

***Le fédéralisme canadien contemporain.
Fondements, traditions, institutions.***

**Sous la direction d'Alain-G. Gagnon
(Montréal, PUM, 2006)**

par Eugénie Brouillet*

Le livre publié sous la direction du professeur Alain-G. Gagnon impressionne par la densité, la variété et la grande valeur des diverses analyses qui y sont contenues. Les écrits scientifiques portant sur le fédéralisme ne manquent pas au Canada, certes. Ce foisonnement de réflexions provenant de disciplines diverses découle du principe fédératif lui-même qui appelle un constant questionnement sur l'équilibre entre les forces universalistes et particularistes qui se trouve au cœur de l'idée fédérale. Au Canada, en particulier, les débats Québec-Canada entourant la nature du régime fédératif et la voie d'évolution qu'il devrait emprunter contribuent à accroître l'intérêt des chercheurs à l'égard des études relatives au fédéralisme. Le livre ici présenté constitue un apport majeur, sur plusieurs plans, à l'actualisation des enjeux politiques qui sous-tendent la nature fédérative du système politique canadien.

L'ouvrage se décline en quatre temps. Dans la première partie, les auteurs analysent les fondements et les traditions du fédéralisme canadien dans une perspective comparée. Le professeur Marc Chevrier ouvre le bal et traite de la genèse de l'idée fédérale chez les pères fondateurs américains et canadiens. Un tel exercice est nécessaire en ce qu'il permet de mieux comprendre les termes du contrat initial, du « pacte fondateur » au cœur de la naissance de toute fédération et, par conséquent, d'en saisir de façon plus approfondie le sens contemporain. Dimitrios Karmis s'attarde quant à lui, dans une analyse tout à fait éclairante, aux diverses conceptions normatives du fédéralisme et aux tensions qui peuvent en découler. Après avoir rappelé l'importance de discussions normatives afin d'assurer une compréhension et le bon fonctionnement d'un arrangement institutionnel, le professeur Karmis met en lumière trois différentes conceptions normatives du fédéralisme : les conceptions universaliste, communautarienne et pluraliste.

La deuxième partie rassemble des textes qui traitent du régime fédératif canadien à la lumière de la dualité Québec-Canada. François Rocher y traite, dans un premier temps, du fédéralisme en tant que principe d'organisation étatique et comme principe normatif. Il y met en exergue les notions d'autonomie et d'interdépendance et la nécessité d'une recherche d'un équilibre entre elles, par un processus constant de dialogue et de compréhension mutuelle. Dans un deuxième temps, il avance la thèse selon laquelle les travaux portant sur l'évolution du régime fédératif canadien émanant du Canada anglais auraient négligé, sinon évacué, la prise en compte du principe d'autonomie, alors que

* Professeure, Faculté de droit, Université Laval. Cette recension sera également publiée dans la *Revue canadienne de politique sociale* à l'été 2008.

ceux en provenance du Québec auraient laissé très peu de place à la notion d'interdépendance.

Guy Laforest, Jean-François Caron et Catherine Vallières-Roland démontrent de façon tout à fait convaincante qu'il existe au Canada un « déficit fédératif de moyenne-forte intensité ». Le concept de « déficit fédératif » permet d'évaluer, à l'aune d'un ensemble de caractéristiques institutionnelles et de processus relatifs à la culture politique, le caractère fédératif ou non d'un régime politique. Ils en viennent à cette conclusion des suites d'une évaluation des effets, sur l'équilibre fédératif, de la globalisation, des lois constitutionnelles elles-mêmes, des mécanismes de coopération intergouvernementale, du choc des projets nationaux canadien et québécois et d'une culture politique canadienne niant le caractère plurinational du Canada.

Andrée Lajoie démontre quant à elle la voie d'évolution résolument centralisatrice qu'a empruntée la fédération canadienne, en raison du texte constitutionnel lui-même, de l'œuvre interprétative des tribunaux et de la pratique du fédéralisme exécutif, et les effets néfastes de cette évolution sur l'intégration des valeurs minoritaires au droit canadien par les pouvoirs judiciaire et politique. Elle souligne les effets pervers de cette concentration du pouvoir entre les mains de l'ordre de gouvernement fédéral sur la prise en compte des valeurs des minorités et de la collectivité québécoise.

