



Fédéralisme et fédération selon les conservateurs (1957-2011)

Frédéric Boily

Professeur agrégé, science politique
Directeur de l'Institut d'études canadiennes
Campus Saint-Jean, Université de l'Alberta

Janvier 2014



L'IDÉE FÉDÉRALE

Réseau québécois de réflexion sur le fédéralisme

Introduction	3
1 John Diefenbaker et le fédéralisme de la Nation canadienne	5
2 Le fédéralisme de la collaboration de Brian Mulroney	8
3 Le fédéralisme égalitaire de Preston Manning	13
4 Le fédéralisme d'ouverture de Stephen Harper	17
Conclusion	23


Introduction

Peut-on identifier une vision du fédéralisme qui, à la manière d'un fil conducteur courant d'une époque à l'autre, appartiendrait en propre aux conservateurs? Telle est la question qui guide cette étude. Elle se pose d'autant plus qu'aujourd'hui, la thèse dominante est celle de la rupture, l'idée étant que l'actuel Parti conservateur serait seulement une nouvelle carrosserie pour un moteur qui carbure toujours aux idées réformistes véhiculées dans les années 1990 par Preston Manning. « *Le Reform est mort, vive le Reform!* », pour le dire à la manière du journaliste Jeffrey Simpson¹. Ainsi compris, les conservateurs de Stephen Harper représentent une brisure. Il est vrai que Stephen Harper a fait son apprentissage politique dans le vivier albertain de Calgary et qu'il soutient des positions s'inscrivant dans la lignée des idées défendues dans l'Ouest, comme la réforme du Sénat ou encore l'approche pro-marché caractéristique du Parti réformiste. Mais, il ne faut pas négliger les facteurs qui ont pu éloigner Harper de ce terreau réformiste, par exemple, le fait que l'exercice du pouvoir demande une dose appréciable de pragmatisme ou que les conservateurs sont parvenus à obtenir leur majorité seulement en courtisant l'électorat ontarien. Dans ce contexte, les députés réformistes de la première heure ne forment peut-être plus nécessairement la voix dominante du chœur conservateur. Peut-on alors simplement postuler que les conservateurs d'aujourd'hui poursuivent le programme réformiste d'hier sans se demander si Harper s'inspire aussi des précédents chefs conservateurs comme Brian Mulroney, voire John Diefenbaker? À tout le moins, la question mérite réflexion.

Pour répondre à cette interrogation, il faut prendre du recul et examiner comment les conservateurs conçoivent le fédéralisme ou la fédération. Ce détour nous permettra de saisir les continuités et les ruptures qui ont façonné cette conception depuis la fin des années 1950. Nous commencerons cet examen par Diefenbaker, ce qui se justifie, d'une part, parce qu'il s'agit du premier gouvernement conservateur après 1945, d'autre part, parce que les conservateurs de Stephen Harper cherchent à rétablir l'image de cet ancien premier ministre qui occupe une place discrète dans l'histoire politique canadienne, malgré l'éclatante victoire de 1958. En effet, les conservateurs paraissent soucieux, si l'on en croit le ministre des Affaires étrangères, John Baird, de révéler aux Canadiens l'héritage de cet ancien chef : « La passion du premier ministre Diefenbaker et son dévouement envers tous les Canadiens ont contribué à faire de ce pays une nation dont nous pouvons tous être fiers [...] Il aurait célébré hier son 116^e anniversaire, et cet honneur est un hommage mérité à sa mémoire². » Prenant au mot John Baird,

1. Jeffrey Simpson, « Remember the Reformers? They're still here », *The Globe and Mail*, 30 novembre 2011, <http://www.theglobeandmail.com/commentary/remember-the-reformers-theyre-still-here/article4201302/>, consulté le 21 mai 2013.

