

Les nouveaux visages de vieux démons. Les défis posés au fédéralisme par la restructuration de la protection sociale au Canada

Old demons with new faces. The challenges that restructuring of social policy poses for federalism in Canada

Gérard Boismenu

Numéro 56, automne 2006

Le fédéralisme social. Les défis de la gouvernance à niveaux multiples

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/014971ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/014971ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (imprimé)

1703-9665 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Boismenu, G. (2006). Les nouveaux visages de vieux démons. Les défis posés au fédéralisme par la restructuration de la protection sociale au Canada. *Lien social et Politiques*, (56), 57–71. <https://doi.org/10.7202/014971ar>

Résumé de l'article

Le gouvernement fédéral entame au milieu des années 1990 un processus de désengagement financier majeur concernant les politiques de sécurité du revenu, de services sociaux, de santé et d'éducation postsecondaire. Ce qui se déroule dans cette période plutôt courte sur le front de la restructuration de l'État social canadien condense des enjeux fondamentaux qui prennent racine dans les conceptions du fédéralisme canadien et la capacité d'élaborer des compromis sur ce terrain. Le Canada présente une situation favorable à des changements institutionnels et constitutionnels d'importance qui amèneraient de façon notable la construction qui a été mise en place au cours des deux décennies précédentes. Mais la situation est bloquée et les projets en ce sens sont sans avenir.

Les nouveaux visages de vieux démons.

Les défis posés au fédéralisme par la restructuration de la protection sociale au Canada

Gérard Boismenu

Les 10 dernières années ont été marquées par des mouvements contraires mais fondamentaux pour la restructuration de l'État social canadien. Le gouvernement fédéral s'engage au milieu des années 1990 dans un processus de désengagement financier majeur concernant les politiques de sécurité du revenu, de services sociaux, de santé et d'éducation postsecondaire. Déjà en 1994-1995, les transferts financiers aux provinces ne contribuaient que pour 18 % des dépenses provinciales en ces matières, alors que ce pourcentage, 10 ans plus tôt, était de 22,7 % et qu'en 1998-1999 il n'est plus que de 11,2 %. Cette chute vertigineuse est suivie, à la fin de la cette décennie 1990, d'un réinvestissement fédéral non seulement financier mais tout autant politique. Face à cette ère libérale, le nouveau gouvernement fédéral minoritaire, mis en place au début de l'année 2006, ne semble pas

modifier substantiellement les choses. Le ton a changé et politiquement on est plus enclin à rétrocéder de l'argent aux contribuables (parents ou consommateurs) plutôt qu'à s'engager dans de nouveaux programmes ambitieux et litigieux. Pour le reste, toutefois, on n'enregistre pas de changement radical. L'attitude affichée en septembre 2006 concernant le déséquilibre fiscal est fidèle à celle des libéraux fédéraux. De même, tout réinvestissement semble devoir assurer un réaménagement des relations intergouvernementales.

Cette volonté fédérale de reprise en main s'inscrit dans un renouveau des relations intergouvernementales des années 1990. D'un côté, la question québécoise se manifeste clairement par un rejet de la conception du fédéralisme qui se met en place, que le gouvernement provincial soit

dirigé par un parti souverainiste ou fédéraliste. Le gouvernement du Québec se désolidarise des ententes fédérales-provinciales et s'oppose aux actions unilatérales. C'est ainsi qu'il ne souscrit pas à l'Entente sur l'union sociale en 1999; qu'il s'oppose à la mise en place des fondations — même s'il a cherché à en tirer avantage tout en préservant, au moins formellement, son autonomie politique et administrative —; qu'il conteste, y compris devant les tribunaux, l'extension de la compétence fédérale en assurance-chômage avec les congés parentaux ou de compassion; qu'il négocie une entente particulière pour le financement fédéral de l'assurance santé sur la base de l'asymétrie administrative; et qu'il négocie avec l'éphémère gouvernement Martin une entente pour le financement de services de garde pour la petite enfance, inspirée de l'asymétrie administrative. De l'autre

Les nouveaux visages de vieux démons.
Les défis posés au fédéralisme par la
restructuration de la protection sociale
au Canada

58

côté, la capacité d'initiative de plusieurs gouvernements provinciaux est accrue et permet, particulièrement aux provinces les mieux nanties, de contester la légitimité autoproclamée du leadership fédéral et de jouer avec des notions de codétermination et d'interprovincialisme comme mode de décision collégial (Boismenu, 2006). Cela se manifeste dans la dynamique des relations et négociations, mais aussi par des prises de position formelles comme l'Entente sur l'union sociale de 1999.

Ce qui se déroule dans cette période plutôt courte sur le front de la restructuration de l'État social canadien condense des enjeux fondamentaux qui prennent racine dans les conceptions du fédéralisme canadien et la capacité d'élaborer des compromis sur ce terrain, mais aussi qui renvoient aux défis auxquels font face les régimes fédératifs de façon plus générale. L'analyse des fédéralismes montre que les tensions vécues au Canada n'ont pas qu'une valeur « domestique » : elles sont bien présentes ailleurs. C'est en ce sens qu'il nous paraît instructif de mettre en lumière les

univers politique et intellectuel qui accompagnent l'évolution du régime fédératif au Canada. La protection sociale en restructuration est, sans être le seul, certainement un terrain privilégié sur lequel se jouent les grands enjeux institutionnels du fédéralisme, comme système politique établissant le cadre des compromis qui fondent cette société.

D'une façon réactualisée, on voit poindre les vieux démons du compromis politique à l'origine du fédéralisme. Les questions régionale et nationale s'imposent de nouveau, mais dans des conditions différentes. Les balises politiques qui cadrent le fédéralisme canadien sont ébranlées et, en même temps, certains diront que, suivant la méthode canadienne, on en vient à tenir les éléments ensemble sans pour autant présider à de grands gestes fondateurs. Cela ne doit pas nous amener à sous-estimer le changement des dynamiques et l'absence de solution durable de problèmes structurels du fédéralisme canadien. La rigidité politique touchant les principes cardinaux du système institutionnel bloque une situation qui, à terme, demande une solution formelle. C'est ce que nous verrons dans les deux premières parties de ce texte. Par la suite, nous suivrons les tendances contraires dans les relations intergouvernementales et les perspectives d'avenir, en mettant l'accent sur la position des acteurs dans leurs interactions, soit les gouvernements aussi bien provinciaux que fédéral. En ce sens, cette discussion s'inspire des modèles de fédéralisme et des défis posés actuellement à ce type de régime, pour traiter des mécanismes de

règlement des conflits intergouvernementaux sur la question sociale au Canada.

La complexité actuelle

Depuis les années 1990, la qualification des phénomènes a été reformulée par de nombreux intellectuels cherchant à caractériser les sources des tensions qui plombent l'évolution du régime fédératif canadien. Même si cela ne fait pas l'unanimité au sein de la communauté des spécialistes en études canadiennes — qui n'est de toute façon pas désirable —, une certaine sensibilité s'affirme dans les analyses proposées. Elle se pose à contre-pied des discours avec lesquels et par lesquels on a situé et interprété la réalité canadienne au cours des années 1970 et 1980, de même que défini le champ restreint des possibles pour ce qui est des options touchant le fonctionnement des institutions et les cadres de pratique des acteurs.

Fédéralisme territorial ou multinational

Face aux dimensions nationale et régionale, qui prennent des accents marqués et inscrits dans la durée, des conceptions du fédéralisme s'opposent sur le terrain social et font place à des perspectives antinomiques quant aux processus de régulation sociale. La façon d'appréhender la diversité sociale du Canada conduit à privilégier une certaine conception du fédéralisme, selon qu'il fonctionne essentiellement en référence à une base territoriale ou selon qu'il assimile la dimension multinationale dans son architecture et son mode

de fonctionnement comme régime politique.

