et Patrick J. Smith, *Partis politiques et comportement électoral*, *op. cit.*, p. 215.

provinces de mieux affirmer leurs rôles dans la fédération canadienne³⁵¹. » Cette volonté des États provinciaux, si elle était véritablement menée à terme, elle rendrait « les menaces d'intervention unilatérale du gouvernement central impossibles³⁵². » Par contre, comme le rappelle Gagnon, « Ottawa possède une arme fort importante pour miner le consensus éventuel des provinces, celle de son pouvoir de dépenser³⁵³. » Ainsi, écrivant en 2000, Gagnon constate que

Depuis 1993, le gouvernement central a imposé les grandes orientations gouvernementales au moment du dépôt du budget, négligeant même de chercher des accommodements avec les gouvernements provinciaux à l'extérieur de ce cadre. Le forum de la Rencontre des premiers ministres canadiens est présenté par Ottawa comme un lieu de discord alors qu'il constitue simplement un haut lieu de délibération démocratique entre l'ensemble des représentants des communautés politiques canadiennes³⁵⁴.

Ainsi, lors de l'élaboration de l'entente-cadre sur l'union sociale canadienne, le gouvernement fédéral, au lieu de consulter les premiers ministres provinciaux (dans un champ relevant de leurs compétences), a revu unilatéralement le calcul et les normes des transferts provinciaux. Cet épisode des relations intergouvernementales illustre la faiblesse des Conférences pour favoriser la participation provinciale aux décisions centrales. En effet, il semble qu'elles ne peuvent participer que dans la mesure où Ottawa accepte qu'elles participent, et leur rôle est purement consultatif, la décision finale appartenant au gouvernement fédéral.

Bien que le Conseil de la fédération exerce « un rôle majeur en ce qui concerne la coordination par tous les gouvernements (fédéral et provinciaux) des politiques, décisions et autres mesures ayant un impact sérieux sur l'orientation économique du Canada³⁵⁵ », il n'est pas clair qu'il améliore la participation provinciale à la prise de décision fédérale. En effet, (nous l'avons vu avec l'analyse des résultats du Conseil), bien que les États provinciaux semblent participer à la prise de décision lorsque le gouvernement fédéral accorde de

³⁵¹ Alain-G. Gagnon, « Travailler en partenariat pour les Canadiens » dans Alain-G. Gagnon (dir.), *L'union sociale canadienne sans le Québec*, op. cit., p.157-158.

³⁵² *Ibid.*, p. 158.

³⁵³ *Ibid.*

³⁵⁴ *Ibid.*, p. 159.

³⁵⁵ Benoît Pelletier, *Un projet pour le Québec. Affirmation, autonomie et leadership*, op. cit., p. 103.

l'importance à leurs demandes et accepte de les accommoder, ils sont totalement impuissants lorsque ce dernier est en désaccord. Les questions portant sur la péréquation et le déséquilibre fiscal en sont de bons exemples. En 2004, avec l'absence de consensus provincial, le gouvernement fédéral avait toute la latitude souhaitée pour agir sans leur approbation³⁵⁶. En 2006, la question du déséquilibre fiscal ne fait pas non plus consensus, ce qui permet à Ottawa d'en faire à sa guise. Ainsi, en étant prisonnier de la règle du consensus, le Conseil de la fédération risque trop souvent de mettre les États provinciaux en position de faiblesse face au gouvernement fédéral. Et même lorsqu'il y a consensus, Ottawa est toujours libre d'en faire à sa guise.

Ainsi, le Canada possède un certain déficit fédératif au niveau de la participation provinciale à la prise de décision fédérale. Ni le Sénat ni le Cabinet ne remplissent cette fonction de manière adéquate. Les mécanismes de fédéralisme exécutif, s'ils semblent permettre une certaine participation, ne sont pas l'institutionnalisation de cette participation des États provinciaux. Ceux-ci ne participent pas aux décisions centrales, elles ne font qu'y exprimer leurs opinions et leurs volontés, mais en étant, encore et toujours, à la merci du gouvernement fédéral. De plus, la recherche du consensus peut s'avérer très ardue, et à ce moment Ottawa se retrouve en position de force. La diminution du déficit fédératif au chapitre de la participation au Canada ne passe donc pas non plus par le fédéralisme exécutif.

4.4 Le système partisan

Le système partisan peut jouer un rôle de premier plan dans le fonctionnement du principe fédéral, car il peut modifier de façon significative les relations entre les différents ordres de gouvernement. Le Canada n'échappe pas à la règle. Pourtant, la corrélation entre fédéralisme et partis politiques est peu étudiée par les politologues canadiens. En effet, alors que les spécialistes des partis politiques ont tendance à tenir le fédéralisme pour acquis, les spécialistes de ce dernier se concentrent davantage sur les questions constitutionnelles et sur

³⁵⁶ Il est à noter ici que, comme nous l'avons démontré, la rencontre de 2004 sur le déséquilibre fiscal peut quand même être perçue comme une réussite, malgré l'absence de consensus, car elle a permis des avancées significatives au niveau de la reconnaissance du déséquilibre fiscal par le gouvernement fédéral et les États provinciaux.

les relations intergouvernementales que sur les partis politiques³⁵⁷. Par contre, un système de parti efficace et porteur est primordial à l'organisation d'un gouvernement fédéral³⁵⁸. Pour Kenneth C. Wheare, un bon système de partis permet à des citoyens ayant des intérêts et des opinions diverses d'avoir un certain poids politique³⁵⁹. Ainsi, un bon système de partis devrait permettre l'expression des intérêts régionaux et des différents points de vue, tout en permettant une convergence des partis afin d'obtenir un consensus national³⁶⁰. David E. Smith croit même que les partis politiques nationaux « ont été communément reconnus comme les garants de la solidité du fédéralisme canadien³⁶¹. » En effet, il notait que l'étude des partis politiques fédéraux depuis 1867 démontre qu'ils ont toujours été « avantageusement placés pour répondre aux exigences contradictoires inhérentes à tout régime fédéral³⁶². » C'est également la thèse de William H. Riker :

Peu importent les conditions sociales générales, s'il y en a qui soutiennent le pacte fédéral, c'est qu'il y a une condition institutionnelle qui contrôle la nature du pacte dans toutes les instances [...]. Il s'agit du système de partis, qui peut être considéré comme la variable principale intervenant entre les conditions sociales historiques et la nature spécifique du pacte fédéral³⁶³.

Les partis politiques ont façonné la fédération canadienne depuis sa création en 1867. Comme le notent R. Kenneth Carty et Steven B. Wolinetz,

[l]a gestion de la fédération canadienne est généralement perçue comme un exercice intergouvernemental non partisan dont les partis politiques ont été systématiquement exclus. [En fait,] les gouvernements de la fédération sont tous des gouvernements partisans, qui dépendent, en matière de survie et de pouvoir, d'engagements et de partisans³⁶⁴.

³⁵⁷ Selon Garth Stevenson, « Federalism and Party Politics », dans Garth Stevenson (dir.), *Federalism in Canada, Selected Readings*, Toronto, McClelland & Stewart, 1989, p. 298.

³⁵⁸ Kenneth C. Wheare, *op. cit.*, p. 82.

³⁵⁹ *Ibid.*

³⁶⁰ Garth Stevenson, *Federalism in Canada, Selected Readings.*, *op. cit.*, p. 298.

³⁶¹ David E. Smith, *op. cit.*, p. 1.

³⁶² *Ibid.*

³⁶³ William H. Riker, *Federalism*, *op. cit.*, p. 136 (notre traduction).

³⁶⁴ R. Kenneth Carty et Steven B. Wolinetz, *op. cit.*, p. 57 (notre traduction).

Ainsi, les partis politiques influencent directement la manière avec laquelle s'impose le principe fédéral. Par contre, Donald Smiley et Ronald Watts croient, quant à eux, que le rôle des partis politiques est bien faible au Canada, en comparaison aux autres fédérations.

Les partis politiques canadiens jouent généralement un rôle très limité pour ce qui est d'engager les organes de décision du gouvernement à mettre en œuvre des politiques particulières. L'absence de différences idéologiques entre les deux principaux partis nationaux prive les électeurs de la possibilité de choisir, lors des élections générales, des orientations fondamentales de politique. [...] Les militants non élus des partis libéral et progressiste-conservateur ne participent pas d'une manière décisive à la formulation des politiques, et leurs possibilités dans le domaine de la recherche sont très mal exploitées. Cela laisse aux chefs parlementaires des partis presque toute latitude de déterminer les engagements de leur parti et, s'ils sont au pouvoir, d'inciter le gouvernement à réaliser des politiques particulières³⁶⁵.

Les électeurs n'ont donc pas la possibilité de choisir parmi des ensembles distincts de politiques diverses. De plus, la séparation des ailes provinciales et fédérales des partis a comme conséquence que les partis en tant que tels n'ont que très peu de marge de manoeuvre lorsque vient le temps d'harmoniser les intérêts fédéraux et provinciaux.

Pour la question de l'intégration des partis politiques, Donald Smiley avance que bien qu'il soit difficile d'identifier une tendance générale quant à l'intégration des partis au Canada, celui-ci semble peu élevé :

Malgré notre ignorance de la complexité du comportement électoral fédéral-provincial, nous connaissons néanmoins les limites de la dépendance électorale en ce sens où certains partis ont réussi à dominer certaines provinces à un niveau ou à un autre pendant de longues périodes de temps tout en restant relativement faibles ou absent à l'autre niveau³⁶⁶.

Pour Smiley, l'intégration des partis politiques se démontre entre autres par une dépendance électorale, c'est-à-dire que les partis fédéraux et provinciaux de même

³⁶⁵ Donald V. Smiley et Ronald L. Watts, *op. cit.*, p. 30.

³⁶⁶ Donald V. Smiley, *Canada in Question: Federalism in the Eighties*, *op. cit.*, p. 129 (notre traduction).

désignation remportent généralement la même allégeance de l'électorat. Nous pouvons selon lui difficilement faire ce constat au Canada³⁶⁷.