2. Gloria Galloway, « Diefenbaker gets another nod as Harper's favoured Tory icon », *The Globe and Mail*, 19 septembre 2011, <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/ottawa-notebook/diefenbaker-gets-another-nod-as-harpers-favoured-tory-icon/article617485/>, consulté le 21 mai 2013.



nous nous demanderons si, en matière de conception du fédéralisme, nous pouvons identifier une sorte de legs de la part Diefenbaker. Cela fait, nous passerons à la deuxième section consacrée au gouvernement de Brian Mulroney. Après avoir rappelé brièvement comment Robert Stanfield et Joe Clark se sont éloignés de Diefenbaker, il s'agira d'identifier les lignes de force de la pratique du fédéralisme, pour emprunter cette expression au politologue David E. Smith, du gouvernement conservateur de Mulroney³. Pratique, parce que Mulroney n'est pas un intellectuel ayant senti le besoin d'exprimer sa compréhension de l'aventure fédérale canadienne (au contraire de Pierre Elliott Trudeau qui nous a laissé amplement de quoi analyser sa pensée). Dans la troisième section, nous examinerons la position de Preston Manning qui, en tant que chef de parti et maintenant intellectuel public⁴, a marqué à sa façon l'évolution politique des dernières décennies, posant ainsi la question de son influence sur les conservateurs d'aujourd'hui. Dans la dernière section, nous serons alors en position d'examiner le fédéralisme d'ouverture de Stephen Harper, afin d'évaluer de quelle manière il s'inscrit dans une dynamique de continuité et de rupture avec les approches de la droite du passé.

3. David E. Smith, *Federalism and Constitution of Canada*, Toronto, London, Buffalo, University of Toronto Press, 2010, chapitre 5.

4. Frédéric Boily, « Preston Manning : Pour un patriotisme juridique canadien », sous la direction de Frédéric Boily et Donald Ipperciel, *D'une nation à l'autre : Discours nationaux au Canada*, Québec, PUL, 2011, p. 127-148.

1 John Diefenbaker et le fédéralisme de la Nation canadienne

John Diefenbaker n'appartient pas au groupe des premiers ministres qui ont laissé une marque indélébile sur la scène politique canadienne. L'historien Michael Bliss a même placé les « années Diefenbaker » sous le signe d'une « touche palpable de folie », caractérisation plutôt inhabituelle du passage d'un premier ministre canadien au pouvoir⁵. Au Québec aussi, Diefenbaker a laissé une mauvaise impression puisqu'il a déjà été décrit par Jean-Louis Gagnon, dans la préface d'un livre consacré aux relations entre Diefenbaker et le Canada français, comme un premier ministre qui, « fruit du hasard », verrait l'histoire l'oublier⁶. Néanmoins, la convaincante victoire remportée par les conservateurs en 1958 (après celle de 1957) reposait sur une vision forte du pays qui, combinée aux indéniables talents d'orateur de Diefenbaker, avait enthousiasmé l'électorat canadien.

En effet, si les victoires conservatrices trouvaient en partie leur origine dans l'arrogance libérale et le désir de changement de l'électorat (les libéraux étant au pouvoir depuis 1935)⁷, elles découlaient également de la vision nationale proposée par les conservateurs. « Pendant la campagne électorale de 1957, et beaucoup plus encore pendant celle de 1958, Diefenbaker et les Conservateurs ont parlé de vision nationale. Cette vision concernait en partie les mesures liées au bien-être social et à l'égalisation des chances et du développement dans l'ensemble du dominion⁸. » On entrevoit déjà ici ce qui a irrité la droite albertaine, soit l'importance, trop grande à leurs yeux, accordée aux programmes sociaux par l'État (nous y reviendrons plus loin). Chevillée à la valorisation du Grand Nord, cette vision allait à l'encontre de la conception du Canada compris comme un ensemble qui, aux yeux des conservateurs, avait été trop longtemps considéré par les libéraux comme un regroupement d'îlots ethniques disparates, ce qui fragmentait l'identité nationale. C'est pourquoi les conservateurs se sont présentés à l'élection de 1957 avec un programme promulguant l'unité et un retour à la vision présumée des Pères fondateurs du Canada. Comme on pouvait le lire dans le programme *A New National Policy* : « Si cette nation veut vivre une renaissance dans l'unité et la liberté, il nous faut revenir à la vision des concepteurs de la Confédération – à la vision de Macdonald – premier bâtisseur du Canada – qui a montré la voie de la tolérance nationale, de la dignité et de l'unité lorsqu'il a uni ses forces à celles de Cartier en toute fraternité et avec confiance⁹. » Ce retour à Macdonald, figure fréquemment évoquée du panthéon conservateur, établissait le fédéralisme comme une construction unitaire dont le but consistait à surmonter les dilemmes de « races ». Cette idée sera aussi reprise par d'autres hommes politiques, dont Preston Manning.

