

# LES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES AU CANADA : GAGE DE SUCCÈS OU D'ÉCHEC ?

Jean-Philippe Gauvin

Le nombre de rencontres intergouvernementales est aujourd'hui en baisse. Est-ce que cela signifie la fin du fédéralisme ? Certainement pas, dit Jean-Philippe Gauvin, le fédéralisme s'est plutôt transformé. La voie du multilatéralisme ayant souvent donné lieu à des blocages politiques, Stephen Harper a multiplié les ententes bilatérales administratives et les actions unilatérales. L'auteur analyse les conséquences de ces changements, entre autres sur le Transfert canadien en matière de santé. À son avis, les enjeux actuels, notamment les politiques relatives aux changements climatiques et la question du vieillissement de la population, nécessitent un retour à des actions concertées entre l'ensemble des provinces et le gouvernement fédéral.

The number of first ministers' conferences has dropped. Does this signify the end of federalism? Jean Phillippe Gauvin says certainly not, federalism has simply changed. Multilateralism tends to cause political blockages and makes national policy-making more difficult, and Stephen Harper has favoured bilateral administrative agreements and unilateral actions. The author analyzes the consequences of these changes for, among other things, the Canadian Health Transfer. According to him, the current challenges, especially the climate change and population aging files, require concerted action by the provinces and the federal government.



« Fédéralisme collaboratif », « flexible », « asymétrique » ou « d'ouverture »... une chose est certaine : le fédéralisme canadien n'appartient pas à une seule école de pensée. Et s'il a déjà visé un certain multilatéralisme (des ententes nationales incluant tous les acteurs fédéraux et provinciaux), la situation est actuellement tout autre. Le pays est plutôt dirigé à coup d'ententes bilatérales administratives, rendant le fédéralisme canadien de plus en plus informel.

Cette approche récente est le résultat des limites du multilatéralisme, qui ont été révélées par les débats constitutionnels des années 1990, menant notamment au référendum de 1995 sur la souveraineté du Québec. Pour le meilleur et pour le pire, les relations intergouvernementales d'aujourd'hui sont le plus souvent synonymes de relations bilatérales ou d'actions unilatérales de la part du gouvernement fédéral. Pourtant, les grands défis auxquels fait face le Canada, notamment le vieillissement de la population ou encore les changements climatiques, ne pourront être relevés que si les différents ordres de gouvernement travaillent ensemble pour élaborer des politiques nationales.

Comment le Canada pourra-t-il répondre aux besoins d'aujourd'hui et de demain ? Cet article propose d'étudier ce paradoxe plus en profondeur en explorant d'abord la transition vers ce nouveau régime fédératif, ensuite ses conséquences pour les relations intergouvernementales canadiennes, et finalement ses perspectives.

Si la transition d'un fédéralisme multilatéral vers des relations bilatérales et l'unilatéralisme s'est amorcée dans les années 1990, notamment avec les ententes sur le développement du marché du travail, c'est toutefois sous Stephen Harper qu'elle s'est réellement confirmée.

En 2006, Stephen Harper a remporté les élections après s'être engagé à renouveler les relations intergouvernementales canadiennes par un « fédéralisme d'ouverture ». Parmi les promesses, dont celle d'offrir un siège au Québec à l'UNESCO, figurait celle de régler le déséquilibre fiscal par divers moyens, dont l'augmentation des transferts sociaux aux provinces et la modernisation de la formule de péréquation.

Le budget de 2007, le deuxième du gouvernement conservateur, s'est chargé de ce premier volet, notamment en respectant l'entente de 10 ans conclue en 2004 entre Paul Martin et les premiers ministres provinciaux au sujet du Transfert canadien en matière de santé (TCS), soit l'augmentation des paiements de 6 p. 100 par année jusqu'en 2013-2014. Le gouvernement a également entrepris de moderniser la formule de péréquation. Pour ce faire, il s'est basé sur le rapport O'Brien, rapport d'un groupe d'experts, mandaté par Paul Martin, « sur la péréquation et la formule de financement des territoires ». On y proposait entre autres de baser la péréquation sur l'assiette fiscale de l'ensemble des provinces canadiennes plutôt que de retenir la norme de cinq provinces.

Ces mesures n'ont pas su faire taire toutes les critiques, particulièrement au sujet de la péréquation, mais elles visaient d'abord à apaiser les tensions entre les différents ordres de gouvernement sans procéder à une ronde de négociations. Stephen Harper donnait la preuve qu'il était possible de pratiquer le fédéralisme sans passer par le multilatéralisme. Dans la même veine, il a répondu à une demande traditionnelle du Québec en faisant voter à la Chambre des communes une motion reconnaissant le Québec comme une nation au sein du Canada.