Le fédéralisme territorial ignore les minorités nationales subétatiques et n'a donc pas pour objet de leur donner droit de cité par l'autodétermination; il consiste plutôt à distribuer sur une base régionale le pouvoir au sein d'une seule nation. Le modèle du fédéralisme multinational prend plutôt appui sur la reconnaissance de la réalité des minorités nationales et tend à rendre compte de leur aspiration à l'autodétermination comme majorité localement désignée (Kymlicka, 2004: 39).

Ces deux conceptions du fédéralisme sont parties prenantes de cultures politiques parallèles qui ont marqué l'histoire politique des deux communautés nationales au Canada. Si la deuxième version est, pour la société québécoise, une composante des mythes fondateurs de l'État canadien, elle reste marginale au Canada anglais. Au sein de cette dernière communauté nationale, le fédéralisme territorial occupe presque toute la place comme modèle montrant la voie, d'où l'insistance sur l'égalité de toutes les provinces, la revendication d'un Sénat calqué sur celui des États-Unis, etc. À l'opposé, un fédéralisme multinational, qui cherche à satisfaire le besoin d'autonomie de minorités nationales reconnues en tant que telles, se permet l'«audace» de la reconnaissance de capacités d'action spécifiques aux institutions où elles sont majoritaires, soit, d'une façon ou d'une autre, une forme de statut particulier.

L'une et l'autre conceptions du fédéralisme débouchent sur une position complètement discordante à propos de l'asymétrie au sein du fédéralisme. Cependant, le thème de l'asymétrie vient aussi par un autre détour, celui de la restructuration du territoire canadien dans son insertion dans l'espace continental et mondial. Brièvement, nous allons esquisser ces diverses composantes.

Un État multinational

Malgré l'acharnement libéral depuis la fin des années 1960 à définir une rhétorique stricte et à diffuser un univers politique définitif concernant la société canadienne et l'État fédéral, une autre approche propose, depuis le tournant des années 1990, de traiter et de conceptualiser la «diversité canadienne» sous l'angle d'un État multinational. Cette approche a été soumise par plusieurs intellectuels du Canada anglais, faisant écho de façon plus ou moins directe aux revendications des Québécois et des autochtones. Cette diversité n'est plus appréhendée uniquement sous l'angle de la langue ou de la culture. Le Canada est compris comme une société qui a historiquement constitué en son sein des communautés nationales entretenant des relations complexes et marquées du sceau d'une inégale position dans les relations de pouvoir, soit comme un État multinational.

La cohabitation de trois nations, soit le Québec, le Canada anglais et les peuples autochtones, est vue comme le socle de l'hétérogénéité sociale canadienne, qui la distingue notamment des autres fédérations (Burgess, 2003: 381).

Cet exceptionnalisme tient à l'addition de cas de figure différenciés: une communauté nationale prépondérante, deux communautés nationales subétatiques distinctes par la langue, la culture, l'identité et adhérant à une autre logique d'État — les Québécois et les Autochtones —, qui cherchent à confirmer leurs droits collectifs, et une multiplicité de groupes culturels issus de l'immigration de peuplement (Kymlicka, 2003: 374).

La société canadienne témoigne d'une effervescence dans la mesure où la reconnaissance de cette diversité et des identités est dans une impasse (Tully, 1999). Le Canada est un État multinational qui, au surplus, est traversé par une multiplicité de composantes culturelles. Comment se surprendre que cela débouche sur des visions différentes de la raison d'être, de la vocation et du fonctionnement du fédéralisme canadien? Une nation sociologique est sujette à réclamer des droits en matière d'autodétermination et d'autonomie auxquels ne peuvent prétendre les minorités culturelles (Kymlicka, 1998: 18). Cette réclamation ne conduit pas fatalement à un dénouement sécessionniste, mais pose des exigences pour le traitement de cette question.

Au cours des dernières décennies, cette dimension sociologique a accru son ancrage spatial, dans la mesure où la concentration territoriale des communautés nationales n'a fait que s'accroître. En 1991, près de 96 % des anglophones habitaient à l'extérieur du Québec et près de 90 % des francophones habitaient au Québec. Ce qui fait dire à McRoberts: «Le

Les nouveaux visages de vieux démons.
Les défis posés au fédéralisme par la
restructuration de la protection sociale
au Canada

60

Canada [est] plus ségrégué que jamais» (1999: 344) et à Kymlicka: «Il ne semble y avoir aucun moyen de renverser la territorialisation de la nation française au Canada» (1998: 21). Cela milite encore davantage pour la reconnaissance d'une autonomie politique dans le cadre des institutions fédérales qui ne serait que la prise en compte que le Québec est une «*nationality-based unit*» face aux autres provinces, qui sont des «*regional-based units*» (Kymlicka, 2004: 40). Mais les actions politiques et constitutionnelles des dernières décennies sont allées dans le sens inverse de ces considérations (Tully, 1999; Burgess, 2003: 387).

Parallèlement, la question régionale reste entière, d'autant qu'elle s'inscrit dans le mouvement plus large de la mondialisation et de la désarticulation de l'espace économique canadien.

Espaces-régions et capacité politique

La mondialisation et son incidence sur la reconfiguration du territoire posent des défis majeurs au fédéralisme (Keating, 1999). La libéralisation des échanges déstabi-

lise l'ordre des rapports inscrits dans l'espace et exerce, de ce fait, une pression soutenue sur le système de représentation et d'échange, ce qui est d'autant plus ressenti que l'organisation sociétale déjà se moule historiquement dans un creuset régional bien affirmé et refaçonne son profil dans la reconduction d'une dimension régionale contrastée. Le fédéralisme a souvent pour origine une structuration régionale de l'espace qui est répercutée à travers des arrangements portant sur la distribution de la richesse et sur l'insertion à l'ensemble de la société (Brodie, 1997). La politique économique mise de l'avant avec les années 1990 s'inspire d'une rhétorique réduisant la place des pouvoirs publics dans l'économie et promouvant une subordination au marché mondial. Janine Brodie, qui résume cette vision politique, y voit une réduction des prélèvements fiscaux et des pouvoirs réglementaires visant l'industrie, assortie d'une diminution des attentes concernant le rôle de l'État, en particulier en matière de protection sociale, d'emploi, de normes du travail et de développement régional. Chose certaine, cette nouvelle politique nationale, qui a approfondi l'intégration continentale, a abandonné de façon irréversible la logique spatiale posée sous l'angle de l'axe Est-Ouest au profit de l'axe Nord-Sud.

Au tournant des années 1990 (1994), une seule province canadienne (Île-du-Prince-Édouard) exportait davantage dans le reste du pays qu'à l'étranger. L'espace économique canadien cède le pas à l'espace mondialisé (mais surtout à l'espace continentalisé), en ce qui a trait à la pertinence comme espace d'intégration éco-

nomique. Le changement est fulgurant. Le Québec, par exemple, exportait en 1989 au reste du Canada 21,2 % de son PNB et seulement 16 % aux États-Unis; 12 ans plus tard, soit en 2001, les exportations au reste du Canada représentent 19,4 % du PNB, et celles aux États-Unis quelque 33,6 % (Courchene, 2004: 14). Ce mouvement touche toutes les régions et prend davantage de poids selon l'importance relative de chacune. Ce qu'a voulu refléter Thomas Courchene avec la notion de Région-État associée non seulement à l'Ontario, mais aussi aux grandes régions économiques canadiennes (Courchene, 1998: 289).