5. Michael Bliss, *Right Honourable Men. The Descent of Canadian politics from Macdonald to Chrétien*, Toronto, Harper Perrenial Canada, 2004, p. 185.

6. Marcel Gingras, *Diefenbaker et le Canada français*, Vanier, L'Interligne, 1997, p. 11.

7. Robert Bothwell, Ian Drummond et John English, *Canada since 1945. Power, politics, and Provincialism*, Toronto, Buffalo, London, University of Toronto Press, 1981, p. 190-191.

8. *Ibid.*, p. 200.

9. D. Owen Carrigan, *Canadian Party Platforms. 1867-1968*, Copp Clark Publishing Company, 1968, p. 225.

Les positions de Diefenbaker reposaient sur une conception mûrie de longue date. Dès sa première allocution à la Chambre des communes (1940), après être finalement devenu député, il affirmait son opposition à l'idée d'un Canada à traits d'union (« Hyphenated Canadianism »)¹⁰. En mars 1958, alors qu'il était premier ministre, il réitérait cette fois à la revue *Macleans*, sa détermination à créer une citoyenneté non compartimentée : « Pour la première fois, les origines du premier ministre de notre pays ne sont ni françaises ni anglaises. Je suis donc déterminé à saisir cette occasion pour mettre de l'avant une citoyenneté canadienne sans trait d'union¹¹. » Énoncée tout juste avant l'élection fédérale qui a eu lieu en juin de la même année, l'affirmation développait également l'idée selon laquelle le Canada se voulait, pour reprendre l'image pastorale qu'il employait, un grand « jardin » où des « fleurs » de différents pays s'étaient acclimatées en tirant le meilleur du nouvel environnement¹².

Or, l'image d'un jardin canadien où le Québec devenait une fleur parmi d'autres ne convenait guère au gouvernement de Maurice Duplessis qui défendait fermement l'autonomie provinciale. Malgré les quelques ponts construits avec le Québec à l'élection de 1958, la conception unitaire du Canada de Diefenbaker y a par la suite trouvé peu d'écho. Rejetant la thèse des deux peuples fondateurs, Diefenbaker apparaissait encore moins hospitalier aux désirs autonomistes du Québec qui se manifestaient avec une vigueur renouvelée au début des années 1960. Pour Diefenbaker, le Québec est resté une énigme, comme l'a confié un observateur de son gouvernement : « Je ne pense pas qu'il a vraiment compris les aspirations du peuple canadien-français; en fait, je suis persuadé qu'il ne les a pas comprises¹³. » Il a fallu d'ailleurs attendre le retour des conservateurs avec Brian Mulroney pour voir le PC reprendre électoralement pied au Québec.

Cette vision entêtée du *One Canada* et des Canadiens sans races (« no racial origin¹⁴ ») découlait certainement en partie de la situation personnelle du chef conservateur. Sans vouloir sombrer dans le psychologisme, tout indique que Diefenbaker demeurait sensible à son origine, celle-ci l'ayant probablement tenu loin du pouvoir pendant de nombreuses années, les quolibets sur son nom témoignant de cette époque peu glorieuse. Toutefois, au-delà de la psychologie populaire, c'est aussi la conception conservatrice du Canada favorisant la création d'un espace économique commun qui rendait difficile la reconnaissance d'un statut particulier pour une composante provinciale. En faisant la promotion d'une fédération unie autour d'une définition commune du Canada, Diefenbaker ne pouvait guère souffrir que des composantes provinciales ou nationales aient eu des privilèges ou des pouvoirs particuliers par rapport aux autres composantes de la nation.


10. Bob Plamondon, *Blue Thunder: The Truth About Conservatives. From Macdonald to Harper*, Toronto, Key Porter Books, 2009, p. 218.