Un autre point mérite d'être soulevé. Le parlementarisme ne permet pas aux députés de poser des gestes autonomes pour défendre des intérêts provinciaux ou régionaux, en raison de la discipline imposée aux partis.

Dans certaines circonstances, un groupe de députés minoritaires dans le caucus de son parti doit sacrifier les intérêts provinciaux qu'ils représentent à l'unité et à la cohésion du parti. La discipline de vote des partis au parlement peut être une cause de tension au sein de l'instance parlementaire, mais aussi entre les organisations provinciales du parti et les communautés locales dont les demandes sont sacrifiées ou momentanément méconnues³⁶⁸.

Cela vient non seulement miner la représentation régionale au niveau fédéral, mais selon Maurice Croisat, c'est ce qui a mené à l'apparition des tiers partis fédéraux ayant une base régionale ou provinciale³⁶⁹.

Dans le cadre de ce mémoire, nous nous attardons principalement à la période débutant en 1993, et se poursuivant encore jusqu'à la fin de la décennie 2000. La plupart des auteurs s'entendent pour dire qu'il y a eu, en 1993, un changement majeur dans le système de partis. Réjean Pelletier le qualifie de « tremblement de terre électoral³⁷⁰. » Kenneth Carty, William Cross et Lisa Young indiquent que « la politique de partis au Canada s'écroule au début des années 1990³⁷¹ », ajoutant que « tous les partis politiques ont réalisé que 1993 a produit un choc majeur³⁷². » James Bickerton, Patrick J. Smith et Alain-G. Gagnon également choisissent des images fortes pour qualifier ce changement de système, en indiquant que la « douteuse arène unique de rivalité politique vola en éclats³⁷³ » et que les néo-démocrates, qui

³⁶⁷ *Ibid.*

³⁶⁸ Maurice Croisat, *Le fédéralisme canadien et la question du Québec*, *op. cit.*, p. 167.

³⁶⁹ *Ibid.*, p. 167-168.

³⁷⁰ Réjean Pelletier, « Les partis politiques fédéraux », dans Réjean Pelletier et Manon Tremblay (dir.), *op. cit.*, p. 164.

³⁷¹ R. Kenneth Carty, William Cross et Lisa Young, *Rebuilding Canadian Party Politics*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2000, p. 3.

³⁷² *Ibid.*, p. 13.

³⁷³ James Bickerton, Alain-G. Gagnon et Patrick J. Smith, *Partis politiques et comportement électoral au Canada*, *op. cit.*, p. 24.

auraient pu, en 1988, prendre la place des Libéraux comme solution de rechange aux Conservateurs, «ont également été presque anéantis lors du scrutin de 1993³⁷⁴.» Le politologue William Cross résume bien la transformation :

La composition et le caractère des partis politiques fédéraux canadiens, et la compétition entre les partis ont dramatiquement changé à la fin du XX^e siècle. L'élection générale de 1993 a inauguré un nouveau système de partis marqué par, entre autres, une augmentation du nombre de partis, la montée des partis régionaux, une fragmentation significative de l'appui électoral et de la communication politique, et un changement dans les normes démocratiques³⁷⁵.

L'échec de l'Accord du lac Meech et de l'Entente de Charlottetown a créé un fort mécontentement chez les électeurs, et principalement chez les nationalistes québécois et chez les conservateurs de l'Ouest³⁷⁶. Ce mécontentement est à l'origine de la fondation de deux nouveaux partis, le Parti réformiste et le Bloc québécois. Ce dernier forma d'ailleurs l'Opposition officielle à la Chambre des communes, avec 54 députés. De plus, même si le gouvernement fédéral ne fut formé que par les Libéraux de Jean Chrétien, cela n'implique pas la fin de la politique régionale. Au contraire,

C'est grâce à l'appui massif de l'Ontario si les Libéraux ont pu se maintenir au pouvoir, alors que le Bloc québécois tire sa force du Québec, le parti réformiste (devenu l'Alliance canadienne en 2000) dominait dans l'Ouest alors que les Conservateurs étaient surtout présents dans les provinces de l'Atlantique³⁷⁷.

En bref, la régionalisation de la politique canadienne, l'arrivée de deux nouveaux partis et le mécontentement de l'électorat ont profondément changé le paysage politique canadien.

Dans une démocratie, les partis politiques jouent un rôle important comme intermédiaires entre la société et l'État³⁷⁸, et sont donc des institutions cruciales pour la

³⁷⁴ *Ibid.*, p. 25.

³⁷⁵ William Cross, *Political Parties*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2004, p. 5 (notre traduction).

³⁷⁶ Réjean Pelletier, « Les partis politiques fédéraux », dans Réjean Pelletier et Manon Tremblay, *op. cit.*, p. 164.

³⁷⁷ *Ibid.*

³⁷⁸ R. Kenneth Carty, William Cross et Lisa Young, *op. cit.*, p. 84.

démocratie canadienne. En fait, dans une société large et complexe comme le Canada, les partis politiques relient les Canadiens les uns avec les autres, et avec leurs institutions gouvernementales³⁷⁹. Il n'est donc pas surprenant que les électeurs aient exprimé une insatisfaction générale après les échecs successifs de Meech et de Charlottetown. Selon William Cross, les Canadiens trouvent les politiques des partis trop élitistes, et ne représentant pas suffisamment leurs points de vue³⁸⁰. C'est donc que les partis politiques manquent à leur devoir de représentation démocratique. De plus, malgré la régionalisation du système partisan, le pouvoir semble toujours se partager entre les deux grands partis, et ce, même depuis 1993. En effet, après dix ans de gouvernements libéraux majoritaires, les gouvernements minoritaires qui ont suivi ont été libéraux, puis conservateurs. Par contre, il est utile de noter que les votes allant à ces deux formations ont continué à diminuer, ce qui révèle « que l'érosion du bipartisme propre au modèle de Westminster se poursuit³⁸¹. » Cela fut vrai jusqu'à l'arrivée de Stephen Harper à la tête des Conservateurs, et la fusion de ceux-ci avec l'Alliance canadienne, car à partir de l'élection de 2004, les votes au Parti conservateur n'ont cessé d'augmenter.

Ces éléments – le bipartisme et le manque de représentation démocratique – constituent un déficit fédératif, en ce sens où ils empêchent le système de partis canadien de répondre aux critères de Kenneth C. Wheare énoncés plus haut, c'est-à-dire de permettre à tous les citoyens de toutes allégeances et avec des opinions diverses d'avoir la possibilité d'être représentés. En effet, comme le note la politologue Maureen Covell, on s'attend des partis canadiens

qu'ils assument une responsabilité particulière en matière d'intégration nationale. Alors que dans d'autres systèmes l'intégration nationale renvoie à l'intégration des groupes économiques, au Canada cette fonction englobe l'intégration socioéconomique ainsi que l'articulation et la conciliation des intérêts régionaux et linguistiques³⁸².

³⁷⁹ William Cross, *op. cit.*, p.171.

³⁸⁰ *Ibid.*

³⁸¹ James Bickerton, Alain-G. Gagnon et Patrick J. Smith, *Partis politiques et comportement électoral*, *op. cit.*, p. 278.

³⁸² Maureen Covell, « Les partis en tant qu'institutions de gouvernement national » dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada. Représentativité et intégration*, Commission royale sur

David J. Elkins ajoute que le problème actuel du système partisan au Canada est que les partis fédéraux aspirant au pouvoir sont généralement divisés selon les mêmes lignes de démarcation que l'on retrouve dans l'ensemble du pays. La représentation de toutes les parties du pays passe par l'intégration des clivages qui le caractérisent. Il ajoute :

penser que les partis peuvent, pourraient ou devraient unifier le pays, c'est ramener le problème à la question de l'unité au sein du parti. Si le problème de l'unité nationale n'existait pas, les partis pourraient s'organiser et se comporter différemment. S'ils n'y parviennent pas, c'est que le problème est loin d'être simple !³⁸³

Contrairement aux autres points exposés dans ce chapitre, ce n'est pas le fédéralisme exécutif qui a une influence sur le système de partis, mais l'inverse. En effet, les relations intergouvernementales évoluent de façon importante selon le parti qui exerce le pouvoir, que ce soit au gouvernement fédéral ou aux gouvernements provinciaux. Le meilleur exemple est sans contredit celui du gouvernement du Québec. Il est évident que les premiers ministres québécois n'auront pas la même attitude s'ils sont d'allégeance libérale ou péquiste. En effet, un premier ministre souverainiste est souvent mal à l'aise de signer une entente pancanadienne³⁸⁴, ou de discuter constitution (nous n'avons qu'à rappeler que Lucien Bouchard avait promis de quitter la scène, en 1996, lorsque les premiers ministres avaient abordé le sujet de la formule de modification de la Constitution). En fait, comme nous l'avons indiqué dans le deuxième chapitre, la Conférence de 1996 ne donna lieu à aucune entente importante. Puis, de 1997 à 1999, le premier ministre du Québec refusa de signer l'entente-cadre sur l'union sociale. Il n'y a donc qu'en 2000, où le premier ministre Bernard Landry a signé l'entente sur le financement des services de santé, où un gouvernement péquiste a accepté de participer à un important plan pancanadien touchant les champs de compétences provinciales. Les premiers ministres libéraux, comme Daniel Johnson en 1994 ou Jean Charest en 2003, sont généralement plus à l'aise à endosser les projets pancanadiens.

la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, Ministère d'Approvisionnement et Services Canada, 1991, p. 77.

³⁸³ David J. Elkins « Les partis en tant qu'institutions nationales, un essai comparatif » dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada, op. cit.*, p. 14.

³⁸⁴ Benoît Pelletier, entretien, 11 septembre 2009.