La tendance, qui se manifeste bien au-delà du Canada, va dans le sens de la réduction du rôle de l'État central au profit d'une exploitation du potentiel économique régional et de son insertion dans l'espace monde, en valorisant les réseaux non seulement économiques, mais aussi sociaux et politiques afin de tirer le maximum d'avantages des interdépendances non commerciales et ce, dans une logique transfrontalière (Courchene, 1998; Keating, 1999). Dans cette perspective, la coopération cède le pas à la concurrence au sein des États, le principe d'unification à la fragmentation des intérêts. Loin de s'éclipser, le territoire devient un important facteur de production et les gouvernements cherchent à élaborer un modèle de développement vertueux à l'échelle régionale. Ce qui permet à Keating de mettre en relief que: «*The role of subnational governments in economic development policies has also been encouraged by the decline of natio-*

nal regional policies and the competitive environment [...]» (1999: 16).

Dans l'économie du savoir, le développement du «capital humain» occupe une place centrale. La politique concernant l'enseignement supérieur, la recherche, la formation spécialisée, le cadre de vie urbain, la santé et la sécurité du revenu est un ingrédient de première importance dans la mise en place d'un modèle vertueux de développement. Or, dans le cadre canadien, ces matières des politiques publiques sont constitutionnellement d'abord du ressort des gouvernements provinciaux (Courchene, 2004). Cela donnerait une capacité d'initiative majeure à ces gouvernements, pour peu que le gouvernement fédéral accepte d'être en retrait, ce qui n'est pas nécessairement le cas. Cette tension est au cœur de la dynamique récente des relations intergouvernementales, du moins pour les provinces les mieux nanties.

Pour les gouvernements provinciaux, il s'agirait moins de prétendre à de nouvelles compétences que d'exercer celles dont elles disposent pour devenir des acteurs majeurs de la définition des conditions d'insertion favorable dans l'espace économique mondial. Or, ces conditions désignent nécessairement le vaste champ du développement du «capital humain» et du redéploiement de l'État social. D'ailleurs, la position prise par les gouvernements de l'Alberta et de l'Ontario indique bien une volonté de s'affranchir de la tutelle fédérale, ne serait-ce qu'en encourageant l'interprovincialisme. En particulier, on peut remarquer l'importante transfor-

mation de la stratégie ontarienne dans les relations intergouvernementales. Le poids des intérêts régionaux, qui accompagne la forte insertion de cette région économique dans l'espace continental, dessert et mine la coutumière adéquation entre les intérêts ontariens et les intérêts canadiens (Lazar, 1998: 32).

Parallèlement, dans une perspective internationale, on remarque que les nations sans État, loin de se résumer à un système régional de production, présentent une configuration sociale caractérisée par le partage d'une identité, d'une culture et d'une langue et encline à la solidarité et à l'intégration sociales. Sans que ce soit inéluctable, ces dimensions sont à même de réunir les meilleures conditions pour une insertion favorable dans l'espace économique internationalisé, ce qui donne toute son importance à la capacité réelle de mettre en œuvre une intervention publique régionalisée tirant le maximum de bénéfices de cet espace social auquel fait référence une nation sans État. On comprendra que cette question revêt une importance particulière pour le Québec, car, quel que soit l'avenir constitutionnel et politique, il reste que: «*In the new context, self-government for a region or stateless nation is less a matter of autonomy in the traditional sense, and more a matter of policy capacity: the ability to frame and carry through a project of economic, social, and cultural development*» (Keating, 2004: 401).

L'inévitable thème de l'asymétrie

Cette tension entre les espaces régionaux — ainsi que les gouvernements (provinciaux) auxquels

ils correspondent — et le gouvernement fédéral en mal d'affirmer son leadership s'exprime dans les relations intergouvernementales et dans la relative faveur qu'a connue le courant interprovincialiste des dernières années. Cette tension est exacerbée pour une nation sans État, comme en témoigne le cas du Québec.

Plusieurs analystes concèdent que la reconnaissance d'un État et d'un fédéralisme l'un et l'autre multinational conduit inévitablement à une certaine acceptation d'une asymétrie dans le fonctionnement des institutions et dans les responsabilités gouvernementales (McRoberts, 2003: 102 et suivantes). Qu'on l'accepte de façon pragmatique ou qu'on l'affirme au nom de principes fondamentaux, cela a relativement peu d'importance. Lorsqu'il jauge les éléments participant à une sortie de l'impasse politique et constitutionnelle au Canada, Kenneth McRoberts (1999: 363 et suivantes) insiste sur la reconnaissance des différences plurinationales et sur la formule de l'asymétrie qui ne peut se limiter à la seule dimension administrative. On peut considérer cette option comme inévitable («*Canada cannot escape the constitutional and political implications of Quebec specificity.*» [Burgess, 2003: 390]) ou comme, au-delà des principes, la base d'une *realpolitik* (Keating, 1999). L'asymétrie est sans doute une voie pour affirmer l'identité et les intérêts des minorités nationales, mais elle pourrait aussi être une réponse adéquate à la situation des Canadiens anglophones (Kymlicka, 1998: 43).

Pourtant, on assiste là à une confrontation titanesque entre

Les nouveaux visages de vieux démons.
Les défis posés au fédéralisme par la
restructuration de la protection sociale
au Canada

62

l'analyse réaliste de la société canadienne et l'univers du discours politique qui définit normativement ce que le Canada doit être et ce qu'il ne sera pas.

La politique normative et les verrous politiques

Le paradigme constitutionnel et politique qui domine la scène publique au Canada a été façonné principalement par le gouvernement Trudeau, qui, de 1968 jusqu'au début des années 1980, a eu l'initiative. Ce paradigme s'est maintenu depuis; il a été l'une des principales inspirations des échecs successifs des entreprises constitutionnelles qui ont vu le jour de 1987 à 1992 et reste le socle sur lequel s'apprécient toutes les propositions de réformes.

L'orthodoxie trudeauiste

Cette orthodoxie est enchâssée dans la *Loi constitutionnelle de 1982* et mobilise sur son parcours de nombreux alliés anciens et nouveaux. S'inscrivant dans une tradition qui est aussi vieille que la formation du Canada comme pays, Trudeau adhère à l'idée que l'État canadien n'a pas à refléter la société dans sa fragmentation et

sa complexité, mais doit plutôt incarner un projet, un devenir et prendre les moyens pour que le parcours de cette société s'inscrive dans le projet qu'on lui assigne (Boismenu et Rocher, 1988). Les débats qui ont animé plus de 15 ans de confrontations de toutes sortes ont permis de diffuser ce qui est largement compris comme principes politiques définissant la nation canadienne.

Refusant le dualisme et l'idée de la multinationalité, en associant à cette dernière des comportements tribaux, Trudeau s'est fait le défenseur du multiculturalisme (cultivant la diversité multiple [Houle, 1999]) et il a toujours rejeté tout recoupement entre quelque nation sociologique (le Québec en particulier) et les institutions politiques, un palier de pouvoir ou des compétences législatives particulières. Les gouvernements provinciaux ne peuvent prétendre à quelque spécificité et à une asymétrie dans la répartition des compétences (McRoberts, 1999: 239-254). La nation canadienne est unique et l'État fédéral canadien l'incarne dans ses intérêts supérieurs; le Canada reconnaît deux langues officielles, valorise le multiculturalisme et souscrit à des droits individuels inscrits dans une Charte des droits de la personne.

L'architecture du dispositif constitutionnel et la rhétorique qui l'accompagne ont été conçues comme un antidote qui neutralise l'idée même d'une société et d'un État fédératif multinational et, ce faisant, prétendent à la fois offrir un univers discursif définissant les principes de l'entité politique canadienne et mettre au pas cette

société francophone discordante qu'est le Québec (Laselva 2004). Cette construction se veut une réponse décisive aux contentieux et aux revendications, mais paradoxalement le débat n'a pas eu de cesse même si les voies pour y répondre sont bloquées.