11. John G. Diefenbaker, « "I never say anything provocative": witticisms, anecdotes and reflections by Canada's most outspoken politician », selected and edited by Margaret Wente, Toronto, Peter Martin Associates, 1975, p. 75.

12. *Ibid.*, p. 75.

13. Richard Bell, cité dans Peter Stursberg, *Diefenbaker: Leadership gained. 1956-1962*, Toronto and Buffalo, University of Toronto Press, 1975, p. 192.

14. Bob Plamondon, *Blue Thunder, op. cit.*, p. 219.



La conception du fédéralisme de Diefenbaker inspirait en effet la création d'un espace économique fort. Citons ici un extrait de la plateforme présentée en 1957, parce qu'elle insistait sur cette nécessaire unité qui se révélait essentielle au développement de l'économie canadienne. Expliquant que le bien-être du Canada (*welfare of Canada*) dépendait d'une politique volontariste qui, précise-t-on, s'opposait au laissez-faire négatif, on y affirmait que l'interventionnisme reposait sur une philosophie politique unitaire : « S'agissant là de ma philosophie, et puisque je souhaite mettre de l'avant le concept d'un Canada uni sans droits ni privilèges particuliers dans aucun domaine, je me ferais le défenseur d'une nouvelle politique de développement national des ressources de toutes les régions du pays afin d'assurer au Canada la prospérité et la capacité maximale de s'acquitter de ses responsabilités internationales¹⁵. » L'extrait permet ainsi de saisir le lien profond qui s'instaurait entre la philosophie unitaire et la possibilité d'une économie canadienne robuste. Il faudrait même y voir une leçon de l'histoire : « L'histoire prouve que la déchéance économique d'une nation peut mener à sa déchéance politique¹⁶. » C'est la position des conservateurs classiques qui, depuis l'époque de John A. Macdonald, croient que l'État doit jouer un rôle pour assurer la santé économique de l'ensemble national. Ainsi, la conception d'une fédération unie répondait ici à un objectif de coordination économique, conception qui entrait en collision avec la montée des États provinciaux.

15. D. Owen Carrigan, *Canadian Party Platforms. 1867-1968, op. cit.*, p. 228.

16. *Ibid.*, p. 229.

2 Le fédéralisme de la collaboration de Brian Mulroney

Robert Stanfield et Joe Clark : vers l'accommodation

Après la défaite de Diefenbaker, les conservateurs ont entrepris de changer leur conception de la fédération canadienne en délaissant l'approche jugée trop rigide de leur ancien chef. C'est d'abord sous la direction de Robert Stanfield que les conservateurs ont pris une direction moins unitaire, qui intégrait la reconnaissance de la dualité nationale. Stanfield s'était notamment fait remarquer avec un discours prononcé devant le Canadian Club de Montréal, en avril 1964, où il rejetait la thèse d'une seule culture nationale, tout en mettant l'accent sur la réalité biculturelle du Canada¹⁷. C'est surtout au moment d'une rencontre qui s'était tenue à Montmorency, en août 1967, que les conservateurs ont bataillé ferme quant à la direction à prendre. À ce moment, deux thèses s'affrontaient, d'un côté, celle de la *One Canada*, de l'autre, la thèse des *two founding peoples*, expression traduite par « deux nations », ce qui a créé à l'époque pas mal de remous¹⁸. Le PC prenait alors une orientation différente sous l'impulsion de son nouveau chef, laquelle menait les conservateurs sur la voie d'un fédéralisme soucieux d'une reconnaissance de la dualité. Toutefois, pour son plus grand malheur électoral, Stanfield affrontait un Pierre Trudeau branché au rythme médiatique de l'époque – celle de la personnalisation politique – alors que l'ancien premier ministre de la Nouvelle-Écosse projetait toujours l'image suranné du politicien traditionnel. Au-delà du style, Stanfield a lui-même reconnu que sa conception de la fédération avait omis de prendre en compte la montée du régionalisme, dont l'importance grandissait dans les années 1960-70, au contraire de Trudeau qui avançait un discours luttant contre cette poussée provincialiste et nationaliste, reprenant même l'idée d'un Canada uni lors de l'élection de 1974¹⁹.