Selon certains auteurs, les premiers ministres fédéral et provinciaux hors Québec sont beaucoup plus réticents à négocier avec un gouvernement souverainiste. Comme le notent Peter Meekison, Hamish Telford et Harvey Lazar,

[L]orsque le Parti Québécois était au pouvoir, l'influence considérable du Québec fut diminuée en raison de l'agenda sécessionniste. L'élection des Libéraux en 2003 sous le premier ministre fédéraliste Jean Charest a donné au Québec l'opportunité d'occuper à nouveau un rôle de leader dans les relations intergouvernementales³⁸⁵.

D'ailleurs, le premier ministre du Canada Stephen Harper, lors de la campagne électorale québécoise de 2007, avait invité les Québécois « à élire un gouvernement fédéraliste s'ils veulent obtenir une limitation du pouvoir de dépenser³⁸⁶. » En effet, comme le rapporte le journaliste Joël-Denis Bellavance,

[h]ier, M. Harper a affirmé qu'il est prêt à discuter de l'idée de transférer des points d'impôt aux provinces. Mais il a fait valoir que cela ne peut se faire que si les Québécois élisent un gouvernement fédéraliste. Idem pour limiter le pouvoir fédéral de dépenser³⁸⁷.

S'ajoutant aux voix de Meekison, Telford et Lazar, l'ancien ministre des relations intergouvernementales du Québec sous les Libéraux de Jean Charest, M. Benoît Pelletier, note qu'en plus de la méfiance des autres premiers ministres, les gouvernements péquistes semblaient se complaire dans une forme d'échec.

Ils semblaient plus ou moins préoccupés par la réussite des discussions, car les échecs les nourrissaient. Je ne dis pas que systématiquement ils recherchaient l'échec, parce que malgré tout ils recherchaient à servir les intérêts des Québécois, mais l'échec leur faisait moins peur qu'à nous, parce qu'ils se disaient que s'il y a un échec, cela fait la démonstration que le fédéralisme n'est pas viable³⁸⁸.

³⁸⁵ J. Peter Meekison, Hamish Telford et Harvey Lazar, « The Institutions of Executive Federalism : Myths and Realities » dans J. Peter Meekison, Hamish Telford et Harvey Lazar (dir.), *op. cit.*, p. 17 (notre traduction).

³⁸⁶ Joël-Denis Bellavance, « Harper ne négociera qu'avec un parti fédéraliste », *La Presse*, 22 mars 2007, p. A1.

³⁸⁷ *Ibid.*

³⁸⁸ Benoît Pelletier, entretien, 11 septembre 2009.

Pourtant, cette vision ne semble pas partagée par tous. En effet, un observateur travaillant au Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes (SAIC) nous a indiqué que les relations intergouvernementales varient très peu avec les changements de partis politiques. D'un point de vue extérieur, il assiste davantage à une continuité au niveau des revendications et de l'attitude face aux négociations. Cela vient rejoindre l'observation de Martin Papillon et Richard Simeon, qui notent que généralement, les administrations provinciales ont sensiblement les mêmes revendications, peu importe le parti au pouvoir. En effet, la taille de l'État provincial, sa richesse, sa situation politique, sociale ou économique, influencent davantage ses revendications que le parti formant le gouvernement. Le Nouveau-Brunswick est davantage préoccupé par le bilinguisme que l'Alberta. Les revendications du Québec sont toujours axées vers l'autonomie, peu importe si le parti au pouvoir est souverainiste ou fédéraliste, l'Ontario est grande et riche, l'Île-du-Prince-Édouard est petite et pauvre. Ce ne sont donc pas les revendications qui changent d'un parti à l'autre, mais les stratégies adoptées lors des négociations intergouvernementales³⁸⁹.

Dans les faits, lorsque nous étudions les Conférences des premiers ministres de 1993 à aujourd'hui (celles ciblées par ce mémoire), nous pouvons constater que le parti au pouvoir, du moins au Québec, ne semble pas influencer sur les résultats. En effet, il serait trop facile de dire que c'est un gouvernement péquiste qui a refusé de signer l'entente-cadre sur l'union sociale en 1999. Comme nous l'avons vu, le gouvernement a voulu signer l'entente jusqu'au dernier moment, et c'est en raison du refus du gouvernement fédéral de donner un droit de retrait avec pleine compensation financière aux États provinciaux. Comme le note Claude Ryan,

[c]ertains tentent de minimiser la portée de l'abandon dénoncé par Lucien Bouchard en laissant entendre que, de toute manière, son parti n'aurait jamais consenti à ce qu'il signe une entente pancanadienne sur l'union sociale. Ceux qui raisonnent ainsi feignent d'ignorer que le chef du Parti libéral du Québec,

³⁸⁹ Martin Papillon et Richard Simeon, « The Weakest Link ? First Ministers' Conferences in Canadian Intergovernmental Relations », dans J. Peter Meekison, Hamish Telford et Harvey Lazar (dir.), *Canada : The State of the Federation 2002*, op. cit., p. 127.

Jean Charest, a déclaré qu'il aurait lui aussi refusé de signer l'entente du 4 février³⁹⁰.

De plus, le gouvernement du Québec, sous le Parti québécois, a signé les ententes de 2000 et 2003 sur le financement et le renouvellement des soins de santé. De son côté, le gouvernement libéral de Jean Charest, a signé, en 2004, une entente bilatérale qui permet au Québec d'appliquer son propre plan de soins de santé, avec pleine compensation financière lors de l'entente sur le plan décennal pour la consolidation des soins de santé. Ainsi, les premiers ministres du Québec jouent souvent la carte du nationalisme, peu importe leur allégeance politique.

La politique électorale, quant à elle, vient souvent modifier les relations intergouvernementales. En effet, les Conférences des premiers ministres sont souvent utilisées comme plateforme électorale par les partis politiques, et les premiers ministres nouvellement élus déclarent souvent leur volonté de renouveler l'harmonie intergouvernementale³⁹¹.

Selon Donald Smiley, le lien le plus évident entre le système de partis et le fédéralisme exécutif se situe dans le fait que le pouvoir de ceux qui prennent les décisions finales a été d'abord légitimé par une élection³⁹². Par contre, les députés ne faisant pas partie du gouvernement, étant dans le système canadien écartés du pouvoir, sont exclus des relations intergouvernementales :

Les relations fédérales-provinciales n'ont droit qu'à peu de temps de débats au parlement fédéral et dans les législatures provinciales, et généralement les membres de l'opposition n'ont aucune véritable alternative que celle d'endosser les décisions prises lors des négociations intergouvernementales³⁹³.

D'ailleurs, notre observateur travaillant au SAIC indique que les premiers ministres veulent avant tout plaire à leur électorat, et que si les négociations intergouvernementales ne font pas partie des enjeux électoraux, ils n'y accorderont que peu d'attention.

³⁹⁰ Claude Ryan, « L'entente sur l'union sociale canadienne vue par un fédéraliste québécois » dans Alain-G. Gagnon (dir.), *L'union sociale sans le Québec*, op. cit., p. 247.

³⁹¹ *Ibid.*

³⁹² Donald V. Smiley, *Canada in Question : Federalism in the Eighties*, op. cit., p. 146.

³⁹³ *Ibid.*, p. 146 (notre traduction).

Ainsi, les partis politiques influencent peu le fonctionnement du fédéralisme exécutif, et celui-ci n'améliore pas non plus le système de partis au Canada. Comme le note David J. Elkins,

[c]'est parfois l'esprit partisan des gouvernements qui décidera s'ils prennent position ou tentent de jouer la carte du ralliement. Cependant, la présence d'un même parti au pouvoir aux deux paliers de gouvernement n'a pas été dans le passé une garantie d'harmonie. De même, deux gouvernements provinciaux du même parti peuvent connaître des désaccords et des conflits considérables³⁹⁴.

Dans une société fédérale où l'on accepte la diversité, l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement nationaliste ne devrait pas miner les relations intergouvernementales. Dans la dernière section de ce chapitre, nous examinerons comment la fédération canadienne gère cette diversité, et comment le fédéralisme exécutif contribue à cette gestion.

4.5 La diversité

Cette dernière partie se distingue des autres en ce sens où comme la gestion de la diversité n'est pas une condition *sine qua non* du fédéralisme, nous ne pouvons établir de déficit fédératif en lien avec celle-ci. Par contre, elle est généralement, sinon le but à atteindre, du moins une caractéristique importante des États fédéraux. Pour William S. Livingston, la question de la diversité est liée au choix d'un État à se doter d'une structure fédérale, mais qu'il faut pour cela que celle-ci soit découpée territorialement³⁹⁵.

Nous vérifierons donc si le Canada réussit à bien répondre à la question de la diversité à travers son régime fédéral, et si les Conférences des premiers ministres et le Conseil de la fédération participent ou non à cette gestion.

Avant d'évaluer la gestion de la diversité au Canada, nous devons établir de quelle diversité nous parlons. Quatre réalités peuvent être incluses dans la notion de diversité au Canada. D'abord, la conception dualiste du fédéralisme canadien oppose les deux « peuples fondateurs » du pays, les Canadiens anglais – majoritaires – et les Canadiens français –

³⁹⁴ David J. Elkins, « Les partis en tant qu'institutions nationales. Un essai comparatif », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada, op. cit.*, p. 13.

³⁹⁵ William S. Livingston, « A Note on the Nature of Federalism », *Political Science Quarterly*, vol. 67, no 1 (mars 1952), p. 85.

minoritaires au Canada, mais majoritaires au Québec. Ensuite, la conception multinationale du Canada prend en considération non seulement ces deux derniers groupes, mais également les nations autochtones. Une troisième conception de la gestion de la diversité, à l'échelle plus locale, ajoute les communautés issues de l'immigration. Finalement, les diversités idéologique, religieuse, sexuelle et culturelles peuvent également être l'objet d'étude. Ces différentes identités font l'objet de débats quant à la manière dont elles doivent être incluses dans le politique : par le gouvernement fédéral, par les gouvernements provinciaux, ou par les institutions participant au fédéralisme (Sénat, Cour suprême et relations intergouvernementales)³⁹⁶.