La doctrine du statu quo constitutionnel

Si la question régionale s'exprime dans les prises de position de certains gouvernements provinciaux et motive leurs stratégies dans l'évolution des relations intergouvernementales, les enjeux qui tournent autour de la multinationalité au Canada ont été à l'origine de deux vaines tentatives de modifications constitutionnelles, puis ont été mis en marge de l'ordre du jour politique. Ces tentatives ont suscité l'expression d'une opinion publique réfractaire et de groupes d'intérêts protecteurs du *statu quo*, l'une et l'autre s'inspirant de l'orthodoxie libérale. Il ne s'agit pas seulement d'une fidélité nostalgique à un leader aujourd'hui disparu mais d'une façon d'exprimer une conception du Canada qui rend compte des intérêts bien sentis d'une grande frange de la population (Kymlicka, 1998: 36-37). Cette position est fondée sur le refus ou l'incapacité des Canadiens anglais de se percevoir comme une nation au sein d'un Canada multinational.

D'où une rhétorique implacable. Il ne saurait y avoir qu'un fédéralisme territorial au Canada, qui pose l'égalité de statut juridique des provinces comme une vertu cardinale pour rendre compte d'une certaine différen-

ciation régionale au sein d'un État national définissant des droits qui ne peuvent qu'être individuels (McRoberts, 2003: 105-106; Courchene, 2004: 4). L'État multinational et une certaine asymétrie qui lui serait associée sont rejetés d'emblée en principe et en pratique (Telford, 1999: 14-15). L'inspiration essentielle du rêve canadien est une nation canadienne réductible à des individus porteurs de droits et participant d'une diversité culturelle — multiple à souhait —, avec un État qui incarne la nation et qui accommode la diversité et le partage de la richesse par un fédéralisme territorial.

Les épisodes d'intenses discussions constitutionnelles (1987-1992) ont montré que le fédéralisme canadien était verrouillé de l'intérieur. Après la secousse et la frousse provoquées par le résultat extrêmement serré du référendum québécois en octobre 1995, les réactions ont visé davantage les maladroites des dirigeants politiques canadiens que le constat d'une crise devant mener à des solutions faites de concessions sur la conception de la vision canadienne (Young, 1999; McRoberts, 1999). La question s'est posée davantage dans les termes suivants: Comment s'assurer de ne plus avoir à subir un tel choc en mettant au pas ces «irréductibles Québécois»?

Une certaine incapacité d'agir... constitutionnellement

Quand, après coup, il s'est agi de donner suite à certains engagements généraux consentis en fin de campagne référendaire par un

premier ministre fédéral appréhendant le danger d'une défaite imminente, l'absence de volonté politique fut manifeste. En désespoir de cause, les lois du Parlement canadien donnant quelque garantie sur d'éventuelles modifications constitutionnelles n'ont eu qu'un cachet symbolique (Young, 1999). Cet épisode montre à l'envi la solidité de verrous politiques doublement sécurisés par une opinion publique hostile à toute concession importante sur la reconnaissance d'un Canada multinational (comprenant les autochtones et les Québécois) et d'une organisation conséquente des pouvoirs.

Il appartiendra aux premiers ministres provinciaux de prendre une part d'initiative. Cette dernière sera plus saisissante en matière de relations intergouvernementales qu'en matière constitutionnelle.

Sur ce dernier plan, voulant montrer une ouverture aux revendications du Québec tout en respectant les points forts du *credo* constitutionnel du fédéralisme territorial, qui bénéficie définitivement de l'autorité du «sens commun» au sein d'une large partie de l'opinion publique, les premiers ministres provinciaux, autres que celui du Québec, adoptent en septembre 1997 la Déclaration de Calgary (<http://www.exec.gov.nl.ca/currentevents/unity/unity1.htm>), qui devrait servir de cadre de discussion constitutionnelle. À la suite d'un processus de consultation qui a pris des formes variées, toutes les assemblées législatives — à l'exception de l'Assemblée nationale du Québec — ont souscrit à cette Déclaration à l'hiver 1998.

Pourtant, au-delà de cette belle unanimité, l'état de l'opinion conduit à penser que, s'il s'était agi d'amendements constitutionnels, cette Déclaration se serait réservée un accueil au mieux incertain, voire aurait provoqué des résistances très fortes (Young, 1999: 121). De toute façon, cette Déclaration est restée lettre morte.

Et pourtant! La Déclaration de Calgary tente de mettre en adéquation l'idée d'une spécificité québécoise avec les principes de l'unicité de la nation canadienne, du fédéralisme territorial, de la symétrie constitutionnelle et du fédéralisme collaboratif. Le caractère unique de la société québécoise, désignée sous un angle étroitement culturel, est considéré comme fondamental pour le bien-être du Canada. Cette notion est bien balisée car elle accompagne l'affirmation, à deux moments différents, de l'égalité de statut des provinces et elle arrive au cinquième des sept principes, les premiers posant la primauté des droits individuels, l'égalité des provinces et l'éloge de la diversité comprise sous l'angle du bilinguisme et du multiculturalisme. En dernier alinéa, on enchaîne avec un énoncé où se mêlent compétences constitutionnelles, partenariat des ordres de gouvernement, coopération et flexibilité, efficacité et efficacité. Cet énoncé préfigure l'engagement dans un fédéralisme collaboratif dont les principes seront condensés dans l'Entente sur l'union sociale la même année.

La réticence à aller de l'avant découle des discordances qui se manifestent du côté du Canada

Les nouveaux visages de vieux démons.
Les défis posés au fédéralisme par la
restructuration de la protection sociale
au Canada

Revoir les équilibres des relations intergouvernementales

Deux ans après le référendum de 1995, la question québécoise est classée : oubliée ou neutralisée, cela importe peu, on passe à autre chose. Le gouvernement fédéral est l'instigateur de changements majeurs qui ne peuvent que provoquer des réactions de la part des provinces (Boismenu, Graefe et Jenson, 2003).

L'annonce en 1995 par le gouvernement fédéral de la révision en profondeur des modalités et du volume des transferts financiers vers les gouvernements provinciaux crée une onde de choc. La diminution de 8,5 milliards de dollars en 3 ans des transferts pour les programmes sociaux chamboule les finances publiques des provinces, mais surtout jette le discrédit sur le partenaire que prétend être le gouvernement fédéral dans l'État social canadien. Les finances publiques provinciales sont étranglées et les marges de manœuvre disparaissent, d'autant que l'équilibre budgétaire est devenu un objectif partagé par les divers gouvernements. Si, au départ, on a pu y voir une opération pour infléchir à la baisse les dépenses de santé, celles-ci s'avèrent difficilement compressibles sans modification majeure des principes qui sous-tendent le système ou sans réduction — socialement inadmissible... et contestée — des services, en volume et en qualité. Les gouvernements provinciaux doivent, au contraire, sacrifier leur action en d'autres matières (aide sociale, éducation, recherche, etc.) afin de concilier les dépenses en soins de santé et leur politique d'éradication de leur

déficit budgétaire (Courchene, 2004: 15-16). Le gouvernement fédéral, qui fait porter sans nécessité l'assainissement de ses propres finances publiques par les provinces, engage de la sorte une mesure systémique impulsant un désengagement du secteur public provincial et réduit radicalement les capacités d'action dans les domaines de compétences provinciales (Rocher et Rouillard, 1998: 247 et suivantes).

D'un côté, l'ensemble de l'opération provoque une crise de légitimité auprès des gouvernements provinciaux alors que la part du financement fédéral dans les programmes cofinancés décroît radicalement. La riposte provinciale s'affirme et porte sur le front du financement aussi bien que sur celui des mécanismes de prise de décision. D'un autre côté, le gouvernement fédéral enregistre un excédent budgétaire en trois ans et s'inscrit dans une perspective d'excédents importants et récurrents, ce qui lui donne une marge de manœuvre et permet toutes les initiatives politiques.

