

*Constructive and Co-operative Federalism?
A Series of Commentaries on the Council of the Federation*

**Conseil de la fédération:
du réflexe de défense à l'affirmation partenariale**
André Burelle*†

Foreword

Canada's Provincial and Territorial Premiers agreed in July 2003 to create a new Council of the Federation to better manage their relations and ultimately to build a more constructive and cooperative relationship with the federal government. The Council's first meeting takes place October 24, 2003 in Quebec hosted by Premier Jean Charest.

This initiative holds some significant promise of establishing a renewed basis for more extensive collaboration among governments in Canada, but many details have yet to be worked out and several important issues arise that merit wider attention.

The Institute of Intergovernmental Relations at Queen's University and the Institute for Research on Public Policy in Montreal are jointly publishing this series of commentaries to encourage wider knowledge and discussion of the proposed Council, and to provoke further thought about the general state of intergovernmental relations in Canada today.

This series is being edited by Douglas Brown at Queen's University in collaboration with France St-Hilaire at the IRPP.

Harvey Lazar
Hugh Segal
October 2003

† An English text of this paper will be available soon.

La création d'un Conseil de la fédération, proposée par Jean Charest et approuvée en principe par les premiers ministres des provinces et des territoires lors de leur conférence annuelle de juillet dernier à Charlottetown, laisse ouverte toute la question des objectifs et de la nature exacte que l'on voudra donner à cette nouvelle institution.¹

**Une stratégie interprovinciale de
«containment»**

Dans sa forme la plus bénigne, le Conseil de la fédération esquissé à Charlottetown pourrait n'être qu'une simple formalisation des conférences tenues chaque année par les premiers ministres provinciaux depuis des décennies, et la consécration de la mission essentiellement défensive de ces rencontres face au fédéralisme unitaire et dominateur pratiqué par Ottawa.

Doté d'un secrétariat permanent et de groupes de travail mieux équipés, comme celui qui se penchera sur le déséquilibre fiscal entre les deux ordres de gouvernement de la fédération, un tel conseil donnerait plus de poids intellectuel et politique aux revendications traditionnelles des provinces et des territoires dans leur combat contre le fédéralisme du «take it or leave it» à la Jean Chrétien. Mais il ne pratiquerait en définitive

*L'auteur est ancien conseiller des gouvernements Trudeau et Mulroney.

¹ Je remercie Bill Robson et John Richards, de l'Institut CD Howe, des critiques et commentaires qu'ils m'ont transmis sur une première version de cet article.

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.

En visant à corriger à la marge les vices de fonctionnement de la fédération sans remettre en question la nature même du fédéralisme unitaire et dominateur pratiqué par Ottawa, un tel Conseil ne ferait que consacrer dans les faits une vision du Canada qui nourrit le sentiment d'aliénation des provinces de l'Ouest et des Maritimes et qui a failli provoquer la sécession du Québec lors du référendum d'octobre 1995.

Cette vision, entretenue par les Trudeau, Chrétien et consorts, est celle d'un Canada civique «one nation», soumis à une charte «nationale» des droits et libertés allergique aux droits collectifs des peuples fondateurs du pays, et servi par un fédéralisme qui oppose treize gouvernements «junior» à un gouvernement «senior» chargé de faire prévaloir l'intérêt «national» sur l'esprit de clocher des provinces et des territoires. Dans cette conception du Canada, la «souveraineté nationale» appartient en totalité au «peuple canadien» qui confie en exclusivité à Ottawa la responsabilité de veiller au bien supérieur de «la nation» et de garantir l'égalité de droit des citoyens à l'échelle du pays.² Ce qui lui confère un droit, voire un devoir d'ingérence par son pouvoir de dépenser dans les domaines de compétence provinciale.