Dans le cadre de ce mémoire, nous nous attardons principalement aux deux premières conceptions de la diversité, c'est-à-dire celles incluant le Québec et les Premières Nations, car ce sont les deux communautés nationales les plus directement touchées par le fédéralisme exécutif : le Québec en tant qu'État provincial participant aux négociations intergouvernementales, et les Premières nations, bien qu'elles ne soient pas directement représentées lors des Conférences des premiers ministres ou des rencontres du Conseil de la fédération – nous reviendrons sur ce point – se sont retrouvées à plusieurs reprises au centre des rencontres. C'est donc la gestion de la diversité d'un point de vue multinational que nous allons explorer.

La question de la diversité au Canada est souvent épineuse. Comme l'indiquent Alain-G. Gagnon et Raffaele Iacovino,

[l]e fédéralisme canadien abrite ainsi des visions concurrentes quant à la façon d'accommoder la diversité territoriale de même que les identités non territoriales, depuis l'enchâssement dans la Constitution de la Charte des droits et libertés. S'il y a une chose sur laquelle on peut s'entendre à propos du fédéralisme canadien, c'est le fait que toute conception de la communauté politique suscite inmanquablement un cœur de

³⁹⁶ Jane Jenson, « Citizenship Claims : Routes to Representation in a Federal System », dans Karen Knop, Sylvia Ostry, Richard Simeon et Katherine Swinton (dir.), *Rethinking Federalism : Citizenship, Markets and Governments in a Changing World*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1995, p. 103.

protestations concernant les principes qui devraient fonder le fédéralisme³⁹⁷.

Alain-G. Gagnon, dans un autre texte, indique qu'un usage important du fédéralisme est la capacité, à long terme, de gérer une coopération « antagoniste »³⁹⁸. Comment, historiquement, s'est inscrite cette gestion? Pour Gagnon, il faut revenir à la Conquête pour véritablement comprendre les relations entre les premiers Canadiens – les descendants des colons français – et les Britanniques³⁹⁹. Selon l'auteur, le récit identitaire des Québécois se construit donc autour « d'une défaite humiliante et d'un abandon par la patrie d'origine⁴⁰⁰ ».

Le meilleur exemple de cette dualité se retrouve dans l'entente-cadre sur l'union sociale canadienne, en 1999, entente, nous le rappelons, qui fut signée par toutes les premiers ministres, sauf celui du Québec. Comme l'indique Alain-G. Gagnon,

L'accord sur l'union sociale n'a que faire du principe de dualisme qui a donné naissance au Canada. Ironiquement toutefois, le rejet de la proposition fédérale sur l'union sociale par le gouvernement du Québec a le mérite d'exprimer à nouveau le principe de la dualité canadienne et d'indiquer une volonté ferme de ne pas se soustraire à ce principe fondateur de la fédération canadienne auquel les forces politiques à l'extérieur du Québec souhaitaient lui substituer le principe de l'égalité des provinces. L'objectif poursuivi était clair : faire du Québec une province comme les autres dans l'ensemble canadien⁴⁰¹.

Nous l'avons vu, le Québec a refusé de signer certaines ententes pancanadiennes lors des rencontres intergouvernementales. Pourtant, les autres États provinciaux, alimentés par un nationalisme canadien de plus en plus présent depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale⁴⁰², préfèrent signer des ententes pancanadiennes donnant un pouvoir supérieur au gouvernement central. Ce fut le cas pour l'entente-cadre sur l'union sociale, mais également pour l'entente sur les soins de santé (2004). Par contre, cette dernière fut à l'origine d'une

³⁹⁷ Alain-G. Gagnon et Raffaele Iacovino, *De la nation à la multination. Les rapports Québec-Canada*, Montréal, Boréal, 2007, p. 77-78.

³⁹⁸ Alain-G. Gagnon, « The Political Uses of Federalism », dans Michael Burgess et Alain-G. Gagnon (dir.), *Comparative Federalism and Federations, op. cit., op. cit.*, p. 24.

³⁹⁹ Alain-G. Gagnon, *La raison du plus fort, op. cit.*, p. 39.

⁴⁰⁰ *Ibid.*

⁴⁰¹ Alain-G. Gagnon, « Travailler en partenariat pour les Canadiens » dans Alain-G. Gagnon (dir.), *L'union sociale canadienne sans le Québec, op. cit.*, p.179.

⁴⁰² Kenneth McRoberts, *Un pays à refaire, op. cit.*, p. 48.

entente sans précédent, c'est-à-dire une entente sur un fédéralisme asymétrique qui respecte les compétences du Québec. Cette entente, nous l'avons vu, permit au gouvernement du Québec de ne pas se présenter comme une province comme les autres (critère psychologique), et de refuser l'ingérence du gouvernement fédéral, dans un champ de compétence provinciale. Par contre, elle donne au gouvernement fédéral le pouvoir d'encadrer ce champ de compétence provinciale au Québec.

Ainsi, la question de la diversité lors des relations intergouvernementales est minée par le fait que la conception qu'ont les Canadiens hors Québec de la fédération canadienne est beaucoup plus centraliste que celle qu'en ont les Québécois, et ceux-ci se perçoivent comme une seule grande nation canadienne, qui inclut les francophones du Québec, alors que ces derniers conçoivent le plus souvent la fédération comme un pacte entre deux peuples fondateurs. Il y a donc une diversité nationale à gérer du point de vue du Québec, mais pas nécessairement du point de vue canadien.

L'autre aspect sous-tendant la diversité implique les Premières Nations. Au cours des dernières années, l'on sent une véritable volonté des classes politiques veillant à donner une plus grande place aux Autochtones – reconnaissance des droits ancestraux et issus de traités dans la Constitution en 1982, négociation de traités modernes au Québec, en Colombie-Britannique, au Yukon et au Labrador, création du territoire du Nunavut⁴⁰³, etc. Pourtant, encore aujourd'hui, le principal mécanisme de gouvernance des Premières Nations est la mise en tutelle administrative, ce qui fait dire à certains que « les changements récents ne remettent pas fondamentalement en question l'héritage colonial et la logique de domination qui caractérisent les rapports entre l'État canadien et les peuples autochtones⁴⁰⁴. »

Le fédéralisme canadien présente de nombreuses contraintes qui minent les aspirations autonomistes des Premières Nations. Martin Papillon en identifie trois. D'abord, la Constitution canadienne « ne laisse que peu de place à l'expression d'une autorité autre que celle des parlements fédéral et provinciaux sur le territoire⁴⁰⁵. » Cela fait en sorte que les

⁴⁰³ Martin Papillon, « Vers un fédéralisme postcolonial? La difficile redéfinition des rapports entre l'État canadien et les peuples autochtones », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, op. cit., p. 461.

⁴⁰⁴ *Ibid.*

⁴⁰⁵ *Ibid.*, p. 464.

organisations et gouvernements autochtones ne sont généralement pas inclus dans les relations intergouvernementales, sauf lorsque leurs droits constitutionnels sont touchés. Nous reviendrons plus loin sur cette question.

De plus, les Premières Nations offrent un certain paradoxe en vivant au sein d'une fédération. Comme le rappelle Martin Papillon,

Dans un contexte fédéral, les minorités « sans État » sont souvent plus vulnérables face aux intérêts régionaux qui bénéficient d'un lien plus direct avec les gouvernements provinciaux. [...] Au Canada, les Autochtones se retrouvent souvent en situation de vulnérabilité face aux intérêts des provinces, qui ont compétence sur les terres publiques et les ressources naturelles⁴⁰⁶.

Finalement, Papillon identifie un troisième élément qui rend difficiles les rapports entre les Premières Nations et le fédéralisme canadien. Selon lui, les Autochtones sont souvent victimes des luttes de pouvoir entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux⁴⁰⁷. Par exemple, en ce qui a trait à la prestation des services gouvernementaux, les Autochtones, et surtout ceux vivant hors réserve, sont ignorés par les deux ordres de gouvernement, « tombant dans un vide juridique qui continue aujourd'hui à avoir des répercussions sur la coordination des services, mais surtout sur la qualité de vie des populations affectées⁴⁰⁸. » En effet, si les États provinciaux considèrent que les services aux Autochtones sont de compétence fédérale, le gouvernement fédéral exerce cette compétence selon la *Loi sur les Indiens*, dont la première version fut sanctionnée en 1873, et qui exclut les Inuit, les Métis et la grande majorité des Autochtones habitant à l'extérieur des réserves.

Donc, le fédéralisme canadien, sous sa forme actuelle, contribue à maintenir les Premières Nations dans une situation politique et juridique les défavorisant. Par contre, Martin Papillon note que « ce qui est en cause ici n'est pas le fédéralisme en soi, mais bien son expression particulière dans le contexte historique canadien⁴⁰⁹. »

⁴⁰⁶ *Ibid.*, p. 465.

⁴⁰⁷ *Ibid.*

⁴⁰⁸ *Ibid.*

⁴⁰⁹ *Ibid.*

Au niveau du fédéralisme exécutif, il est évident qu'il y a un manque flagrant de représentation des Premières Nations aux tables de négociation, sauf lorsqu'elles sont directement touchées par un sujet donné⁴¹⁰. Évidemment, l'inclusion des dirigeants du Yukon et des Territoires-du-Nord-Ouest, en 1999 et du Nunavut, en 2000, peut sembler être une ouverture aux peuples autochtones. Par contre, il serait difficile de démontrer que ces dirigeants représentent directement les Premières Nations. En effet, selon le recensement fédéral de 2006, il n'y a qu'au Nunavut où les Autochtones forment une majorité claire de la population⁴¹¹, et les premiers ministres des territoires n'ont jamais prétendu être les représentants des Premières Nations à la table de négociation.