Le gouvernement Harper a également continué la tradition des ententes bilatérales administratives, avec entre autres les ententes sur le développement du marché du travail (EDMT). En effet, Jean Chrétien avait amorcé le bal en 1996 en concluant une telle entente avec l'Alberta. Afin d'éviter des conflits intergouvernementaux à la suite du référendum de 1995 au Québec, il a ainsi opté pour les ententes bilatérales administratives en vue de dépolitiser le fédéralisme. Au cours des années suivantes, chaque province et territoire a négocié sa propre entente, passablement similaire. Cette « ronde » d'EMDT s'est terminée sous le gouvernement Harper en 2008.

Si le bilatéralisme avait des racines dans le secteur de l'emploi, M. Harper a définitivement concrétisé cette approche. Entre 2008 et 2009, le gouvernement conservateur a conclu des ententes sur le marché du travail (EMT) avec chaque province et territoire, ententes bilatérales visant à compléter les EMDT en transférant des fonds fédéraux pour des programmes et services provinciaux et territoriaux à l'intention notamment des personnes sans emploi non admissibles aux prestations d'assurance-emploi.

Un constat intéressant à propos de ces ententes : pour éviter les conflits intergouvernementaux, Stephen Harper comme Jean Chrétien a choisi de s'entendre avec chaque province individuellement plutôt que d'élaborer une politique nationale sur le marché de l'emploi.

**Pour le meilleur et pour le pire, les relations intergouvernementales d'aujourd'hui sont le plus souvent synonymes de relations bilatérales ou d'actions unilatérales de la part du gouvernement fédéral.**

Mais quelles sont les conséquences de ces nouvelles façons de faire pour le fédéralisme canadien ? La première est une restructuration de la vision qu'ont les Canadiens des processus intergouvernementaux, car on assiste à une diminution des rencontres officielles entre premiers ministres provinciaux et fédéral au Canada. En étant associés à des conférences constitutionnelles, synonymes de conflits et de blocages, ces espaces de collaboration et de coordination sont aujourd'hui moins valorisés. Même si certaines rencontres officielles des premiers ministres provinciaux ont bel et bien lieu chaque année dans le cadre du Conseil de la fédération, le nombre de rencontres annuelles avec le fédéral a diminué, puisqu'il est plus difficile d'utiliser ces forums — qui attirent peu l'intérêt des citoyens et des

médias — pour faire avancer les politiques publiques du pays.

De plus, le virage administratif que prennent les relations intergouvernementales est une tentative de dépolitisation du fédéralisme canadien. Ainsi, les premiers ministres des provinces et leurs sous-ministres se rencontrent de moins en moins souvent dans des cadres officiels. Les relations intergouvernementales sont plutôt pratiquées de manière informelle, soit lors de lunchs ministériels, de rencontres non officielles, par courriel, par BlackBerry, etc. En contrepartie, les programmes sociaux nécessitant de la coordination intergouvernementale sur une base hebdomadaire sont plutôt gérés par des fonctionnaires. Bref, bien que plusieurs relations intergouvernementales passent toujours par les hauts fonctionnaires, les forums prévus à cet effet, eux, sont de moins en moins nombreux. De fait, le nombre de rencontres intergouvernementales officielles a diminué sous Stephen Harper ; la moyenne annuelle des rencontres coorganisées par le Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes est passée de 105 pour la période de 1998 à 2006 à seulement 76 sous le gouvernement conservateur.

Une deuxième conséquence est un mouvement non seulement vers le bilatéralisme mais vers l'unilatéralisme. Cette transformation semble s'être concrétisée lors de la formation du gouvernement conservateur majoritaire à Ottawa après l'élection de 2011. Un bon exemple en a été la volonté des conservateurs d'abolir le registre des armes à feu et leur refus de transmettre des données au Québec avant de les détruire. Le gouvernement fédéral a d'ailleurs reçu une critique acerbe de la part du ministre québécois de la Justice Jean-Marc Fournier, qui considérait cette décision comme un affront au fédéralisme canadien. Malgré tout, le gouvernement fédéral a persisté et a refusé de céder aux demandes de la province.