Si l'économie du savoir appelle un centrage de l'intervention publique vers le « capital humain », les provinces, qui sont constitutionnellement toutes désignées pour s'y consacrer, voient ce « territoire » contesté et occupé par le gouvernement fédéral. Les enjeux de la société du savoir sont trop importants pour que le gouvernement fédéral se tienne à l'écart (Courchene, 2004: 13 et suivantes). Au moment où les ressources des provinces sont comptées chichement, le gouvernement fédéral entend s'investir dans les matières qui touchent les

anglais et des représentants des peuples autochtones, mais certainement aussi du fait que cette Déclaration est une version amoindrie et plutôt inoffensive en comparaison aux demandes les plus réservées sur la question du Québec. Même un premier ministre fédéraliste du Québec aurait du mal à susciter un appui de la population québécoise. Cela signifie que, quel que soit le sérieux de la menace que faisait planer le résultat référendaire, l'opinion publique canadienne est peu encline au compromis. On voit clairement que les propositions faites par les universitaires, concernant un fédéralisme multinational et ce qui en découle, n'ont aucune incidence sur le cours des choses. Il s'agit de deux univers discursifs parallèles. On peut imaginer qu'il s'agit d'un décalage essentiellement temporel qui se résorbera avec le temps. Cependant, le cours des choses jusqu'à aujourd'hui, soit en l'an 2006, ne fait que confirmer ce parallélisme. Le gouvernement conservateur en place depuis peu ne permet pas de grande percée sur ce point. Pourtant, le terrain des relations intergouvernementales ne reste pas inactif.

citoyens, les villes et la recherche. La dénonciation du déséquilibre fiscal, souligné avec insistance par le gouvernement du Québec, est reprise assez rapidement par la plupart des provinces et deviendra un enjeu central sur la scène politique à partir du début des années 2000.

Bénéficiant d'une position financière désormais très avantageuse, l'investissement fédéral dans des secteurs stratégiques est à l'ordre du jour. Cela n'est pas sans provoquer des réactions provinciales, non seulement en raison du délestage financier dont on vient de parler, mais également parce qu'il s'autoproclame le promoteur d'initiatives dans des secteurs qui ne relèvent pas, *a priori*, de son autorité (Fondation canadienne pour l'innovation, Conseil canadien de l'apprentissage, Programme des chaires de recherche du Canada, Conseil canadien de la santé, Fonds pour l'adaptation des services de santé, Programme de services de garde pour enfants, etc. [Boismenu, 2006]). Là-dessus, le cadre d'action par lequel les provinces croyaient avoir balisé les initiatives fédérales, avec l'union sociale, s'avère assez peu utile.

Le fédéralisme devant soi...

Si l'univers du discours et de la pratique politiques montrait une ouverture à la reconnaissance de la multinationalité au Canada, la période actuelle serait évidemment occupée par un renouvellement du fédéralisme et une inclusion du partenaire québécois dans la restructuration de l'État social. Il n'en est rien et, politiquement, on voit mal comment les

choses pourraient changer. Pour autant, le Canada ne cède pas à l'inertie. Il importe de saisir les éléments qui construisent, de façon plus ou moins contradictoire, la nouvelle dynamique intergouvernementale et les formes du fédéralisme à se faire.

La résurgence de l'interprovincialisme

Revenons sur les enchaînements. L'impuissance à répondre par des actions pertinentes au défi posé par le Québec au moment du référendum de 1995 conduit, dans les années qui suivent, le premier ministre fédéral à emprunter la voie non constitutionnelle pour apporter une réponse aux tensions existantes dans les relations intergouvernementales (indépendamment du Québec) et pour démontrer le dynamisme des institutions. L'heure est à la coopération intergouvernementale, à la recherche de l'efficacité et aux vertus du pragmatisme et du cas par cas (Lazar, 1997). Le renouveau exclut l'asymétrie institutionnelle de même qu'une décentralisation des pouvoirs. Les relations fédérales-provinciales s'inspirent d'un esprit qui se veut nouveau — celui d'un fédéralisme collaborationniste — et s'inscrivent dans la démarche de la nouvelle gestion publique, axée davantage sur les résultats que sur les prémisses, dans la définition des initiatives politiques ou des programmes et cherchant des partenariats, notamment avec les acteurs privés (Boismenu, 2006). Les compressions radicales des transferts monétaires vers les provinces ont attisé le ressentiment des premiers ministres à l'égard d'Ottawa et stimulé leur esprit

d'initiative dans les revendications qui, si elles sont monétaires, en viennent vite à s'interroger sur le rôle que prétend jouer le gouvernement fédéral, surtout lorsque ce dernier, parce qu'il réinjecte certaines sommes, prétend définir les objectifs et insiste sur les conditions de la reddition des comptes.

L'idée de l'interprovincialisme comme rouage important de l'État social fait son chemin, mais se heurte au déséquilibre régional et à l'idée très présente de l'État fédéral porteur de la nation canadienne. Il n'empêche que l'esprit d'initiative provincial persiste, comme le montre l'action menant à la Déclaration de Calgary, à l'Entente sur l'union sociale, mais aussi, plus tard (en 2003), la mise en place du Conseil de la fédération (Boismenu et al., 2004). Mais est-ce suffisant pour imaginer un renversement dans la dynamique fédérale-provinciale au profit des provinces? Cette question laisse place à plusieurs interprétations.

Il est vrai que les premiers ministres provinciaux se posent comme des interlocuteurs majeurs capables de défier un gouvernement fédéral dont l'assise politique (partisane) est de plus en plus régionalisée. Les tensions sont vives, mais permettent certaines actions qui prennent figure d'exemplarité, comme la Prestation nationale pour enfant (1998). Cette action devient une référence dont la démarche sera consacrée par l'Entente sur l'union sociale en 1999. Il n'en reste pas moins que cette entente est loin d'être l'outil pour permettre de mettre au pas le gouvernement fédéral et pour brider ses

Les nouveaux visages de vieux démons.
Les défis posés au fédéralisme par la
restructuration de la protection sociale
au Canada

66

initiatives intempestives à l'aide d'une codétermination des politiques en matières sociales. D'ailleurs, depuis, combien de politiques ont été engagées dans le cadre de cette Entente ?

On peut considérer cette Entente sous plusieurs angles, mais trois remarques suffiront. D'abord, cette Entente intergouvernementale confirme les prétentions du gouvernement fédéral quant au pouvoir de dépenser et ce, sans compromis important de sa part (Telford, 1999: 12-13). Ensuite, le gouvernement fédéral n'est pas limité dans sa capacité d'initiative dans les champs de compétence provinciale s'il ne retient pas la formule de l'entente fédérale-provinciale, et il ne s'en privera pas, ce qui porte à croire que la portée de cette Entente n'est qu'accessoire (Simeon et Robinson, 2004: 120-121). Enfin, la référence usuelle à la division des compétences entre paliers de gouvernement dans les déclarations officielles est devenue un usage convenu mais non significatif en raison du fait que cette division des compétences perd de son sens pratique au fur et à mesure où se confirme la prédominance

de l'interprétation du principe fédéral au Canada en faveur des compétences partagées.

Deux conceptions de la distribution des compétences au sein du fédéralisme existent: celle dont le principe fédéral insiste sur la séparation des compétences et sur la souveraineté législative de chaque ordre de gouvernement (principe jugé fondamental pour le Québec) et celle dont le partage est nettement plus indicatif et où la collaboration est de mise non seulement dans la conception mais aussi dans l'application des politiques (Telford, 1999: 6-7; Burgess, 2003: 386). C'est cette deuxième conception qui vient d'être confirmée dans cette Entente sur l'union sociale. Cette Entente possède tous les ingrédients pour devenir le symbole trompeur d'une nouvelle donne dans les relations intergouvernementales, car il semble imposer des contraintes au gouvernement fédéral dans l'exercice d'un droit de dépenser — enfin formellement reconnu par les gouvernements provinciaux —, alors que la codétermination ne relève que de l'ordre de la consultation et laisse l'initiative au gouvernement fédéral. Malgré ces réserves, on peut faire le pari que cette Entente reflète assez bien la conception que les gouvernements provinciaux se font des nouvelles règles du jeu à adopter dans le fédéralisme canadien.