Ainsi, les Autochtones ne sont pas directement représentés au Conseil de la fédération, ni aux Conférences des premiers ministres. Par contre, cela ne signifie pas que les premiers ministres ne s'intéressent pas aux questions autochtones. Le meilleur exemple est bien sûr le grand sommet de Kelowna, en 2005, portant sur les problèmes des Autochtones au Canada. À ce moment, les dirigeants autochtones au pays furent invités, afin de renforcer les liens entre les gouvernements et les Premières Nations. Ce fut la seule fois où les chefs autochtones ont été invités à la table de négociation depuis l'échec de Charlottetown. Pourtant, dès le début des années 1990, les Premières Nations avaient indiqué formellement leur volonté non seulement de participer au fédéralisme exécutif, mais également d'être partie prenante de tous les rouages de la fédération canadienne.

À notre avis, les autochtones doivent être accueillis comme des partenaires à part entière dans les structures complexes qui constituent le Canada. En fait, nous soutenons que les gouvernements autochtones forment *l'un des trois ordres de gouvernement au Canada* - fédéral, provincial et autochtone. Les trois ordres sont autonomes dans leur sphère de compétence respective et ils partagent la souveraineté du Canada dans son ensemble. Les gouvernements autochtones ne sont pas assimilables aux administrations municipales, qui

⁴¹⁰ Il est à noter que les Premières Nations étaient présentes lors des négociations constitutionnelles de Meech et Charlottetown. Or, cela ne s'est pas s'être poursuivi depuis.

⁴¹¹ Statistique Canada, *Profil des communautés de 2006*, disponible [en ligne], <http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/dp-pd/prof/92-591/index.cfm?Lang=F> (page consultée le 18 juillet 2009). La population autochtone des Territoires-du-Nord-Ouest représentent maintenant 50,26% de la population.

exercent les pouvoirs qui leur ont été délégués par les gouvernements provinciaux ou territoriaux⁴¹².

Cet extrait, résumant l'une des recommandations de la Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones (Commission Erasmus-Dussault), démontre bien la volonté des Premières Nations d'obtenir un gouvernement autonome et d'être considéré comme des partenaires à part entière dans la fédération canadienne⁴¹³, et dans la foulée de la crise d'Oka au Québec, avait formulé des demandes claires quant à l'autonomie gouvernementale des Premières Nations, à la création d'un parlement autochtone et à la reconnaissance d'un ordre de gouvernement autochtone. Le rapport, publié en 1996, n'eut pas de suites immédiates. Il fallut attendre 1998 pour que le gouvernement fédéral publie le document *Rassembler nos forces, Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones* qui établit un cadre d'action pour les relations entre le gouvernement et les peuples autochtones⁴¹⁴. Bien que ces développements se soient produits, les Premières Nations ne sont toujours pas incluses, ni à titre de partenaires fédéraux, ni à titre d'observateurs, dans le cadre des Conférences fédérales-provinciales des premiers ministres.

Au niveau du Conseil de la fédération, quelques questions surgissent par rapport aux liens entre celui-ci et les peuples autochtones⁴¹⁵. D'abord, l'objet principal du Conseil est l'interaction entre les États provinciaux et les territoires, et à terme, avec le gouvernement fédéral, mais il n'a jamais été question, jusqu'à la fin 2009 à tout le moins, d'une collaboration avec les dirigeants autochtones. Finalement, le Conseil de la fédération, tel qu'il

⁴¹² Commission Erasmus-Dussault, *À l'aube d'un rapprochement*, Points saillants du rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, Affaires indiennes et du Nord Canada, disponible [en ligne], <http://www.ainc-inac.gc.ca/ap/pubs/rpt/rpt-fra.asp#chp2> (page consultée le 10 septembre 2009).

⁴¹³ Il ne faut pas oublier que la Commission, mise sur pied à la suite de l'échec des négociations entourant l'Accord du lac Meech (qui fut entre autres bloqué par le refus de signer d'un Autochtone du Manitoba, Elijah Harper, car l'Accord ne comprenait aucune clause garantissant les droits ancestraux des peuples autochtones)

⁴¹⁴ Mary C. Hurley et Jill Wherrett, *Le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service d'information et de recherche parlementaires, 1999, disponible [en ligne], <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb9924-f.htm> (page consultée le 6 septembre 2009).

⁴¹⁵ Ces questions sont soulevées par Frances Abele et Michael J. Prince, « Counsel for Canadian Federalism: Aboriginal Governments and the Council of the Federation » dans Douglas Brown et France St-Hilaire, *op. cit.*, p. 2.

est présentement organisé, ne laisse aucune place aux autochtones dans les processus de prises de décision.

Bien que les Premières Nations ne soient pas à la table de négociation lors des rencontres intergouvernementales, le Conseil de la fédération a par contre fait un pas de plus vers l'intégration des Autochtones en organisant, avant chaque réunion annuelle du Conseil, une rencontre avec cinq organismes autochtones. Ces rencontres sont devenues une pratique courante et sont maintenant pratiquement incontournables⁴¹⁶. Toutefois, l'ancien ministre Benoît Pelletier ne croit toujours pas que les Premières Nations devraient faire partie intégrante du Conseil de la fédération : « Évidemment, ils n'ont pas la même structure politique que les États provinciaux et les territoires. Ils n'ont pas le même statut. Ils n'ont pas le même type d'organisation. Cela compliquerait beaucoup les choses lors du Conseil de la fédération⁴¹⁷. » Or, il croit qu'il y a d'autres moyens d'inclure les Premières Nations dans le processus, par exemple la création d'un sous-secrétariat aux affaires autochtones, à l'intérieur du Secrétariat du Conseil de la fédération.

Ainsi, le dialogue entre les gouvernements fédéral et provinciaux et les Premières Nations sont loin d'être au point, et les mécanismes de fédéralisme exécutif ne semblent pas améliorer la situation. La présence autochtone aux tables de négociation est anecdotique, et devrait être plus constante. Une avenue pourrait être d'inviter, en plus des premiers ministres, le chef de l'Assemblée des Premières Nations à participer aux rencontres. Même si cela détournait quelque peu la nature actuelle du Conseil, cela démontrerait une véritable ouverture du fédéralisme exécutif à la diversité nationale du Canada.

⁴¹⁶ Benoît Pelletier, entretien, 11 septembre 2009.

⁴¹⁷ *Ibid.*

CONCLUSION

Le principal objectif de ce mémoire était de mesurer le rôle exercé par les institutions sous-tendant le fédéralisme exécutif dans la disparition, le maintien ou l'accentuation du déficit fédératif canadien. Il fallait valider deux affirmations, soit que le Canada accuse d'un déficit fédératif, et que les mécanismes de fédéralisme exécutif ont un impact sur celui-ci. Pour vérifier la première hypothèse, nous avons établi, dans le premier chapitre, les caractéristiques fondamentales et certaines dimensions du système fédéral. Ainsi, des traits comme les ordres de gouvernement, la subsidiarité, l'autonomie financière, la participation, le système de partis et la question de la diversité ont été identifiés, en citant de nombreux spécialistes du fédéralisme pour bien illustrer notre propos. Cela nous a permis de dégager une série de caractéristiques importantes du système fédéral, éléments qui furent la base de notre évaluation de la fédération canadienne. Revenir aux fondements mêmes des études sur le fédéralisme nous a permis d'évaluer la fédération canadienne selon l'angle de son déficit fédératif, qui est un concept offrant un point de vue différent que ceux, par exemple, de la performance, de l'efficacité ou de la légitimité, pour reprendre les termes d'Herman Bakvis et Grace Skogstad⁴¹⁸. Cet angle, celui du respect des normes fédérales, permet d'ouvrir le débat sur l'essence même de l'idée fédérale au Canada, en ce sens où il permet de confronter les principes fédéraux canadiens à ceux de la littérature.

Dans le second chapitre, nous avons abordé la question des relations intergouvernementales dans les fédérations en général, puis au Canada en particulier. Un rappel historique de ces relations nous a permis de bien mettre en contexte notre objet d'étude : les deux mécanismes de fédéralisme exécutif que sont les Conférences des premiers ministres et le Conseil de la fédération. Cela nous a permis de présenter les deux instances, de décrire leur fonctionnement et de discuter de leurs réalisations.

⁴¹⁸ Herman Bakvis et Grace Skogstad (dir.), *op. cit.*.

Cependant, c'est véritablement au troisième chapitre que nous avons pris de front notre objectif. En effet, nous y avons d'abord repris chacune des dimensions du système fédéral que nous avons identifiées au premier chapitre, et y avons étudié la situation du Canada. En évaluant les carences canadiennes pour chacun des éléments, cela nous a permis d'établir l'existence d'un déficit fédératif élevé au Canada. Une fois le déficit confirmé, nous avons établi l'impact des Conférences des premiers ministres et du Conseil de la fédération sur ce déficit, en évaluant dans quelle mesure ils contribuent à l'amenuisement du déficit fédératif canadien pour chacun de ces points. D'abord, le gouvernement fédéral au Canada a une position dominante sur les États provinciaux, alors que le principe fédéral implique en principe la non-hiérarchie des ordres de gouvernement, chacun devant être indépendant et coordonné à l'autre. Ottawa exerce ce rapport de force entre autres lors des Conférences des premiers ministres, en décidant de la date de la convocation, de l'ordre du jour et du communiqué final, en plus d'avoir le dernier mot lors des négociations. Le Conseil de la fédération, comme système de relations intergouvernementales horizontales, ne réussit pas à renverser la tendance dominante du gouvernement fédéral au sein de la fédération canadienne. Le Canada affiche également un déficit au niveau de la subsidiarité (les États provinciaux peinent à gérer seuls des compétences lourdes comme la santé ou l'éducation) et de l'autonomie financière (le gouvernement fédéral non seulement accompagne de plus en plus ses transferts de conditions, mais utilise également son pouvoir de dépenser pour s'ingérer dans les champs de compétence provinciale). Les Conférences des premiers ministres et le Conseil de la fédération ont tenté, à plusieurs reprises, d'avancer dans ces domaines (notamment avec des discussions sur le déséquilibre fiscal, la péréquation, et avec des ententes sur la santé, l'éducation et sur l'union sociale), mais encore une fois, les deux mécanismes n'ont pas réussi à réduire ce déficit fédératif. Le Canada possède également un déficit fédératif au niveau de la participation des entités fédérées à la prise de décision du gouvernement fédéral, car, nous l'avons démontré, ni le Sénat ni le Cabinet ne remplissent cette fonction de manière adéquate. Sur ce point, les mécanismes de

fédéralisme exécutif peuvent sembler jouer un certain rôle sur l'amointrissement de ce déficit, car ils permettent aux premiers ministres provinciaux de participer au processus de décision dans certains dossiers pancanadiens. Par contre, leur participation se limite généralement à exprimer leurs opinions et leurs volontés, et la décision finale est toujours prise par le gouvernement fédéral.