C'est ce fédéralisme là qui a valu aux provinces les coupures drastiques que M. Martin leur a imposées unilatéralement en 1995 au titre des transferts sociaux. C'est lui qui leur interdit de même songer à un ticket modérateur ou à l'apport du secteur privé pour tenter de contenir les coûts de leurs systèmes de santé. C'est lui qui a fait peser des menaces de sanction sur l'Alberta et la Colombie-Britannique pour non-respect des normes édictées par la *Loi*

² Voir, Pierre Elliott Trudeau, *L'épreuve du droit: le débat sur la souveraineté canadienne*, Harper Collins Publishers Ltd, 1991. Voir aussi Tom Axworthy, *Colliding Visions. The Debate over the Charter of Rights and Freedoms*, 1980-81, Conférence tenue à Vancouver, en mars 1985.

canadienne sur la santé et le Régime d'assistance publique du Canada. C'est lui qui a exclu les provinces de la «réforme Axworthy» et de la Commission Romanow, deux initiatives fédérales visant à encadrer l'exercice des pouvoirs provinciaux en matière sociale.

Ce fédéralisme unitaire et dominateur fondé sur le «nation building» par le pouvoir de dépenser d'Ottawa imprègne les mentalités. Il explique le mépris des provinces affiché par de nombreux élus et fonctionnaires fédéraux, en même temps que l'esprit de soumission des petites provinces obligées de manger dans la main du gouvernement central. Il entraîne une déresponsabilisation générale des gouvernements provinciaux habitués à réclamer et dépenser des fonds fédéraux pour lesquels ils n'ont pas à taxer leurs contribuables. Il pousse un fédéraliste aussi notoire que Claude Ryan à prôner «l'opting out inconditionnel avec pleine compensation fiscale» en matière d'union sociale.³ Il encourage enfin les Canadiens à considérer Ottawa comme le père et le généreux pourvoyeur des programmes sociaux, alors que ces programmes sont nés en Saskatchewan, sous T.C. Douglas, et qu'Ottawa ne finance plus qu'à la marge le coût des services de santé et de bien-être social dont le poids pèse de plus en plus lourdement sur les épaules des provinces.⁴

C'est contre ce type de fédéralisme dominateur que les premiers ministres provinciaux et territoriaux se sont révoltés au lendemain des coupures du premier budget Martin. Et c'est lui qu'ils ont suggéré de remplacer par une gestion «authentiquement partenariale» de l'union sociale canadienne dans le courageux mémoire du *Ministerial Council on Social Policy Reform and Renewal*, publié en décembre 1995. Mais c'est lui qu'ils ont fini par accepter, le 4 février 1999, en signant avec Ottawa une *Entente sur l'union*

³ Voir dans la revue *Inroads*, no. 8, 1999, l'article de Claude Ryan intitulé *Quebec and the Social Union*. Voir aussi dans la même revue, no. 9, 2000, la publication des lettres que Ryan et moi avons échangées à la suite de cet article.

⁴ Selon le document *Améliorer les soins de santé pour les Canadiens*, publié par les premiers ministres des provinces et des territoires, le 3 février 2003, la part du fédéral dans le financement des soins de santé serait passée de 50% à l'origine à 14% en 2003.

sociale où toutes les provinces, à l'exception du Québec, consentaient littéralement à leur mise en tutelle en échange d'une infime partie des dollars que le gouvernement fédéral leur avait retirés depuis le «cap on CAP» de Brian Mulroney jusqu'aux coupures unilatérales des transferts sociaux du gouvernement Chrétien.⁵

Une affirmation de souveraineté responsable et partenariale

Le *Rapport Pelletier*⁶ dont M. Charest s'est inspiré à Charlottetown, offre une nouvelle chance aux premiers ministres des provinces et des territoires de concrétiser leur volonté de rassembler l'union canadienne sur une base «authentiquement partenariale». Mais il leur faudra pour cela dépasser la stratégie strictement défensive dont ils se sont contentés jusqu'à présent, et faire du Conseil de la fédération qu'ils ont décidé de mettre sur pied, un outil d'affirmation efficace et responsable de la souveraineté des provinces dans leur sphère de compétence constitutionnelle.

Dans le but de les mettre une fois pour toutes à l'abri des coupures de fonds unilatérales d'Ottawa, M. Charest propose, en effet, aux provinces de récupérer les points d'impôt qui leur reviennent de droit pour exercer leurs pouvoirs souverains en matière de santé, d'éducation et de bien-être social. Et il demande que le gouvernement fédéral s'abstienne d'intervenir directement dans ces domaines et se contente d'enrichir ses paiements de péréquation inconditionnels pour aider les provinces moins bien nanties à offrir des services sociaux comparables à ceux des provinces riches.