Par la suite, Joe Clark a plus ou moins suivi le chemin tracé par Stanfield, encore qu'il soit devenu chef des conservateurs notamment parce qu'on ne voulait pas d'un Québécois pour diriger le parti²⁰. Plutôt vague et pragmatique, sa vision du fédéralisme, reposait sur la conception d'un Canada compris à la manière d'une « communauté de communautés », ce que Trudeau présentait sous le mode de la dérision comme un « fédéralisme fourre-tout²¹ ». Dans la Déclaration de Kingston (16 septembre 1977), Clark insistait sur la nécessité de réunir l'ensemble des composantes de la famille canadienne : « Autrefois, comme aujourd'hui, le Parti conservateur assumerait la direction des différentes ethnies qui peuplent le Canada, écrivait-il, les conduisant vers une association égalitaire, ce même principe d'union qui a rendu l'épanouissement de la nation canadienne possible

17. Geoffrey Stevens, *Stanfield*, Toronto, McClelland and Stewart Limited, 1973, p. 159-160.

18. Jack Granatstein, *Canada 1957-1967. The Years of Uncertainty and Innovation*, Toronto, McClelland and Stewart, 1986, p. 298-299.

19. « What did Prime Minister Trudeau offer? *One Canada* and no appeasement of separatists », Cité par Stephen Clarkson, *The Big Red Machine. How the Liberal Party dominates Canadian Politics*, Vancouver, UBC Press, 2005, p. 42.

20. Bob Plamondon, *op. cit.*, p. 295.

21. David Milne, *Tug of War : Ottawa and the Provinces under Trudeau and Mulroney*, Toronto, James Lorimer and Company Limited, 1986, p. 7.

pendant son premier centenaire²². » Ainsi, Clark accordait une place à l'idée de dualité et, comme avec Stanfield, sa vision du fédéralisme paraissait moins rigide que celle du « *One Canada* ». Il demeurait cependant dans l'orbite du conservatisme de Diefenbaker puisqu'il soulignait le besoin « d'un gouvernement national fort et efficace ». Cela dit, l'éphémère chef a été trop peu longtemps au pouvoir pour qu'on puisse se faire une idée précise de sa vision du fédéralisme, et c'est Brian Mulroney qui a poursuivi l'évolution entamée.

Mulroney et le fédéralisme coopératif

Les années qui vont de l'élection de Diefenbaker (1957) jusqu'à la défaite des libéraux en 1984 se caractérisent par l'accent mis sur la défense de l'identité nationale, certes d'une façon différente d'un premier ministre à l'autre, mais pointant dans la direction du renforcement du caractère national du Canada²³. Au moment où les conservateurs sont revenus au pouvoir sous l'énergique direction de Brian Mulroney, il y avait plus de quinze ans que les libéraux gouvernaient, une période tumultueuse marquée par un référendum, le rapatriement de la constitution, sans oublier le Programme national de l'énergie qui avait soulevé la colère de la classe politique albertaine. L'affrontement était devenu la marque de commerce du gouvernement libéral sous Trudeau, et ce spécialement avec le gouvernement du Québec, mais aussi avec l'Ouest du pays. La dualité linguistique se voyait rudement remise en question, notamment par des formations politiques espérant tirer profit de la rancœur d'une partie de l'électorat. À « l'ombre des Rocheuses », le Parti de la Confédération des régions de l'Ouest d'Elmer Knutson, s'opposait au bilinguisme, lequel suscitait alors un fort débat au Manitoba²⁴. C'est dans ce contexte que Brian Mulroney promettait une nouvelle ère de coopération pour dépasser celle de la confrontation.