Notre second constat est que, dans leur forme actuelle, les mécanismes de fédéralisme exécutif peuvent difficilement participer à l'amenuisement du déficit fédératif canadien. En effet, le Conseil de la fédération et les Conférences des premiers ministres contribuent dans les faits à l'augmentation de cet écart entre la fédération canadienne et un idéal type de fédération.

Contrairement à nos attentes initiales, il ne semble pas y avoir de différences marquées entre les mécanismes de relations intergouvernementales verticales et horizontales. En effet, si nous croyions au départ que le Conseil de la fédération viendrait redresser le rapport de force entre les niveaux de gouvernement, notre conclusion est finalement que le gouvernement fédéral occupe une position hiérarchique si forte que même un consensus provincial au Conseil de la fédération ne parvient pas à faire infléchir ce rapport. Sauf dans certains cas, accompagné pour la majorité d'entre eux d'un contexte politique particulier, comme un gouvernement minoritaire à Ottawa, le gouvernement fédéral a toujours pu opposer une fin de non-recevoir aux revendications provinciales. Ainsi, contrairement à nos premières suppositions – et aux aspirations mêmes du Conseil de la fédération, telles qu'indiquées dans leur entente fondatrice – le Conseil n'améliore pas davantage le principe fédéral au Canada que les Conférences des premiers ministres.

Nous aimerions terminer ce mémoire sur une ouverture. En effet, nous croyons qu'une manière efficace d'impliquer les mécanismes de fédéralisme exécutif dans l'amenuisement du déficit fédératif serait de les institutionnaliser de sorte qu'ils servent explicitement à faire respecter le principe fédéral au Canada. À notre avis, la principale lacune de ces instances est le manque flagrant d'institutionnalisation de

leurs pratiques. Nous croyons qu'une solution efficace pour diminuer le déficit fédératif au Canada serait donc d'institutionnaliser les deux mécanismes en prenant en compte les différents principes du fédéralisme et en s'assurant que ceux-ci soient respectés et améliorés grâce au fédéralisme exécutif. En institutionnalisant ces mécanismes – ou encore en les constitutionnalisant – cela permettrait de bien cibler les carences fédérales canadiennes, et de contribuer à les régler. En effet, nous croyons fermement que réorienté, redéfini et institutionnalisé, le fédéralisme exécutif pourrait être un outil puissant pour l'amélioration du principe fédéral au Canada. Il pourrait servir de mécanisme de participation provinciale et territoriale à la prise centrale de décision. Il pourrait également servir de lieu de dialogue entre les premiers ministres et les représentants des Premières Nations, afin d'inclure ces derniers à l'exercice du gouvernement au Canada. Il pourrait permettre un rééquilibrage des forces entre le gouvernement central et les gouvernements provinciaux, en permettant à ces derniers de prendre des décisions pancanadiennes dans leurs champs de compétence sans avoir à négocier avec le gouvernement fédéral. Pour arriver à ce que les mécanismes de fédéralisme exécutif amenuisent le déficit fédératif au Canada, il faudrait qu'ils soient institutionnalisés de manière à rétablir le rapport de force entre l'État fédéral et les États provinciaux, car c'est de là que découle, en majeure partie, ce déficit.

BIBLIOGRAPHIE

Livres

Alen, André *et al.* (dir.), *Le fédéralisme, approches politique, économique et juridique*, Bruxelles, de Boeck-Wesmael, 1994, 187 pages.

Aucoin, Peter (dir.), *Les partis et la représentation régionale au Canada*, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986, 191 pages.

Bakvis, Herman (dir.), *Les partis politiques au Canada. Représentativité et intégration*, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, Ministère d'Approvisionnements et Services Canada, 1991, 553 pages.

Bakvis, Herman et Grace Skogstad (dir.), *Canadian Federalism. Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, deuxième édition, Don Mills (On), Oxford University Press, 2008, 408 pages.

Benson, Georges Charles Sumner (dir.), *Essays in Federalism*, Claremont (Californie), Institute for Studies in Federalism, 1961, 220 pages.

Bickerton, James, Alain-G. Gagnon et Patrick J. Smith, *Partis politiques et comportement électoral au Canada*, Montréal, Boréal, 2002, 383 pages.

Blindenbacher, Raoul et Arnold Koller (dir.), *Federalism in a Changing World: Learning from each other*, Montréal/Kingston, McGill/Queen's University Press, 2003, 600 pages.

Brouillet, Eugénie, *La négation de la nation. L'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*, Québec, Septentrion, 2005, 478 pages.

Brugmans, Henri, *La pensée politique du fédéralisme*, Leyden, A. W. Sijthoff, 1969, 144 pages.

Burelle, André, *Le mal canadien*, Montréal, Fides, 1995, 239 pages.

Burgess, Michael et Alain-G. Gagnon (dir.), *Comparative Federalism and Federations*, Hertfordshire, Harvester Wheatsheaf, 1993, 250 pages.

Cairns, Alan C., *From Interstate to Intrastate Federalism*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, 1979, 26 pages.

Carty, R. Kenneth, William Cross et Lisa Young, *Rebuilding Canadian Party Politics*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2000, 265 pages.

Croizat, Maurice, *Le fédéralisme canadien et la question du Québec*, Paris, Anthropos, 1979, 397 pages.

_____. *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Paris, Montchrestien, 1999, 160 pages.

Cross, William, *Political Parties*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2004, 206 pages.

Delmas, Claude, *Le fédéralisme et l'Europe*, Heule – Bruxelles – Namur (Belgique), Éditions UGA, Centre international d'études et de recherches européennes (Université internationale de sciences comparées du Luxembourg), 1969, 181 pages.

Doern, G. Bruce, *Europe Uniting: The EC Model and Canada's Constitutional Debate*, étude no. 7, The Canada Round: A Series on the Economics of Constitutional Renewal, Toronto, Institut C. D. Howe, 1991, 52 pages.

Elazar, Daniel, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1987, 335 pages.

Friedrich, Carl J., *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York/Washington/Londres, Frederick A. Praeger, 1968, 193 pages.

Gagnon, Alain-G., *La raison du plus fort. Plaidoyer pour le fédéralisme multinational*, Montréal, Québec Amérique, 2008, 236 pages.

Gagnon, Alain-G. (dir.), *L'union sociale canadienne sans le Québec. Huit études sur l'entente-cadre*, Montréal, Saint-Martin, 2000, 277 pages.

_____. *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2006, 559 pages.

Gagnon, Alain-G. et Michel Sarra-Bournet (dir.), *Duplessis : Entre la Grande Noirceur et la société libérale*, Montréal, Québec Amérique, 1997, 396 pages.

Gagnon, Alain-G., Montserrat Guibernau et François Rocher (dir.), *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), 2003, 351 pages.

Gagnon, Alain-G. et Raffaele Iacovino, *De la nation à la multination. Les rapports Québec-Canada*, Montréal, Boréal, 2007, 262 pages.

Gagnon, Alain-G. et James Tully (dir.), *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, 411 pages.

Gaudreault-Desbiens, Jean-François et Fabien Gélinas (dir.), *Le fédéralisme dans tous ses États. Gouvernance, identité et méthodologie*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2005, 474 pages.

Hamilton, Alexander, John Jay et James Madison, *Le fédéraliste*, Paris, Economica, 1988, 788 pages.

Héraud, Guy, *Principes du fédéralisme et la fédération européenne. Contribution à la théorie juridique du fédéralisme*, Paris, Presses d'Europe, 1968, 160 pages.

Hueglin, Thomas O. et Alan Fenna, *Comparative Federalism, a Systematic Inquiry*, Peterborough (On.), Broadview Press Ltd., 390 pages.

King, Preston, *Federalism and Federation*, Londres et Canberra, Croom Helm, 1982, 159 pages.

- Knop, Karen, Sylvia Ostry, Richard Simeon et Katherine Swinton (dir.), *Rethinking Federalism : Citizenship, Markets and Governments in a Changing World*, Vancouver, University of British-Columbia Press, 1995, 364 pages.
- Laforest, Guy et Roger Gibbins (dir.), *Sortir de l'impasse, les voies de la réconciliation*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1998, 484 pages.
- Lenihan, Donald G., Gordon Robertson et Roger Tassé, *Canada : La voie médiane*, Montréal, Québec Amérique, 1995, 195 pages.
- McGee, Darcy, *Notes sur les gouvernements fédéraux passés et présents*, St-Hyacinthe, Presses à pouvoir du Courrier de St-Hyacinthe, 1865, 62 pages.
- McRoberts, Kenneth, *Un pays à refaire. L'échec des politiques constitutionnelles canadiennes*, Montréal, Boréal, 1999, 483 pages.
- Meekison, J. Peter, Hamish Telford et Harvey Lazar (dir.), *Canada : The State of the Federation 2002. Reconsidering the Institutions of Canadian Federalism*, Montréal/Kingston, McGill-Queen's University Press, 2004, 528 pages.
- Morin, Jacques-Yvan, *Le fédéralisme. Théorie et critique*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1964, 207 pages.
- Paquin, Stéphane, *L'invention d'un mythe. Le pacte entre deux peuples fondateurs*, Montréal, VLB éditeurs, 1999, 171 pages.
- Pelletier, Réjean et Manon Tremblay (dir.), *Le parlementarisme canadien*, 3^e édition, Québec, Presses de l'Université Laval, 2005, 541 pages.
- Riker, William H., *Federalism. Origin, Operation, Significance*, Boston et Toronto, Little, Brown and Company, 1964, 169 pages.
- Rocher, François et Miriam Smith (dir.), *New Trends in Canadian Federalism*, deuxième édition, Peterborough (ON), Broadview Press, 2005, 399 pages.
- Saint-Ouen, François, *Le fédéralisme*, Gollion (Suisse), in Folio, 2005, 125 pages.

