

Le Canada : le fédéralisme à huit clos (ou presque)

Thomas O. Hueglin

Le Canada diffère de la plupart des fédérations établies, car deux visions tout à fait différentes de sa structure fédérale y cohabitent. D'entrée de jeu, les Québécois francophones ont considéré le Canada comme une entente entre deux partenaires égaux et deux cultures fondatrices, la culture française et la culture anglaise. Pour les Québécois, lorsque la fédération canadienne s'est étendue à d'autres provinces — de quatre au départ aux dix actuelles — cette entente s'est transformée en joutes intergouvernementales basées sur la loi du plus grand nombre, joutes qui voient neuf provinces se liguer contre la seule province francophone. En d'autres mots, la gouvernance et la capacité du fédéralisme canadien à composer avec le concept d'auto-détermination sont deux questions qui vont de pair pour la plupart des Québécois francophones, même pour ceux qui ne sont pas réellement séparatistes.

Il n'en est cependant pas ainsi pour la plupart des Canadiens anglais. Ils ne considèrent pas le fédéralisme canadien comme fondamentalement déficient ou déséquilibré. Ceux qui travaillent dans le domaine des relations intergouvernementales reconnaissent que celles-ci sont dominées par un fédéralisme de type exécutif, mais ajoutent que cette situation est probablement inévitable vu l'asymétrie régionale et culturelle de la fédération. Les enjeux politiques ayant le plus d'impact pour le pays ne peuvent être réglés par le seul processus parlementaire de l'un ou de l'autre des ordres de gouvernement : une entente de collaboration entre les premiers ministres fédéral et provinciaux est nécessaire.

Certains observateurs reconnaissent la dominance du fédéralisme exécutif, mais déplorent son déficit démocratique : les décisions qui ont le plus d'impact sur la vie des citoyens canadiens sont le résultat de négociations à huit clos desquelles tant le public que le processus de délibérations parlementaires sont généralement tenus à l'écart. Ils ne sont en outre souvent pas en mesure d'affirmer avec certitude si cette situation est inévitable ou si elle peut être corrigée ou atténuée par la réforme d'autres institutions gouvernementales. Le système de gouvernement par la majorité parlementaire de tradition britannique fait partie intégrante du système fédéral canadien et laisse peu de place à la conciliation des intérêts régionaux ou provinciaux. De même, le Sénat, dont les membres sont nommés par le premier ministre fédéral, n'est pas en mesure de représenter adéquatement la diversité territoriale.

Lorsque les Américains se sont délibérément éloignés du système de gouvernance britannique, les Canadiens, eux, y sont demeurés fidèles. Afin de concilier les intérêts divergents du Canada anglais et du Québec, le Canada a ajouté un système fédéral au système parlementaire britannique, permettant ainsi aux deux ordres de gouvernement de fonctionner de façon autonome dans leurs champs de compétences respectifs.

Avec le temps, le modèle de fédéralisme bipolaire canadien a été confronté à des problèmes liés aux compétences concurrentes, à la supériorité du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral, ainsi qu'au fait que le Québec est de moins en moins enclin à collaborer au sein du système fédéral. Le système parlementaire n'est pas vraiment doté des outils nécessaires pour faire face à une telle complexité et une telle interdépendance. Le mode de scrutin à la pluralité des voix et le système de stricte discipline de parti ne font qu'ajouter foi à l'impression que le pays est tout à fait dominé par le centre, soit l'Ontario, la province la plus peuplée. Ce mode de scrutin fait aussi en sorte que les tendances politiques des régions semblent plus uniformes qu'elles le sont en réalité. Le mécontentement est de plus en plus grand dans l'ouest du pays et l'aliénation de l'Ouest s'ajoute maintenant au nationalisme québécois.

Une des solutions proposées est une variante du mode scrutin à représentation proportionnelle, ce qu'envisagent à l'heure actuelle plusieurs gouvernements provinciaux. On discute aussi d'une réforme du Sénat. Les sénateurs canadiens sont non seulement nommés par le premier ministre, ils sont aussi choisis selon une formule basée sur les régions qui défavorise les provinces de l'Ouest. Les revendications de l'Ouest pour une réforme du Sénat selon la formule « des trois e » (élu directement par les citoyens, efficace en tant que seconde Chambre et doté d'un nombre égal de sénateurs par province) ne disposent que de peu d'appui ailleurs au pays. Selon la plupart des observateurs, il est peu probable que ce type de sénat basé sur le modèle américain réussisse là où le système parlementaire a échoué, c'est-à-dire réussisse à réconcilier les importantes divergences régionales selon un système pragmatique de gouvernance par compromis. C'est la raison pour laquelle **le consensus politique au niveau exécutif demeure l'essence de la façon de gérer le fédéralisme au Canada.**

Ce type plus flexible de fédéralisme par traités, tel que celui utilisé par l'Union européenne, pourrait devenir une nouvelle tendance pour la gouvernance fédérale. Plutôt que de modifier le processus législatif de prise de décision politique, il s'agirait de rendre le processus de gouvernance exécutive plus transparent et plus inclusif. Ce pourrait être réalisé simplement en rendant le processus accessible au public. Toutefois, ce qui permet aux premiers ministres d'en arriver à un compromis est probablement le secret entourant leurs négociations.

Il est possible que la récente création du Conseil des fédérations réunissant les premiers ministres des provinces et des territoires donne lieu à un processus de prise de décision plus systématique. Cet organisme institutionnel, composé d'un secrétariat permanent et d'un comité directeur dont la direction est assurée par de hauts fonctionnaires, a été mis en place afin de préparer les rencontres interministérielles de façon plus pragmatique et sur une base permanente. Surmonter les faiblesses bien connues des relations intergouvernementales canadiennes — les confrontations fédérales-provinciales et les impasses — ne sera pas de tout repos pour le Conseil des fédérations. À l'instar de l'Europe, il devra abandonner le modèle de recherche de consensus et adopter un modèle basé sur un vote à majorité qualifiée.

Enfin, la dimension locale encore embryonnaire au sein de la fédération est généralement considérée comme une question pressante. De nos jours, la plupart des Canadiens et Canadiennes habitent dans de vastes zones urbaines et chacune de ces zones doit faire face à un éventail de problèmes bien particuliers. Les municipalités demeurent cependant des créatures administratives des provinces, subordonnées aux programmes des provinces et de plus en plus dépendantes des subventions fédérales. Pour les municipalités, obtenir une place officielle à la table de négociations intergouvernementale relève toutefois de l'utopie pour l'instant. Il en va de même pour ce qui touche à la question de l'autogouvernance pour le million d'Autochtones du Canada. Leur participation à la gouvernance demeure, dans une large mesure, au niveau de la consultation bilatérale et de la négociation de traités, et ce, à la discrétion du gouvernement fédéral. On ne trouve des modèles novateurs de gouvernance coopérative que dans les territoires et ces modèles n'ont souvent trait qu'à des projets de développement économique.