Mais l'exemple le plus frappant de cet unilateralisme en relations intergouvernementales est probablement



Secrétariat du Conseil de la fédération

La rencontre du Conseil de la fédération en janvier 2012, réunissant tous les premiers ministres provinciaux et territoriaux.

l'annonce fédérale des nouvelles modalités pour le TCS à partir de 2014. Celle-ci est survenue sans rencontre préalable avec les différentes provinces. En effet, alors que le Plan décennal pour consolider les soins de santé, entente conclue en 2004 entre Paul Martin et les provinces, s'achèvera en 2014, le gouvernement fédéral a annoncé en décembre 2011 que le TCS continuera de croître de 6 p. 100 par année jusqu'en 2016 pour ensuite augmenter annuellement en fonction du PIB nominal, avec une garantie de 3 p. 100 par année. Quant au Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS), il continuera de croître de 3 p. 100 par année, soit son rythme actuel.

C'est donc la première fois que le renouvellement des transferts sociaux se fait sans aucune discussion préalable avec les provinces. De plus, cette annonce a eu lieu seulement quelques semaines avant la réunion du Conseil de la fédération de janvier 2012 à Victoria. Mais elle marque surtout la volonté d'éviter la voie du multilatéralisme. Il faut se rappeler que l'entente de 2004 visait d'abord à élaborer un plan national pour réduire le temps d'attente aux services des urgences, à amé-

liorer les soins à domicile et à favoriser la coopération interprovinciale.

Toutefois, ce rôle engagé du gouvernement fédéral ne correspond pas à la vision du fédéralisme de Stephen Harper. En annonçant le renouvellement de manière unilatérale, le Parti conservateur refuse de s'engager dans une action concertée et renvoie la balle dans le camp des provinces. Il laisse ainsi quelques années à ces dernières pour réduire leurs dépenses en santé, qui ne cessent de croître. En effet, à titre d'exemple, près de la moitié du budget québécois est aujourd'hui consacrée à la santé.

Quelles sont donc les conséquences de ce virage unilatéral pour l'état des relations intergouvernementales canadiennes ? Il est difficile de conclure que Stephen Harper a rempli son objectif, soit d'apaiser les relations entre le fédéral et les provinces. Par exemple, les modifications de 2007 à la formule de péréquation n'ont pas fait que des heureux. L'Ontario a notamment été très sévère à l'endroit du gouvernement, son premier ministre Dalton McGuinty allant même jusqu'à dénoncer un manque de justice, puisque sa province devrait bénéficier de la péréquation. Le gouvernement fé-

déral a ensuite rectifié le tir en modifiant de nouveau la formule en 2008, annonçant que l'Ontario recevrait dorénavant des paiements de péréquation mais que la somme totale des versements serait maintenant liée à la croissance du PIB. Cela a causé davantage de tensions au sein des provinces, alors que le premier ministre conservateur de Terre-Neuve-et-Labrador Danny Williams lança même une campagne politique intitulée « Anything But Conservative ».

Ainsi, la fin du multilatéralisme et le virage des ententes administratives ne sont pas un réel gage de succès. Plus encore, malgré ce nouveau fédéralisme à tendance plus administrative, le cœur du débat reste essentiellement politique.

Ces événements jettent une ombre sur l'avenir des relations intergouvernementales canadiennes. Si la volonté de Stephen Harper de limiter le multilatéralisme avait pour but d'empêcher les conflits, l'objectif n'a pas été atteint, sa politique soulevant plutôt l'ire de plusieurs. Pourtant, le Canada fait face à des défis de taille qui nécessitent la participation de tous et chacun. En ce sens, les ententes admi-

nistratives bilatérales et les politiques nationales unilatérales ne suffiront pas.

La décision de modifier le TCS sans discussion préalable avec les provinces est certes un rendez-vous manqué. Alors qu'il aurait pu renégocier les transferts et réintégrer les provinces dans le processus, le gouvernement fédéral a préféré évincer ces dernières des discussions, passant ainsi sous silence un problème majeur : le vieillissement de la population canadienne.

### Si la volonté de Stephen Harper d'effectuer des transferts en santé inconditionnels aux provinces paraît légitime, puisqu'elle favorisera les relations horizontales, la décision unilatérale pénalise les provinces qui sont aux prises avec un plus rapide vieillissement de leur population.

En effet, les nouvelles mesures du TCS prévoient répartir les transferts en fonction du PIB. Toutefois, comme l'expliquaient Jean-Pierre Aubry, Pierre Fortin et Luc Godbout dans un récent article d'*Options politiques* (juin-juillet 2012), les provinces ayant les populations les plus âgées sont également celles qui ont le plus faible PIB. Or soigner les personnes âgées coûte en moyenne beaucoup plus cher, ce qui nécessite une croissance des transferts pour compenser pour ces dépenses.