Lire la tendance

La situation actuelle permet plusieurs interprétations assez discordantes. D'un côté, on peut considérer que les 10 dernières années ont assuré des conditions

permettant aux gouvernements provinciaux de gagner en incidences dans les processus politiques et dans les décisions stratégiques en politiques sociales. Plusieurs aspects y contribuent: le ton revendicateur utilisé, la carte de l'interprovincialisme et la plus grande cohésion politique que leur permet le Conseil de la fédération, les compétences constitutionnelles qu'elles détiennent dans des domaines cruciaux et prioritaires, les ententes fédérale-provinciales qui mettent l'accent sur les résultats et moins sur les conditions préalables et les moyens, et finalement l'importance des réseaux économiques noués à l'échelle régionale et tournés vers l'extérieur.

Parallèlement, le gouvernement fédéral prône un activisme politique et s'assure de gagner stratégiquement en matière de redéfinition du fédéralisme: la codétermination et le fédéralisme collaboratif ne constituent pas une capitulation, bien au contraire, car ces principes lui accordent une place centrale dans tous les secteurs et permettent de repenser le fédéralisme sous l'angle de compétences «partagées» et non «départagées». Cela impulse une dynamique nouvelle et demande d'appriivoiser des processus politiques à roder, mais, si elles ne changent pas radicalement, sa situation financière nettement avantageuse et sa place dominante dans les processus de prise de décision donnent au gouvernement fédéral une capacité d'initiative sans conteste.

Qui plus est, deux considérations externes à ce gouvernement devraient jouer dans le sens de ses

propres initiatives. D'un côté, la Cour suprême rend des jugements qui ne déçoivent pas le gouvernement fédéral. Dans l'affaire du programme de congés parentaux (assorti à l'assurance-chômage), la décision confirme l'«interprétation évolutive du fédéralisme»; le partage originel des compétences joue un rôle plutôt indicatif, ce qui donne lieu à une interprétation permissive des actions fédérales (*Le Devoir*, 21 octobre 2005). De l'autre, le Conseil de la fédération peut permettre d'amplifier la force relative des provinces, mais peut tout aussi bien jouer en sens contraire. À partir du moment où l'on discute de redistribution de la richesse, le clivage entre les provinces nanties et celles qui sont en retrait sur ce plan compromet quelque entente que ce soit entre les provinces elles-mêmes, ce qui fait la démonstration publique de leur dissension et laisse l'initiative au gouvernement fédéral (comme cela a été illustré par l'incapacité de trouver une position commune sur le déséquilibre fiscal en juillet 2006). De même, des désaccords devraient se révéler lorsque viendra le temps de discuter de la forme de fédéralisme et du degré d'autonomie réelle des provinces à l'égard du gouvernement fédéral, particulièrement en matière sociale (car ce n'est jamais très loin de la question du partage de la richesse collective).

Pour les années qui nous occupent, il apparaît nettement exagéré de parler, comme le fait Lazar (1997: 21), d'un fédéralisme caractérisé par l'interdépendance des gouvernements et par des relations intergouvernementales non hiérarchiques. Et, pour peu que le gouvernement fédéral

puisse être majoritaire à la Chambre des communes avec un minimum d'appui dans l'ensemble du Canada, ses prétentions pourraient devenir très difficiles à parer, comme cela a été au tournant des années 2000. L'arrivée récente d'un gouvernement fédéral conservateur pourrait modifier les données du problème, bien que ce soit plutôt la manière qui serait susceptible de changer et non le fond des choses. D'ailleurs, en évitant de braquer les provinces contre lui avec une position dirigiste et intransigeante, le nouveau gouvernement fédéral a permis de faire apparaître les grandes divisions entre les provinces.

Une marginalité permanente?

Depuis une dizaine d'années, le gouvernement du Québec oppose un refus quasi constant aux divers accords — notamment en matière sociale —, qu'ils prennent la forme d'une entente, d'une déclaration, d'une procédure de reddition des comptes, etc. Au-delà de l'allégeance partisane, cela traduit une opposition plus générale au genre de fédéralisme pratiqué et qui se confirme. Le modèle de l'État national, le fédéralisme de régions, l'hostilité à l'asymétrie, la conception d'un fédéralisme à compétences partagées et donc la codétermination et le fédéralisme collaboratif, tous ces éléments transparaissent dans les convergences qui se sont dégagées au cours des dernières années. Sur ces questions, il y a antinomie, quelles que soient leurs formes particulières d'expression, avec la position du gouvernement du Québec. Le coût à payer par un gouvernement québécois qui la renierait risquerait d'être fort

lourd sur le plan des appuis électoraux. Cette situation peut-elle durer?

La feuille de route qui a été suivie après 1995 dans les négociations intergouvernementales ne prend pas en compte les préoccupations du Québec. On ne s'en cache pas, mais on ne peut ou on ne veut faire autrement. Les autres gouvernements, fédéral comme provinciaux, se sont fait à l'idée que le Québec ne soit pas partie prenante aux consensus et ils apprennent à banaliser cette situation (Lazar, 1997). Cet isolement est perçu par certains commentateurs comme si, de fait, un statut particulier pour le Québec était en train de s'imposer. Harvey Lazar écrit: «*The Quebec government may have its own reasons to find these developments attractive. They may help over time, for example, to support the nation-to-nation objectives of the Parti québécois by effectively legitimizing the idea that other provinces collectively [...] are the embryo from which an English Canada might be born [...]*» (1997: 27). Un peu dans le même sens, mais quelques années plus tard, Simeon et Robinson considèrent que: «*[...] symbolically the isolation of Quebec meant that the distinct society status that had proved so difficult to achieve in the constitutional forum was becoming a reality in the daily practice of Canadian federalism*» (2004: 121). Or, on imagine mal comment ce qui s'affirme dans des termes opposés à ceux soutenus par le gouvernement du Québec (soit l'opposé de: société québécoise distincte [ou apparentée], fédéralisme «multinational» et asymétrique, partage strict de

Les nouveaux visages de vieux démons.
Les défis posés au fédéralisme par la
restructuration de la protection sociale
au Canada

68

compétences ou droit de retrait avec compensation) puisse conduire les mêmes interlocuteurs à y consentir par le seul poids de l'habitude de la mise à l'écart.

Le retrait du Québec ou sa mise en marge permettent au Canada anglais, de tous gouvernements, de définir ou d'actualiser une conception de la société canadienne, du fédéralisme, de son processus de prise de décision et de la dynamique intergouvernementale qui lui sied. Cela ne se fait pas sans tensions ni sans contradictions, non seulement d'un palier de gouvernement à l'autre, mais entre les gouvernements provinciaux le cas échéant, mais les convergences dominant. Que cela s'éloigne de plus en plus des perspectives québécoises ne fait pas de mystère. N'empêche toutefois que cette direction se confirme.

Plutôt que de dire que le statut particulier est en train de s'imposer fatalement, on pourrait soumettre une observation allant dans le sens contraire : l'«insoutenable lourdeur de l'état de fait politique» pourrait aussi faire son œuvre, mais en sens inverse. On peut très bien imaginer que la

confirmation d'un fédéralisme de compétences partagées, collaboratif, symétrique et de régions — dont la Cour suprême ne pourra que prendre acte —, et que les pratiques intergouvernementales qui en découlent pèseront de tout leur poids lorsque viendra le temps de mettre un peu d'ordre dans la maison canadienne. Le temps passant, on ne peut exclure que, à la faveur d'une forte capacité d'initiative politique du gouvernement fédéral ou d'un revirement politique au Québec concédant que cette guerre de résistance est sans issue, ce modèle en développement puisse devenir la pierre d'angle du nouveau fédéralisme canadien.