Dans son article, Michel Seymour rappelle d'abord bien à propos que la souveraineté du Québec n'est pas une fin en soi et que cette solution est envisageable dans la mesure où le fédéralisme canadien ne peut être réformé dans le sens des revendications constitutionnelles historiques du Québec pour ainsi devenir une fédération multinationale. L'auteur identifie donc des revendications québécoises à la lumière desquelles il évalue les espoirs actuels de réformes du fédéralisme canadien. Cette analyse l'amène à conclure au caractère de plus en plus utopique d'une telle réforme.

Pour Joseph Facal, l'effet combiné de la nécessaire adaptation de l'État canadien à la mondialisation qui nécessite, pour certains, une concentration du pouvoir entre les mains d'Ottawa et du désir de prévenir à tout prix la sécession du Québec, a entraîné un déclin de l'esprit et des pratiques du fédéralisme au Canada. Cette stratégie va de pair avec le développement au Canada anglais d'une vision mononationale de l'État canadien.

José Woehrling clôt bellement cette deuxième partie en analysant les conséquences de l'application de la *Charte canadienne des droits et libertés* sur le fonctionnement de la vie politique et du système démocratique, de même que sur l'équilibre fédératif. En ce qui a trait à ce deuxième aspect, l'auteur note les effets centralisateurs et uniformisateurs découlant du contrôle de constitutionnalité. Il conclut, et nous partageons entièrement son avis, que la force des idéologies universaliste et individualiste fait obstacle à une application véritablement différenciée des droits et libertés.

La troisième partie de l'ouvrage est également très dense. Les auteurs y traitent tour à tour, sous différents angles, des relations fédérales-provinciales et intergouvernementales au Canada. Alain-G. Gagnon identifie les caractéristiques normatives du fédéralisme

asymétrique et plaide en sa faveur en contexte multinational. Pour l'auteur, il existe trois principes de base à partir desquels devrait opérer le fédéralisme en contexte multinational : le principe fonctionnel, le principe communautaire et le principe démocratique. La légitimité du fédéralisme asymétrique est cependant loin d'être généralement admise par les Canadiens anglophones : la reconnaissance d'un statut particulier en faveur du Québec heurte en effet de front leur idéal d'une nation canadienne unitaire. Selon l'auteur, le fédéralisme asymétrique ne pourra être pratiqué au Canada que si les Canadiens acceptent une conception multinationale du pays.

Alain Noël brosse un tableau fort éclairant de l'historique des relations intergouvernementales en matière fiscale qui lui permet de démontrer que les provinces, bien que moins dépendantes, avec le temps, des transferts fédéraux et disposant davantage de sources de revenu autonomes, sont néanmoins et paradoxalement toujours aux prises avec une énorme difficulté à maintenir l'équilibre budgétaire, d'où l'existence d'un déséquilibre fiscal au Canada (l'écart entre les revenus autonomes des provinces et leurs dépenses effectives est excessif et n'est pas comblé par des transferts adéquats). Afin d'y mettre un terme, l'auteur propose un nouveau partage des sources de revenus, une révision de la péréquation et l'élaboration de règles stables et transparentes.

Sarah Fortin retrace, dans une perspective idéale et communautaire, la genèse de l'union sociale canadienne. Les difficultés financières qu'ont connues les gouvernements fédéral et provinciaux au cours des années 1990, les inquiétudes soulevées par le phénomène de la mondialisation, de même que l'avènement de l'État d'investissement social constituent autant de facteurs qui, selon l'auteure, ont milité dans le sens d'un rôle accru du gouvernement fédéral en matière sociale. L'auteure fait ensuite le point sur l'état de l'union sociale canadienne à la lumière d'événements récents, notamment la conclusion de l'Entente-cadre sur l'union sociale. L'auteure plaide en faveur de l'avènement d'une « union sociale fédérale du Canada » davantage respectueuse du principe d'autonomie des provinces et de la diversité.