Serbyn, Roman (dir.), *Fédéralisme et nations*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, 1971, 290 pages.

Simeon, Richard (dir.), *Confrontation et collaboration – Les relations intergouvernementales dans le Canada d'aujourd'hui*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1979, 116 pages.

_____. *Les relations intergouvernementales*, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986, 301 pages.

Smiley, Donald V., *The Canadian Political Nationality*, Toronto et Londres, Methuen, 1967, 142 pages.

_____. *Canada in Question : Federalism in the Eighties*, troisième édition, Toronto, McGraw-Hill Ryerson Limited, 1980, 347 pages.

Smiley, Donald V. et Ronald L. Watts, *Le fédéralisme intra-étatique au Canada*, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986, 188 pages.

Stevenson, Garth (dir.), *Federalism in Canada, Selected Readings*, Toronto, McClelland & Stewart, 1989, 520 pages.

Tierney, Stephen (dir.), *Multiculturalism and the Canadian Constitution*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2007, 246 pages.

Veilleux, Gérard, *Les relations intergouvernementales au Canada 1867-1967*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, 1971, 142 pages.

Watts, Ronald L., *Comparaison des régimes fédéraux des années 1990*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, 1998, 130 pages.

_____. *Comparing Federal Systems*, 2e édition, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1999, 138 pages.

Wheare, Kenneth C., *Federal Government*, 4^e édition, Londres, Oxford University Press, 1963, 266 pages.

Willoughby, Westel Woodbury, *The American Constitutional System : an Introduction to the Study of the American State*, New York, Century Co., 1904, 340 pages.

Articles scientifiques

Bolleyer, Nicole, « Federal Dynamics in Canada, the United States, and Switzerland : How Substates' Internal Organization Affects Intergovernmental Relations », *Publius : The Journal of Federalism*, vol. 36, no 4 (2006), p. 471-502.

Bowman, Anne O'M., « Horizontal Federalism : Exploring Interstate Interactions », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 14, no 4 (2004), p. 535-546.

Burns, R. M., « The Machinery of Federal-Provincial Relations : II », *Administration publique canadienne*, vol. 8, no 4 (décembre 1965), p. 527-534.

Cameron, David, « The Structures of Intergovernmental Relations », *International Social Science Journal*, vol. 53, no 167 (2001), p. 121-127.

Chapman, Ralph J. K., « Australian Public Policy, Federalism, and Intergovernmental Relations : The Federal Factor », *Publius : The Journal of Federalism*, vol. 20 (automne 1990), p. 69-84.

Chevrier, Marc, *Le fédéralisme canadien et l'autonomie du Québec : perspective historique*, Québec, Ministère des Relations internationales, 1996, 33 pages. Disponible [en ligne] <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs43059> (page consultée le 2 juillet 2009).

_____. « *Imperium in imperio?* Des déséquilibres, du pouvoir fédéral de dépenser et du constitutionnalisme au Canada », *Queen's Law Journal*, vol. 34, no 1 (automne 2008), p. 29 à 74.

Gallant, Edgar, « The Machinery of Federal-Provincial Relations : I », *Administration publique canadienne*, vol. 8, no 4 (décembre 1965), p. 515-526.

- Gagnon, Alain-G. Et Xavier Dionne, « Historiographies et fédéralisme au Canada », *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, no 9 (octobre 2009), p. 11-51.
- Hodgett, John Edwin, « Intergovernmental Relations in Canada », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 416, no 1 (1974), p. 170-180.
- Hogg, Peter W., « Subsidiarity and the Division of Powers in Canada », *National Journal of Constitutional Law*, vol. 3 (1993), p. 341.
- Hueglin, Thomas O., « Federalism at the Crossroads : Old Meanings, New Significance », *Revue canadienne de science politique*, vol. 36, no 2 (juin 2003), p. 275-294.
- Kear, A.R., « Cooperative Federalism : A Study of the Federal-Provincial Continuing Committee on Fiscal and Economic Matters », *Administration publique canadienne*, vol. 6, no 1 (mars 1963), p. 43-56.
- Livingston, William S., « A Note on the Nature of Federalism », *Political Science Quarterly*, vol. 67, no 1 (mars 1952), p. 81-85.
- McGarry, John, « Le fédéralisme peut-il contribuer à concilier la diversité ethnique et nationale », *Fédérations*, vol. 4, no 1 (mars 2004), p. 3-5.
- Opeskin, Brian R., « Mécanismes régissant les relations intergouvernementales dans les fédérations », *Revue internationale des sciences sociales* vol. 167, no 1 (2001), p. 139-148.
- Simeon, Richard, « Intergovernmental Relations and the Challenges to Canadian Federalism », *Administration publique du Canada*, vol. 23, no 1 (mars 1980), p. 14-32.
- Stein, Michael B., « Federal Political Systems and Federal Societies », *World Politics*, vol. 20, no 4 (1968), p. 721-747.
- Weinstock, Daniel, « Vers une théorie normative du fédéralisme », *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 1, no 167, (2001), p. 79 à 87.

Articles de journaux

Beauchemin, Malorie, « Pas de consensus, mais des avancées significatives », *La Presse*, 11 août 2007, p. A10.

_____. « Les premiers ministres adoptent une stratégie nationale », *La Presse*, 30 janvier 2008, p. A6.

Bellavance, Joël-Denis, « Conférence des premiers ministres », *Le Soleil*, 22 juin 1996, p. A13.

_____. « Harper ne négociera qu'avec un parti fédéraliste », *La Presse*, 22 mars 2007, p. A1.

Bissonnette, Lise, « La répétition », *Le Devoir*, 23 décembre 1993, p. A6.

Castonguay, Alec, « Les premiers ministres préparent le terrain pour janvier », *Le Devoir*, 11 novembre 2008, p. A1.

Chouinard, Marie-Andrée, « L'urgence d'agir fait consensus », *Le Devoir*, 25 février 2005, p. A1.

Chouinard, Tommy, « Déséquilibre fiscal », *La Presse*, 28 juillet 2006, p. A1.

_____. « Les provinces restent divisées », *La Presse*, 19 juillet 2008, p. A14.

Chouinard, Tommy et Joël-Denis Bellavance, « Mission accomplie pour Jean Charest », *La Presse*, 13 août 2005, p. A1.

Corbeil, Michel, « Échec total », *Le Soleil*, 29 juillet 2006, p. 11

_____. « Éducation postsecondaire », *Le Soleil*, 27 septembre 2007, p. A16.

Descôteaux, Bernard, « Du plomb dans l'aile », *Le Devoir*, 1^{er} août 2006, p. A6.

Dufour, Christian, « Le déblocage », *La Presse*, 17 septembre 2004, p. A21.

Dutrisac, Robert, « Les limites de la voie du consensus », *Le Devoir*, 30 octobre 2004, p. B2.

- _____. « La sortie de Klein n'inquiète pas Charest », *Le Devoir*, 26 mai 2006, p. A2.
- _____. « Qualifié d'un océan à l'autre », *Le Devoir*, 18 juillet 2008, p. A1.
- Dutrisac, Robert et Judith Lussier, « L'Ontario suscite l'irritation », *Le Devoir*, 13 avril 2006, p. A1.
- Fortin, Karine, « Un exercice sans résultat concret », *Le Droit*, 11 novembre 2008, p. 17.
- Giroux, Raymond, « Une stratégie des petits pas », *Le Soleil*, 25 février 2006, p. A4.
- Hébert, Chantal, « Trois petits pas et puis s'en vont... », *La Presse*, 22 juin 1996, p. A1.
- Lessard, Denis et Joël-Denis Bellavance, « Péréquation : la règle du chacun pour soi », *Le Droit*, 26 octobre 2004, p. 3.
- Marissal, Vincent, « Harper-Charest : le grand froid », *La Presse*, 17 janvier 2009, page A13.
- Noreau, Pierre-Paul, « Loin de l'échec », *Le Soleil*, 3 mai 2007, p. 26.
- Paré, Isabelle, « Une messe pour le fédéralisme », *Le Devoir*, 19 juillet 1994, p. A1.
- Poupart, Robert, « Une rencontre unique et historique », *La Presse*, 2 mars 2006, p. A17.
- Presse canadienne, « Affrontement au Conseil de la fédération », *La Presse*, 9 juin 2006, p. A13.
- Richer, Jocelyne, « Travailler d'une province à l'autre », *Le Droit*, 18 juillet 2008, p. 39.
- Salvet, Jean-Marc, « Tensions généralisées », *Le Soleil*, 28 octobre 2004, p. A16.
- Samson, Jacques J., « Un accord opportun », *Le Soleil*, 20 juillet 1994, p. A10.
- Sansfaçon, Jean-Robert, « Échec au Conseil », *Le Devoir*, 11 août 2007, p. B4.
- Spector, Norman, « Charest s'éloigne d'Ottawa », *Le Devoir*, 24 avril 2003, p. A7.
- _____. , « Lendemain de veille », *Le Devoir*, 23 octobre 2008, p. A7.
- Venne, Michel, « L'agenda caché de Jean Charest », *Le Devoir*, 7 avril 2003, p. A7.

Documents officiels

Canada, *Loi constitutionnelle de 1867*, L.R.C.

_____. *Loi constitutionnelle de 1982*, L.R.C.

_____. *Accord de Charlottetown*. Disponible [en ligne], <http://www.canadianencyclopedia.ca/index.cfm?PgNm=TCE&Params=f1SEC861584#SEC861606> (page consultée le 11 juin 2009).