Pas si exceptionnel que cela

La dernière décennie a été mouvementée sur le front des enjeux sociaux au Canada et, au-delà des conflits ou tensions sur la scène des relations intergouvernementales, c'est la restructuration de l'État social qui s'impose. Si on s'intéresse aux processus politiques et aux mécanismes de prise de décision à un haut niveau de l'État, on remarque que le Canada fait face à des défis qui ne sont pas étrangers aux autres régimes fédératifs. On peut souligner le caractère exceptionnel du Canada sur le plan de la diversité des clivages qui traversent cette société (multinationalité, autochtones, multiculturalisme), mais il reste instructif de souligner les grands thèmes actuels auxquels est confronté le régime fédératif.

La nouvelle politique économique mise en œuvre par le gouvernement fédéral visant une meilleure insertion du Canada

dans l'économie mondialisée a de profondes répercussions sur la nature de l'enjeu régional et son traitement (Brodie, 1997). Là encore, l'enjeu de la recomposition du territoire et de sa nouvelle signification est à l'ordre du jour dans de nombreuses fédérations. On ne peut se surprendre que cette question fasse l'objet de débat, notamment devant l'analyse jugée provocante de Tom Courchene. La notion d'État-région exprime la potentialité de changements en cours dont les conséquences ne sont pas inévitables. Associé à cette tendance lourde, le désengagement financier du gouvernement fédéral a accéléré un changement d'attitude de plusieurs gouvernements, les amenant à considérer avec sérieux la codétermination dans l'élaboration des politiques sociales. Il s'agit moins de la défense de l'autonomie législative des provinces ou d'une contre-proposition dans des négociations ardues, mais plutôt de l'élaboration d'un processus de prise de décision qui sous-entend une commune implication des deux ordres de gouvernement s'inscrivant dans un fédéralisme conçu sous l'angle de l'interdépendance fonctionnelle. On pourrait voir là la réponse aux besoins d'arrangements institutionnels dotés d'une grande flexibilité.

La question qui se pose cependant porte sur la possible ou nécessaire adéquation des formes constitutionnelles et des arrangements institutionnels flexibles (Keating, 1999). Que les formes constitutionnelles soient en retrait par rapport à la réalité qui se fait n'est pas une surprise, mais jusqu'à quel point peut-on accepter un

immobilisme constitutionnel? Selon Burgess (2003), il faudrait « fédéraliser » la fédération en donnant une place aux provinces dans le processus de décision dans les institutions centrales et en respectant davantage l'autonomie provinciale. Mais les changements constitutionnels s'avèrent une opération particulièrement délicate et, pour le Canada, nous l'avons vu, difficilement envisageable.

Si la codétermination dans un fédéralisme d'interdépendance fonctionnelle peut sourire à plusieurs provinces, cela ne fait pas l'unanimité et, en raison de sa situation sociohistorique, le gouvernement du Québec semble redouter tout autant les actions hégémoniques du gouvernement fédéral que la codétermination intergouvernementale, dans la mesure où il s'agit, dans l'un comme dans l'autre cas, d'une amputation de son pouvoir discrétionnaire dans des champs de compétence pour lesquels il devrait jouir d'une souveraineté législative. Sa vision des choses est assez singulière: favorable à un fédéralisme multinational, de partage strict des compétences et flexible dans les termes d'une asymétrie. Ces trois principes heurtent de plein fouet le paradigme politico-constitutionnel qui domine quasi sans partage au sein autant de l'univers du discours que de l'opinion publique dans le reste du Canada.

Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral libéral a tenté de revenir en force à la barre pour impulser le mouvement en matière de politiques sociales. Cela n'est pas exceptionnel, les gouvernements d'obédience libé-

rale ayant généralement été tentés par le volontarisme et l'« esprit d'initiative ». Malgré des moments très tendus, l'élément nouveau qui a désamorcé une partie des oppositions a été le changement dans les mécanismes de conditionnalité du financement fédéral des programmes. Passant de la sphère des objectifs et normes nationaux comme préalables, on en est venu, inspiré par la nouvelle gestion publique, à mettre l'accent sur les résultats et sur l'évaluation des performances comme référence première de la reddition des comptes. Or, à court terme, cela reste encore nébuleux pour les retombées concrètes et la rigueur relative dans la surveillance des actions provinciales. Quoi qu'il en soit, cela a amené un déplacement temporel et une incertitude concernant les contrôles fédéraux et donc une atténuation des différends à propos de la reddition des comptes. Pour le gouvernement du Québec, l'objectif a été de rendre indolore et presque évanescence cette question de l'évaluation des résultats en exigeant une asymétrie administrative pour quasiment se soustraire à celle-ci.

Les gouvernements des provinces mieux nanties et plutôt d'orientation conservatrice seraient tentés par l'acquisition d'une plus grande autonomie dans l'utilisation des sommes fédérales transférées et portés, diront certains (Lazar, 1997 et Courchene, 2004), à sympathiser avec le Québec à ce propos, même si elles ne le formalisent pas de la même manière dans les ententes. Il y a tout de même des limites à cette supposée convergence. Mais cela n'est pas sans poser la question de l'équité au sein de la société canadienne

(Keating, 2004). Sous cet angle, le gouvernement fédéral revient en force, appuyé en cela par les provinces moins bien pourvues. Les libéraux, même à la tête d'un gouvernement minoritaire, se sentaient directement interpellés. Pourtant, le nouveau gouvernement fédéral conservateur n'a pas le même réflexe et semble plutôt porté à mettre en place des mécanismes de redistribution s'adressant aux citoyens — redistribution somme toute bien limitée — pour leur permettre d'agir selon leur bon vouloir comme clients de services ou de programmes sociaux par ailleurs mis en place par les gouvernements provinciaux. De même, ce gouvernement fédéral semble plus enclin à s'engager dans des ententes bilatérales avec les différentes provinces. Il n'est pas dit que cette méthode puisse apporter une réponse satisfaisante à l'enjeu de l'équité.

Cette avenue peut cependant favoriser une certaine asymétrie qui ne porte pas son nom. En ce sens, l'activisme gouvernemental et le jeu des alliances en prévision d'échéances électorales peuvent mener à certains arrangements qui, de façon pragmatique, permettent une asymétrie administrative. Le caractère provisoire de ces arrangements est susceptible de se confirmer dans la perspective d'un retour aux affaires fédérales du Parti libéral. Dans tous les cas, il est difficilement envisageable qu'il y ait une formalisation poussée de l'asymétrie même administrative. Même si cette question se pose généralement dans les fédérations d'aujourd'hui et même si la réalité canadienne se prête bien à un tel aménage-

Les nouveaux visages de vieux démons. Les défis posés au fédéralisme par la restructuration de la protection sociale au Canada

70

ment formalisé (Burgess, 2003), cette hypothèse est non recevable sur la scène politique.

En somme, depuis une dizaine d'années, les débats, négociations et contentieux sur le terrain de la restructuration de l'État social révèlent que le Canada présente une situation favorable à des changements institutionnels et constitutionnels d'importance qui amèneraient de façon notable la construction qui a été mise en place au cours des deux décennies précédentes. Mais la situation est bloquée et les projets en ce sens sont sans avenir. On voit mal quel serait l'équilibre de compromis apte à stabiliser l'État social qui se met en place. La partie n'est pas jouée et la faiblesse électorale du gouvernement fédéral depuis presque trois ans (gouvernements minoritaires des libéraux, puis des conservateurs) permet aux gouvernements provinciaux de prendre leur marque et de se donner le statut d'acteurs de premier plan pour les années à venir. Le Canada a une propension à inscrire son évolution dans le pragmatisme et moins dans les grands actes fondateurs. Il reste fidèle à ce «trait de caractère».