Si l'ensemble du Canada veut maintenir son système de santé public, il faudra donc faire face à l'augmentation des dépenses liée à sa population vieillissante. Autrement dit, bien que les provinces puissent elles-mêmes réduire leurs dépenses de santé, le système de santé public est un projet national, et restructurer les transferts, même sans conditions pour les provinces, ne règle pas la question. Il faudrait plutôt que tous discutent ensemble de cet enjeu majeur, qui ne cessera de prendre de l'ampleur dans les prochaines années, afin d'assurer la coordination et l'harmonisation des services, même si des désaccords sont à prévoir. En janvier dernier, les premiers ministres ont ouvert la voie à Victoria en créant un groupe de travail sur l'innovation en matière de santé, composé des premiers ministres de la Saskatchewan et de l'Île-du-Prince-Édouard, Brad Wall et Robert Ghiz, ainsi

qu'un groupe de travail sur l'évaluation des transferts fédéraux, dirigé par le premier ministre manitobain Greg Selinger.

Un deuxième enjeu de taille nécessitera une action concertée : les changements climatiques. Si le retrait de Kyoto ne facilite pas les choses, il reste que le Canada devra se doter d'une politique nationale s'il veut lutter contre le réchauffement planétaire. Des actions provinciales peu coordonnées ne suffiront pas. De plus, les points de vue des provinces sur

ces questions divergent fortement.

Or un problème majeur quant à une telle politique reste le choix de l'instrument. La littérature internationale suggère qu'une taxe sur le carbone serait l'outil politique le plus facile à mettre en œuvre, comparativement à d'autres instruments de marché. C'est également une politique qui pourrait être établie sans trop de négociations intergouvernementales. Toutefois, c'est souvent aussi celle qui est la plus difficile à faire accepter politiquement. Il suffit de penser au « tournant vert » tenté par Stéphane Dion lors de l'élection fédérale de 2008, où il promettait de mettre en place une taxe sur le carbone de 10 dollars par tonne d'émission de CO<sub>2</sub> la première année. Au final, cette promesse a contribué, avec d'autres facteurs, au pire résultat électoral jamais obtenu par le Parti libéral du Canada (excluant l'élection de 2011).

La taxe sur le carbone étant dorénavant exclue du discours politique canadien en raison de cet échec, la meilleure solution reste celle du système de plafond et d'échange des droits d'émissions de gaz à effet de serre. Cet instrument est toutefois beaucoup plus difficile à mettre en œuvre puisqu'un tel système nécessite une coordination accrue entre les différents ordres de gouvernement. Et la pratique actuelle du fédéralisme limiterait définitivement cette avenue. Comme bien d'autres projets qui ne

pourront se réaliser sans une plus grande harmonisation intergouvernementale, la création d'une politique nationale sur les changements climatiques devra passer par la voie du multilatéralisme.

Le fédéralisme d'ouverture cherchait à sortir le Canada du piège qu'étaient devenues les relations intergouvernementales, où le multilatéralisme donnait trop de place aux luttes de pouvoir entre les différents ordres de gouvernement. Mais cette tentative de dépolitisation du fédéralisme canadien, à coup d'ententes bilatérales administratives, n'a pas totalement évacué les conflits intergouvernementaux. De plus, si la volonté de Stephen Harper d'effectuer des transferts en santé inconditionnels aux provinces paraît légitime, puisqu'elle favorisera les relations horizontales, la décision unilatérale pénalise les provinces qui sont aux prises avec un plus rapide vieillissement de leur population.

L'avenir du fédéralisme canadien devra donc passer par les institutions politiques déjà en place. En ce sens, l'horizon politique n'est peut-être pas si sombre pour le Canada. Quelques jours avant la tenue du Conseil de la fédération en janvier 2012, Jean Charest rencontra son homologue de l'Alberta Alison Redford, et tous deux s'entendaient pour élaborer une politique énergétique nationale, sans pour autant inclure le gouvernement fédéral dans les pourparlers. Bien qu'une réelle politique sur les changements climatiques nécessite également la participation du fédéral, les provinces pourront mettre la table.

Cet exemple de collaboration interprovinciale sur un enjeu important dans les années à venir est un signe positif pour le fédéralisme canadien. Celui-ci a évolué, et les provinces doivent aujourd'hui s'adapter, quitte à prendre le leadership si le fédéral continue de faire cavalier seul.

*Jean-Philippe Gauvin est candidat au doctorat en science politique à l'Université de Montréal. Sa thèse porte sur une comparaison des relations intergouvernementales au Canada et en Australie.*