Yves Vaillancourt et Luc Thériault examinent quant à eux les liens qui se tissent au Canada entre l'économie sociale, les politiques sociales et le fédéralisme canadien. Ils démontrent, pour la période s'échelonnant de 1995 à 2003, que la tradition de recherche d'origine américaine sur le tiers secteur, qui est axée sur la non-lucrativité, a dominé au plan international et au Canada anglais, alors que la tradition européenne, qui met l'accent sur les coopératives et l'économie sociale, a imprégné le Québec. De 2003 à 2005, la tradition européenne a cependant fait une percée au niveau de l'État fédéral par le biais de l'instauration d'un programme national de garderies s'inspirant du modèle québécois.

Pour Luc Turgeon, les villes ont longtemps été les « laissées-pour-compte » de la fédération canadienne. L'article explique le retour des villes comme enjeu des relations intergouvernementales : le passage graduel d'un État néolibéral à un État d'investissement social et son application dans le domaine du développement urbain militent en faveur d'un rôle accru du gouvernement fédéral en matière urbaine. Entre divers scénarios, l'auteur marque sa préférence pour la mise en place d'un partenariat entre les gouvernements fédéral, provincial et les villes.

La quatrième et dernière partie, tout aussi vivifiante que les trois premières, s'attaque à la question de la gestion de la diversité en contexte fédératif. Pour Linda Cardinal et Marie-Joie Brady, les concepts de citoyenneté et de fédéralisme entretiennent des relations difficiles au Canada. Elles démontrent que les tenants d'un discours nationaliste de la citoyenneté subordonnent le fédéralisme à la nation, les défenseurs d'un discours social-démocrate le subordonnent au principe d'efficacité, alors que les tenants d'un discours postimpérial et postcolonial adhèrent à un fédéralisme pluraliste au sein de démocraties multinationales et où est favorisé la discussion continue entre les citoyens.

Martin Papillon traite quant à lui du défi que pose l'affirmation politique des peuples autochtones pour le fédéralisme canadien. Il met en lumière à la fois le potentiel que recèle le principe fédératif pour ces peuples et les obstacles qu'il crée par ailleurs à leur autogouvernement. Or, ce qui pose problème à leur autodétermination, n'est pas le fédéralisme en soi, mais plutôt la façon dont il est pratiqué au Canada. L'auteur explore donc diverses approches pouvant être envisagées afin de prendre en compte la dimension relationnelle de l'autodétermination des peuples autochtones au sein du fédéralisme canadien et conclut, à la lumière des développements récents, à l'émergence de dynamiques de gouvernance « quasi-fédérales ».

Dans un contexte contemporain caractérisé par le renforcement de revendications minoritaires sur les plans identitaire, politique et constitutionnel, Michael Burgess nous invite à revisiter la pertinence du fédéralisme comme principe susceptible de générer de nouvelles formes de reconnaissance de la différence et de la démocratisation. Après avoir rappelé bien à propos, d'une part, que la diversité qui se manifeste en contexte fédératif peut être de divers ordres, et d'autre part, que les conflits qui en découlent sont parfaitement légitimes, il traite de la territorialité et du pouvoir comme concepts relatifs à la gestion de la diversité et du rapport qu'entretient cette dernière avec la valeur de l'unité.

Kenneth McRoberts ferme la marche dans une analyse percutante des liens qui unissent les asymétries institutionnelle, identitaire et communautaire, et de leur résonance au sein des États canadien et espagnol. Selon l'auteur, du moins au plan théorique, l'asymétrie a plusieurs vertus, en ce qu'elle permet, au sein d'États englobants, de traduire au plan des institutions, les aspirations identitaires et communautaires des nations minoritaires.

L'ouvrage collectif se termine par un article dans lequel le ministre Benoît Pelletier expose la vision du gouvernement du Québec eu égard aux rapports fédératifs. Affirmation, autonomie et leadership constituent les trois mots clés qui forment l'essence de la position officielle du gouvernement du Québec en matière d'affaires intergouvernementales. Tout en plaidant en faveur d'une participation plus active du Québec à la fédération, le ministre rappelle la nécessité du respect de l'autonomie et de la spécificité québécoises.

Ce livre constitue indéniablement un apport majeur à l'historiographie sur le fédéralisme canadien et fournit de nombreuses pistes de réflexions à ceux et celles qui désirent

participer à l'essentiel dialogue relatif aux conditions de réalisation de l'idéal fédératif au Canada.