M. Charest rejoint en cela les vues de la *Commission sur le déséquilibre fiscal* présidée par Yves Séguin, son actuel ministre des

⁵ Voir à ce sujet mon article publié dans *Le Devoir* du 15 février 1999 sous le titre, *L'union sociale: une mise en tutelle des provinces*.

⁶ Le *Rapport Pelletier* est l'appellation courante du rapport du Comité spécial du Parti libéral du Québec sur l'avenir politique et constitutionnel de la société québécoise intitulé *Un projet pour le Québec: affirmation, autonomie, leadership*. Il a été suivi d'un second texte en octobre 2001 sous le titre, *Un plan d'action: affirmation, autonomie et leadership*.

Finances, qui recommandait en 2002 : «le remplacement du TCSPS par un nouveau partage de l'espace fiscal, en raison du caractère assuré et prévisible de la source de financement à laquelle les provinces auraient ainsi accès, de son caractère inconditionnel et de l'imputabilité accrue qui en résulterait».⁷ Tous les premiers ministres lui ont emboîté le pas à Charlottetown. Mais si lui et ses collègues provinciaux veulent être pris au sérieux, ils devront démontrer aux yeux de tous les Canadiens que les provinces sont capables de garantir par leurs propres moyens l'intégrité des programmes sociaux assurée actuellement par le pouvoir de dépenser fédéral. Se doter d'un Conseil de la fédération *interprovincial* capable de codécider les objectifs communs et les contraintes minimums que les provinces devront s'imposer pour assurer la cohérence de l'union sociale canadienne et s'engager à publier chaque année une étude comparative où seraient dénoncées les provinces qui ne respectent pas ces normes, me semble la seule façon crédible, pour les premiers ministres, de convaincre Ottawa de se replier sur ses paiements de péréquation en demeurant assuré qu'il y aura prestation de services sociaux de «qualité comparable» à l'échelle du pays.⁸

Une fois établie sans équivoque leur capacité de s'auto-discipliner, les provinces pourraient éventuellement ouvrir la porte de «leur» conseil au gouvernement fédéral, et en élargir officiellement le mandat, pour donner au Canada l'outil de concertation et de codécision *inter-*

⁷ *Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada*, p. 153, Après avoir condamné comme contraire au principe fédéral tout transfert conditionnel d'Ottawa en matière de santé et de services sociaux, la Commission ne suggère aucun moyen fédérateur de garantir la cohérence de l'union sociale canadienne actuellement assurée par le pouvoir de dépenser fédéral. C'est cette faiblesse que le Conseil de la fédération de M. Charest pourrait contribuer à corriger.

⁸ Du temps de *Cité libre*, M. Trudeau prônait une telle auto-régulation des provinces en matière sociale. Préférant «sauvegarder dans toute la mesure du possible la liberté et la diversité qu'engendre la décentralisation fédérative», il estimait «urgent la négociation d'ententes inter-provinciales dans le but d'établir au moins dans les grandes provinces industrielles certains standards minima de législation sociale». *Le fédéralisme et la société canadienne-française*. Montréal, Éditions HMH, 1967, p. 34.

provincial et fédéral-provincial dont il a besoin pour gérer l'interdépendance des deux ordres de gouvernement dans le respect des pouvoirs souverains de chacun.

Doté de ce nouvel outil partenarial, le Canada serait mieux équipé pour s'attaquer aux problèmes de plus en plus nombreux qui débordent les frontières provinciales, nationales, voire internationales, et exigent un exercice complémentaire des pouvoirs souverains des deux ordres de gouvernement. Problèmes d'environnement, d'immigration, de transport, de télécommunications, de macro-gestion de l'union économique canadienne, etc. Avec ce nouvel outil, le gouvernement fédéral serait aussi en meilleure posture pour coopter les provinces et négocier ainsi avec plus de légitimité les nombreux traités internationaux que les forces de la «mondialisation» l'obligent à signer dans les champs de compétence provinciale.