Par ailleurs, les études sur l'incidence du régime fédératif sur la constitution et sur le devenir de l'État social ne permettent pas d'affirmer que ce régime, en tant que tel, joue un rôle prédéterminé (Liebfried, Castles et Obinger, 2005). On peut aussi aborder la question sous l'angle des points de blocage (*veto points*) institutionnalisés présents dans le fédéralisme; là encore, on n'arrive pas à en dégager une efficace particulière dans l'évolution de l'État social (Gourevitch et Hawes, 2003). Cependant, de façon générale, les acteurs de blocage apparaissent eux comme un facteur non négligeable pour rendre compte des transformations en cours. Or, au Canada, le type de relations intergouvernementales ainsi que l'absence dans les institutions fédérales des acteurs provinciaux dans les processus formels de définition des politiques nationales et les configurations partisans font en sorte que le fédéralisme exécutif, qui reste le modèle dominant, fonctionne comme s'il s'agissait d'un gouvernement de coalition où sont représentés les gouvernements provinciaux dans un «conseil» dont le président est le gouvernement fédéral — à la différence notamment que l'on ne choisit pas ses partenaires (Carty et Wolinetz, 2004). Dans ce contexte, ce ne sont pas tant les points de blocage qu'il faut considérer que les acteurs de blocage pour saisir les transformations structurelles en cours.

Gérard Boismenu
Département de science politique
Université de Montréal

Bibliographie

- BOISMENU, Gérard. 2006. «Ré-investissement dans l'État social au Canada et instrumentalisation de la nouvelle gestion publique», dans Jane JENSON, Bérengère MARQUES-PEREIRA et Éric REMACLE, éd. *Citoyennetés en Europe et dans les Amériques*. Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- BOISMENU, Gérard, Pascale DUFOUR et Denis SAINT-MARTIN. 2004. *Ambitions libérales et écueil politique*. Montréal, Éditions Athéna.
- BOISMENU, Gérard et Peter GRAEFE. 2004. «The new federal tool belt: attempts to rebuild social policy leadership», *Canadian Public Policy*, 30, 1, mars: 71-89.
- BOISMENU, Gérard, Peter GRAEFE et Jane JENSON. 2003. «Anciens et nouveaux outils de gouvernance dans l'Union sociale canadienne», *Sociétés contemporaines*, 51: 83-107.
- BOISMENU Gérard et Jane JENSON. 1996. «La réforme de la sécurité du revenu pour les sans-emploi et la dislocation du régime de citoyenneté canadien», *Politique et Sociétés*, 30: 29-52.
- BOISMENU, Gérard et François ROCHER. 1988. «Une réforme constitutionnelle qui s'impose...», dans Yves BÉLANGER et Dorval BRUNELLE, éd. *L'ère des libéraux. Le pouvoir fédéral de 1963 à 1984*. Montréal, Presses de l'Université du Québec: 71-107.
- BRODIE, Janine. 1997. «The new political economy of regions», dans Wallace CLEMENT, éd. *Understanding Canada. Building on New Canadian Political Economy*. Montréal, McGill-Queen's University Press: 240-261.
- BURGESS, Michael. 2003. «Canadian federalism and federation in comparative perspective», dans François ROCHER et Miriam SMITH, éd. *New Trends in Canadian Federalism*.

- Peterborough, Broadview Press: 375-395.
- CARTY, R. Kenneth et Steven B. WOLINETZ. 2004. «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*. Montréal, McGill-Queen's University Press: 57-76.
- COURCHENE, Thomas J. 2004. *The Changing Nature of Quebec-Canada Relations: From the 1980 Referendum to the Summit of the Canadas*. Institut de recherche en politiques publiques, IRPP Working Paper Series, n° 2004-08.
- COURCHENE, Thomas J. 2004. «Hourglass federalism — How the feds got the provinces to run out of money in a decade of liberal budgets», *Options politiques – Policy Options*, avril: 12-17.
- COURCHENE, Thomas J. et Colin R. TELMER. 1998. *From Heartland to North American Region State: The Social Fiscal and Federal Evolution of Ontario*, Center for Public Management, Faculté de l'administration, Université de Toronto.
- GOUREVITCH, Peter et Michael HAWES. 2003. «The politics of choice among national production systems», *L'année de la régulation*, 6: 241-270.
- HOULE, François. 1999. «Citoyenneté, espace public et multiculturalisme: la politique canadienne de multiculturalisme», *Sociologie et Sociétés*, 31, 2: 101-123.
- KEATING, Michael. 2004. «Stateless nations or regional states? Territory and power in globalizing world», dans Alain-G. GAGNON, éd. *Québec. State and Society*. Peterborough, Broadview Press, 3^e édition: 391-403.
- KEATING, Michael. 1999. «Challenges to federalism: territory, function, and power in a globalizing world», dans Robert YOUNG, éd. *Stretching the Federation: The Art of the State in Canada*. Kingston, Institute of Intergovernmental Relations: 8-28.
- KYMLICKA, Will. 2004. «Citizenship, communities, and identity in Canada», dans James BICKERTON et Alain-G. GAGNON, éd. *Canadian Politics*, 4^e édition, Peterborough, Broadview Press: 35-54.
- KYMLICKA, Will. 2003. «Being Canadian», *Government and Opposition*, 38, 3: 357-385.
- KYMLICKA, Will. 1998. «Le fédéralisme multinational au Canada: un partenariat à repenser», dans Guy LAFOREST et Roger GIBBINS, éd. *Sortir de l'impasse: les voies de la réconciliation*. Kingston, Institut de recherche en politiques publiques: 15-53.
- LASELVA, Samuel V. 2004. «Understanding Canada: federalism, multiculturalism, and the will to live together», dans James BICKERTON et Alain-G. GAGNON, éd. *Canadian Politics*. 4^e édition, Peterborough, Broadview Press: 17-34.
- LAZAR, Harvey. 1997. «Non-constitutional renewal: toward a new equilibrium in the federation», dans Harvey LAZAR, éd. *Canada: The State of the Federation 1997. Non-Constitutional Renewal*. Kingston, Institute of Intergovernmental Relations: 5-35.
- LIEBFRIED, Stephan, Francis G. CASTLES et Herbert OBINGER. 2005. «Old and new politics in federal welfare States», dans Herbert OBINGER et al., dir. *Federalism and the Welfare State*, Cambridge University Press: 307-355.
- McROBERTS, Kenneth. 2003. «Conceiving diversity: dualism, multiculturalism, and multinationalism», dans François ROCHER et Miriam SMITH, éd. *New Trends in Canadian Federalism*. Peterborough, Broadview Press: 85-108.
- McROBERTS, Kenneth. 1999. *Un pays à refaire. L'échec des politiques constitutionnelles canadiennes*. Montréal, Éditions du Boréal.
- ROCHER, François et Christian ROUILLARD. 1998. «Décentralisation, subsidiarité et néolibéralisme au Canada: lorsque l'arbre cache la forêt», *Canadian Public Policy – Analyse de politiques*, 24, 2: 233-257.
- SIMEON, Richard et Ian ROBINSON. 2004. «The dynamics of Canadian federalism», dans James BICKERTON et Alain-G. GAGNON, éd. *Canadian Politics*. 4^e édition, Peterborough, Broadview Press: 101-126.
- TELFORD, Hamish. 1999. *The Federal Spending Power in Canada: Nation-Building or Nation-Destroying*. Institute of Intergovernmental Relations, Working Papers, 4.
- TULLY, James. 1999. «Liberté et dévoilement dans les sociétés multinationales», *Globe. Revue internationale d'études québécoises*, 2, 2: 13-36.
- YOUNG, Robert. 1999. *The Struggle for Quebec*. Montréal, McGill-Queen's University Press.