_____. *Communiqué conjoint réunion des premiers ministres*, Ottawa, 12 décembre 1997. Disponible [en ligne], http://www.scics.gc.ca/cinfo/80003606_f.html (page consultée le 30 avril 2009).

_____. *Un cadre visant à améliorer l'union sociale. Entente entre le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux et territoriaux*, Ottawa, 4 février 1999. Disponible [en ligne], http://www.socialunion.gc.ca/news/020499_f.html (page consultée le 30 avril 2009).

_____. *Communiqué sur la santé pour la réunion des premiers ministres*, Ottawa, 11 septembre 2000. Disponible [en ligne], http://www.scics.gc.ca/cinfo00/800038004_f.html (page consultée le 30 avril 2009).

_____. *Fédéralisme asymétrique qui respecte les compétences du Québec*, Ottawa, 15 septembre 2004. Disponible [en ligne], http://www.scics.gc.ca/cinfo04/800042012_f.pdf (page consultée le 1er mai 2009).

_____. *Un plan décennal pour consolider les soins de santé*, Ottawa, 15 septembre 2004, p. 1. Disponible [en ligne], http://www.scics.gc.ca/cinfo04/800042005_f.pdf (page consultée le 1er mai 2009).

_____. *Premiers ministres et dirigeants autochtones nationaux. Renforcer les relations et combler l'écart*. Kelowna, 24-25 novembre 2005. Disponible [en ligne], http://www.scics.gc.ca/cinfo05/800044004_f.pdf (page consultée le 1er mai 2009).

_____. *Fiche d'information*, Ottawa, 16 janvier 2009. Disponible [en ligne], http://www.scics.gc.ca/cinfo09/80004705_afl.pdf (page consultée le 2 mai 2009).

Commission Beaudoin-Dobbie, *Un Canada renouvelé*, Rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes, Ottawa, 1992, 203 pages.

Commission Séguin, *Pour un partage des moyens financiers au Canada*, Québec, 2002, 214 pages.

Commission Tremblay, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, volume 2, Québec, Province de Québec, 1956, 336 pages.

Conseil de la fédération, *Entente fondatrice*, 5 décembre 2003, disponible [en ligne], http://www.conseildelafederation.ca/pdfsfrançais/COF_fondatrice.pdf (page consultée le 10 avril 2009).

_____. *Communiqué. Plan d'action des premiers ministres pour améliorer les soins de santé : résoudre les problèmes dans l'esprit du fédéralisme véritable*, Niagara-on-the-Lake, 30 juillet 2004. Disponible [en ligne], <http://www.conseildelafederation.ca/pdfsfrançais/HealthFr.pdf> (page consultée le 2 mai 2009).

_____. *Réconcilier l'irréconciliable : s'attaquer au déséquilibre fiscal au Canada*, Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal, 31 mars 2006, 140 pages. Disponible [en ligne], http://www.conseildelafederation.ca/pdfsfrançais/Rapport_Fiscal_31mars06.pdf (page consultée le 18 mai 2009).

_____. *Communiqué*, St-John's, 28 juillet 2006, p. 1. Disponible [en ligne], <http://www.conseildelafederation.ca/pdfsfrançais/Communique-July28-FR.pdf> (page consultée le 20 mai 2009).

_____. « Communiqué », Vancouver, 28 janvier 2008, p. 1. Disponible [en ligne], http://www.conseildelafederation.ca/pdfsfrançais/communique_Jan28_fr.pdf (page consultée le 20 mai 2009).

_____. *Le Conseil de la fédération réitère sa confiance dans l'économie et dans le système financier du Canada*, Montréal, 20 octobre 2008, p. 1. Disponible [en ligne], <http://www.conseildelafederation.ca/pdfsfrançais/FR-FINALCOMMUNIQUE.pdf> (page consultée le 10 mai 2009).

_____. « Communiqué », Ottawa, 15 janvier 2009, p. 1. Disponible [en ligne], <http://www.conseildelafederation.ca/pdfsfrançais/FRcommuniquel5jan09.pdf> (page consultée le 26 avril 2009).

_____. « Les premiers ministres des provinces et des territoires créent le Conseil de la fédération », disponible [en ligne], <http://www.conseildelafederation.ca/sallesdesnouvelles/creentleconceil.html> (page consultée le 5 mai 2009).

Espagne, *Loi Constitutionnelle espagnole*, 1978.

Industrie Canada, *Accord sur le commerce intérieur*, disponible [en ligne], <http://www.ic.gc.ca/eic/site/ait-aci.nsf/fra/accueil> (page consultée le 26 avril 2009).

Pelletier, Benoît, *Un projet pour le Québec. Affirmation, autonomie et leadership*, Québec, Parti libéral du Québec, 2001, 165 pages.

Documents électroniques

Boothe, Paul (dir.), *Relations fiscales dans les pays fédéraux*, Ottawa, Forum des fédérations, 2003. Disponible [en ligne], <http://www.forumfed.org/fr/produits/relationsfiscales.php> (page consultée le 10 avril 2009).

Brown, Douglas et France St-Hilaire (dir.), *Constructive and Co-Operative Federalism? A series of Commentaries on the Council of the Federation*, Montréal/Kingston, IIGR/IRPP, 2003. Disponible [en ligne], <http://www.queensu.ca/iigr/working/CouncilFederation.html> (page consultée le 10 février 2009).

Charbonneau, Jean-Pierre, « Le fédéralisme dans un monde en transformation », prononcé dans le cadre de la Conférence internationale sur le fédéralisme 2002. Disponible [en ligne],

<http://www.a-migration.com/modules/news/print.php?storyid=23> (page consultée le 7 avril 2008).

Commission Erasmus-Dussault, *À l'aube d'un rapprochement*, Points saillants du rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, Affaires indiennes et du Nord Canada, disponible [en ligne], <http://www.ainc-inac.gc.ca/ap/pubs/rpt/rpt-fra.asp#chp2> (page consultée le 10 septembre 2009).

Facal, Joseph, « La mondialisation, le déficit fédératif et le cas du Québec », discours prononcé à l'occasion du XVIIIe Congrès mondial de l'Association internationale de science politique, 3 août 2000, [en ligne], http://www.saic.gouv.qc.ca/centre_de_presse/discours/2000/saic_dis20000803.htm (page consultée le 25 janvier 2009).

Frenkel, Max, *Federal theory*, Zuchwil (Suisse), Centre for Research on Federal Financial Relations, 1986/2007, disponible [en ligne], <http://www.maxfrenkel.ch/federal.html> (page consultée le 2 mars 2009).

Hudon, Marie-Ève, *Le Conseil de la fédération et les relations intergouvernementales canadiennes*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 2004, 11 pages. Disponible [en ligne], <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/PRB-f/PRB0419-f.pdf> (page consultée le 17 janvier 2009).

Hurley, Mary C. et Jill Wherrett, *Le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service d'information et de recherche parlementaires, 1999, disponible [en ligne], <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb9924-f.htm> (page consultée le 6 septembre 2009).

Observatoire de l'administration publique (avec la collaboration de Gilbert Charland), « Comparaison des relations intergouvernementales au sein de quelques fédérations », ENAP, Hiver 2007, 35 pages. Disponible [en ligne], <http://www.etatquebecois.enap.ca/docs/pp/intergouvernemental/a-pp-intergouv.pdf> (page consultée le 20 octobre 2008).

Patterson, Lisa L., *De la table ronde Canada-autochtones à l'accord de Kelowna: négociations stratégiques avec les autochtones en 2004-2005*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 2006. Disponible [en ligne], <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0604-f.htm#aimportance> (page consultée le 1er mai 2009).

Pelletier, Benoît, « L'état de notre fédération : la perspective du Québec », Conférence faite à Calgary devant le Canada West Foundation, 24 mars 2004, disponible [en ligne], http://www.saic.gouv.qc.ca/centre_de_presse/discours/2004/saic_dis20040324.htm (page consultée le 15 janvier 2009).

Pelletier, Rejean, « Le Conseil de la fédération : un premier bilan », présenté au colloque *Bilan des réalisations du gouvernement Charest*, Québec, 9-10 décembre 2005, 20 pages. Disponible [en ligne], http://www.capp.ulaval.ca/cahier_web/textes/Pelletier.pdf (page consultée le 20 mars 2009).

Salvail, Michelle, *Le chevauchement des programmes fédéraux et provinciaux*, Ottawa, Division de l'économie, Gouvernement du Canada, 1992. Disponible [en ligne], <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp321-f.htm> (page consultée le 14 juillet 2009).

Secrétariat des affaires intergouvernementales canadiennes, *Conférences des premiers ministres provinciaux*, 2002, [en ligne], http://www.scics.gc.ca/pubs/premiers_report_f.pdf (page consultée le 18 avril 2009)

Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes, *Conférences des premiers ministres 1906-2004*, Disponible [en ligne], http://www.scics.gc.ca/pubs/fmp_f.pdf (page consultée le 18 avril 2009).

Sites Internet

Conseil de la fédération, *Le Conseil de la fédération*. Disponible [en ligne], <http://www.conseildelafederation.ca/> (page consultée le 10 mai 2009).

Parlement du Canada, *Historique des circonscriptions depuis 1867*, « 14^e législature ». Disponible [en ligne],

<http://www2.parl.gc.ca/Sites/LOP/HFER/hfer.asp?Language=F&Search=Gres&genElection=14&ridProvince=0&submit1=Recherche> (page consultée le 3 juillet 2009).

_____. *Ministres de la couronne*. Disponible [en ligne], <http://www2.parl.gc.ca/Parlinfo/Compilations/FederalGovernment/MinisterProvincial.aspx?Language=F> (page consultée le 1^{er} juillet 2009).

Statistique Canada, *Profil des communautés de 2006*, disponible [en ligne], <http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/dp-pd/prof/92-591/index.cfm?Lang=F> (page consultée le 18 juillet 2009).