Mais le plus beau est qu'une fois rassuré sur sa propre intégrité, grâce à la volonté des provinces d'assumer leur juste part de responsabilité dans la gestion globale du pays, le Canada pourrait plus facilement renouer, en le modernisant, avec le fédéralisme «multinational» mis en place par les Pères de la Confédération en 1867.

Un nécessaire rééquilibrage global de la fédération canadienne

C'est pour retourner aux sources de ce fédéralisme «multinational», tout en le modernisant et en l'ouvrant aux peuples autochtones, que le groupe de recherche que je dirigeais au Bureau des relations fédérales-provinciales de Montréal a proposé, après l'échec de Meech, un rééquilibrage de la fédération canadienne fondé sur la logique suivante:

- une reconnaissance explicite dans la Constitution du droit à la différence nationale du Québec et des peuples autochtones et du droit à la différence régionale de toutes les provinces au sein du Canada, accompagnée de la décentralisation

des pouvoirs et des ressources fiscales nécessaires à l'exercice de ces droits,

en contrepartie

- d'un Pacte sur l'union canadienne par lequel tous les partenaires de la fédération, y compris le Québec et d'éventuels gouvernements autochtones, s'engageraient, par codécision à l'européenne au sein d'un Conseil des premiers ministres, à s'imposer dans l'exercice de leurs pouvoirs souverains, les objectifs communs et les normes communes minimums nécessaires au maintien et au renforcement de l'union économique et sociale canadienne confrontés aux forces dissolvantes de la globalisation et de la concurrence internationale.⁹

L'idée de compenser la «décentralisation asymétrique» d'un Canada «multinational» à la Suisse par un Conseil de la fédération capable d'assurer la cohérence de l'union canadienne, avait déjà été avancée par la Commission Pepin-Robarts. Mais ce conseil, inspiré du Bundesrat allemand, tout comme la Chambre des provinces suggérée par le Livre Beige de Claude Ryan, supposait une remise en question fondamentale de l'actuel Sénat, ce qui semblait et semble toujours impossible après l'échec de Meech.

Voilà pourquoi notre proposition fut de transformer les Conférences de premiers ministres en Conseil de la fédération. Ces conférences ont l'avantage d'exister, de relever du droit coutumier et de pouvoir changer de vocation sans qu'on ait à ouvrir la boîte de Pandore constitutionnelle.¹⁰ Et pour faire de ce nouveau Conseil des premiers ministres un outil de concertation responsable et transparent, nous suggérons qu'il soit habilité par les législatures du pays, via la signature d'un Pacte sur l'union économique et sociale

⁹ C'est ce projet de rééquilibrage de la fédération que l'on trouvera dans mon livre *Le mal canadien, essai de diagnostic et esquisse d'une thérapie*, Montréal, Fides, 1995.

¹⁰ Autre avantage, un tel Conseil de la fédération pourrait continuer de coexister avec un Sénat réformé si on jugeait nécessaire de donner une voix spécifique aux régions dans l'exercice des pouvoirs réservés au seul Parlement fédéral.

canadienne,¹¹ à gérer par codécision à l'unanimité ou à la majorité qualifiée les problèmes de concertation entre les provinces elles-mêmes, d'une part, et entre les provinces et le gouvernement fédéral, d'autre part.

Ce qui nous semblait et qui me semble toujours moderne et fédérateur dans la codécision à l'européenne, c'est qu'elle permet:

- 1) de décider *en mode confédéral* toutes les questions de concertation tranchées à l'unanimité, puisque chacun des partenaires exerce alors un droit de veto souverain; et
- 2) de codécider *en mode fédéral* toutes les questions de concertation tranchées à la majorité qualifiée ou à la majorité simple, puisque chaque partenaire accepte alors de céder une certaine partie de sa souveraineté au profit de la volonté commune majoritaire.

Pour exercer cette concertation à l'européenne, nous proposons que la codécision obéisse à des règles décisionnelles agréées à l'unanimité par les partenaires de la fédération. Et comme base de négociation on peut imaginer, à titre d'exemple, que la majorité qualifiée ou pondérée dans les domaines de compétence provinciale exclusive pourrait obéir à la formule suivante: Ontario, Québec, Colombie Britannique, 1 vote = 10; Alberta, Saskatchewan, Manitoba, 1 vote = 8; Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Terre-Neuve, Île-du-Prince-Édouard, 1 vote = 5. Total requis pour obtenir la majorité qualifiée 55 sur 74.¹² Ce qui

¹¹ En signant ce Pacte administratif sur l'union économique et sociale canadienne, les législatures se déclareraient liées par les objectifs communs et les normes communes minimums codécidés par leurs premiers ministres au sein du Conseil de la fédération. Une fois ce Pacte contracté, elles ne pourraient s'y soustraire qu'en dénonçant par un nouveau vote de leur législature ce «traité interne» entre partenaires de la fédération. Ce Pacte pourrait éventuellement être constitutionnalisé pour lui assurer une véritable permanence.

¹² Si les premiers ministres décidaient d'accorder un droit de vote aux territoires, bien qu'ils ne détiennent pas le statut de province, ce vote pourrait recevoir la même pondération que celui des

empêche une coalition des grosses provinces contre les autres et vice-versa. Quant à la majorité qualifiée dans les domaines de compétence mixte elle pourrait revêtir, parmi bien d'autres, la forme suivante: Ottawa, 1 vote = 30; Ontario Québec, Colombie Britannique, 1 vote = 10; Alberta, Saskatchewan, Manitoba, 1 vote = 8; Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Terre-Neuve, Île-du-Prince-Édouard, 1 vote = 5. Total requis pour obtenir la majorité qualifiée 75 sur 104. Ce qui empêche les provinces d'imposer leur volonté au gouvernement fédéral mais ce qui empêche aussi Ottawa de se coaliser avec les grandes provinces pour imposer ses vues aux moyennes et petites provinces ou de faire l'inverse.¹³

L'obligation de fixer les règles décisionnelles à l'unanimité permettait au Québec de réclamer l'unanimité dans les domaines qui touchent directement à son identité culturelle, et de pratiquer la codécision à la majorité qualifiée dans tous les cas où un droit de veto ne lui est pas indispensable. Ce qui s'avérera moins rare qu'on ne le pense si la codécision porte non pas sur des normes tatillonnes, mais sur un cadre de concertation et d'harmonisation flexible. Par exemple l'engagement des provinces d'harmoniser, avec obligation de résultat, les services à l'échelle de l'union canadienne par reconnaissance mutuelle des soins de santé, des services sociaux et des diplômes qu'elles dispensent. Ou encore la codécision par les provinces et le fédéral d'un certain nombre d'objectifs communs et de balises à l'intérieur desquelles tous les gouvernements s'engagent à se tenir pour harmoniser leurs interventions fiscales

petites provinces, soit 5, et le seuil de la majorité qualifiée pourrait être porté à 65 sur 89 au niveau interprovincial et à 95 sur 119 au niveau fédéral-provincial.

¹³ Cette formule de codécision «fédérale-provinciale» à la majorité qualifiée pourrait servir de position de repli aux provinces si Ottawa interprétait l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et l'engagement qu'y contractent les gouvernements fédéral et provinciaux de «fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels», non comme une «responsabilité partagée» mais comme un «pouvoir partagé» l'autorisant à participer à la codécision des objectifs et des normes communes minimums devant régir l'union sociale canadienne.

et les rendre complémentaires plutôt que concurrentes.

Le Rapport Pelletier et le Plan d'action du PLQ

Ce projet d'une réforme globale du fédéralisme canadien fondée sur le droit à la différence et à l'autonomie des communautés fédérées compensée par un renforcement partenarial de l'union canadienne, a été repris par le PLQ de Daniel Johnson, en 1996, dans un mémoire intitulé *Reconnaissance et interdépendance*. Et on retrouve cette logique de base dans le *Rapport Pelletier* et le *Plan d'action* qui ont inspiré M. Charest à Charlottetown.

En un premier temps, le *Rapport Pelletier* offre au reste du Canada de procéder à une réforme administrative de la fédération pour assurer : le plein respect de l'autonomie des deux ordres de gouvernement; une réduction du déséquilibre fiscal par transfert de points d'impôt aux provinces et rajustement des paiements de péréquation; une cogestion responsable de l'union économique et sociale canadienne via un Conseil de la fédération; et la conclusion de trois ententes dans les domaines de compétence mixte: communications, environnement et relations internationales.

Mais ce qu'il demande, en un deuxième temps, et qu'on passe volontiers sous silence dans le ROC, voire au Québec, c'est, et je cite :

- La reconnaissance de la spécificité du Québec.
- L'octroi d'un droit de veto au Québec et, possiblement à un certain nombre de provinces, selon une formule de «veto régionaux».
- L'élargissement de la compensation financière en ce qui touche l'exercice du droit de retrait en matière de modification constitutionnelle.
- L'inscription dans la Constitution de l'Entente MacDougall-Gagnon-Tremblay en matière d'immigration.

- L'ajout dans la Constitution d'un mécanisme permettant de constitutionnaliser, au besoin, des ententes administratives.
- La participation des provinces à la sélection des juges de la Cour suprême du Canada.
- La «constitutionnalisation» de la composition de la Cour suprême du Canada, y compris la présence d'au moins trois juges du Québec sur neuf.
- La réforme du Sénat.
- L'encadrement du pouvoir de dépenser fédéral mais sans remettre en question le principe même de la péréquation.¹⁴

À peu de choses près, on reconnaîtra dans cette liste l'ensemble des demandes formulées par Robert Bourassa lors des négociations de Meech et de Charlottetown. Mais avec deux différences capitales. La première est que M. Bourassa faisait de la signature de l'Accord de Meech un préalable à la négociation d'une ronde Canada destinée à renforcer l'union canadienne. Et la seconde est que, même s'il en avait parlé en 1984, M. Bourassa n'a jamais mis officiellement sur la table l'idée d'un Conseil de la fédération capable d'assurer par codécision une gestion partenariale de la fédération.¹⁵

À mon avis, M. Charest fait preuve d'une ouverture louable mais imprudente, voire téméraire en n'exigeant aucune garantie politique qu'on lui accordera l'équivalent de l'Accord de Meech en échange du renforcement partenarial de la fédération qu'il a mis sur la table à

¹⁴ Un plan d'action, pp. 23-24

¹⁵ Dans un mémoire présenté, le 24 février 1984, par le PLQ devant la Commission sur l'union économique canadienne, M. Bourassa avait endossé, pp. 25-26, la suggestion du *Rapport Goldenberg-Lamontagne* de créer un Conseil des premiers ministres pour assurer le respect du principe de non-subordination au sein de la fédération canadienne: «Nous croyons, est-il écrit dans ce rapport, que si la Constitution prévoyait une conférence des premiers ministres, investie de fonctions et de pouvoirs précis et dotée de mécanismes appropriés pour prendre des décisions, on choisirait la solution la meilleure pour le pays.»

Charlottetown. Et cela risque de le perdre. Car sans cette garantie minimum de la part du ROC, les Québécois refuseront de s'ouvrir au partenariat interprovincial et fédéral-provincial proposé par M. Charest. Déjà, du côté d'Ottawa, on traite le Conseil de la fédération qu'il tente de mettre en oeuvre comme un simple lobby des provinces et des territoires en quête de nouvelles ressources fiscales. Si ces efforts pour réduire le Conseil de la fédération à l'impuissance et à l'irresponsabilité portaient fruit, le Québec se replierait sur son réflexe traditionnel d'opting out inconditionnel avec pleine compensation et s'en serait fini de la logique de négociation «droit à la différence compensé par une gestion partenariale de l'interdépendance» proposée par le *Rapport Pelletier* pour signer une paix constitutionnelle honorable avec le reste du Canada.

Sans être plus optimiste qu'il ne faut, je souhaite pour ma part que les provinces fassent de la création du Conseil de la fédération *interprovincial* décidée à Charlottetown une véritable reconquête de leur statut de partenaires souverains de la fédération. Car ce n'est qu'une fois débarassées de leur image de «junior governments» qu'elles pourront ouvrir la porte à un conseil *fédéral-provincial* «authentiquement partenarial» et permettre ainsi 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 époque.