Ainsi, lors du National Newspaper Awards Dinner qui se tenait à Toronto (5 mai 1984), Mulroney voulait, tout en réitérant le besoin d'une autorité fédérale forte, plus de collaboration entre les diverses entités canadiennes : « Je n'entretiens aucun doute quant à la nécessité d'un gouvernement central fort. Mais je crois profondément au fédéralisme de collaboration en tant que mode de fonctionnement le plus sensé sur le plan politique, culturel et régional et comme le moyen le plus efficace d'apporter aux Canadiens un gouvernement juste et à l'écoute, là où ça compte vraiment : dans les choses concrètes, dans la vie de tous les jours²⁵. » Si Stanfield et Clark avaient eux aussi promis de revamper le fédéralisme grâce à une meilleure coopération, c'est Mulroney qui tentera de formaliser ce fédéralisme coopératif qu'il opposait au fédéralisme de la confrontation ou de la compétition. En ce sens, l'arrivée de Mulroney apparaissait comme l'aube d'un nouveau départ et une réaction à l'approche

22. Joe Clark, « Il faut que le Canada marche », 1977. Le texte est disponible sur le site Poltexte.

23. Réjean Pelletier, *Le Québec et le fédéralisme canadien. Un regard critique*, Québec, PUL, p. 34

24. « Les promoteurs de l'indépendance de l'Ouest misent sur l'opposition au bilinguisme », *Le Devoir*, 14 mai 1984, p. 2.

25. *On the Issues. Brian Mulroney and the Progressive Conservative Agenda. Statements of Policy and Principle*, Juillet 1984.

préconisée par le gouvernement de Pierre Trudeau. Le chef conservateur proposait quant à lui un modèle qui répudiait presque point par point la conception trudeauiste en matière de fédéralisme et de décentralisation. Ainsi que l'écrit le politologue Richard Simeon, Mulroney prenait le contre-pied de celle de son prédécesseur libéral :

« Là où Mulroney parlait de diversité régionale, Trudeau mettait l'accent sur la primauté de la collectivité nationale, pancanadienne. Là où Mulroney parlait d'égalité des ordres de gouvernement, Trudeau affirmait l'autorité ultime du gouvernement central. Là où Mulroney parlait de respect des compétences provinciales, Trudeau faisait valoir jusqu'au bout l'autorité fédérale, que ce soit en matière de constitution, d'énergie ou de politique de soins de santé... [...] Là où Mulroney parlait de coopération, Trudeau ridiculisait l'hypothèse du fédéralisme de collaboration et soutenait que ce concept plaçait les intérêts des gouvernements avant ceux des citoyens, qu'il tendait invariablement vers le "plus petit dénominateur commun", qu'il érodait la légitimité et l'autorité du gouvernement fédéral tout en élevant un groupe de politiciens provinciaux irresponsables au rang de leaders nationaux²⁶. »

Lors de ses premières années au pouvoir (1984-86), le gouvernement conservateur a tenté de mettre en pratique ce type de fédéralisme qui reposait simplement sur deux grands piliers, à savoir qu'il fallait, d'une part, créer un climat favorable à l'épanouissement de l'économie canadienne, et d'autre part, qu'il se révélait nécessaire de ramener le Québec dans le giron constitutionnel canadien, pour dire les choses dans le langage de l'époque. Lorsqu'on comprend ainsi le fédéralisme, les deux premières années du gouvernement conservateur ont effectivement été marquées du sceau du fédéralisme coopératif, et ce dans différents domaines. Le gouvernement conservateur pratiquait un fédéralisme où il se comportait comme un « médiateur » et un « catalyseur », pour reprendre les termes employés dans le discours du Trône de novembre 1984²⁷. Par exemple, notons la signature rapidement intervenue d'un Accord entre Ottawa et Terre-Neuve (*Atlantic Accord*) quant aux revenus du pétrole et la fin du Programme national de l'énergie qui avait soulevé l'ire de la classe politique albertaine. Lors d'une conférence à Regina, les participants louangeaient la collaboration intergouvernementale qui se dégageait de l'ensemble de la rencontre²⁸. D'ailleurs, en comparaison avec Trudeau, Mulroney a fait exploser le nombre de rencontres entre les premiers ministres, certaines étant tenues à l'extérieur d'Ottawa et se trouvaient liées à des enjeux provinciaux²⁹. En ce sens, Mulroney a développé une pratique du fédéralisme où ce dernier se révélait avant tout l'art de la diplomatie fédérale-provinciale³⁰. Toutefois, des nuages ont rapidement assombri le ciel bleuté du fédéralisme de collaboration.

26. Richard Simeon, « National Reconciliation : The Mulroney Government and Federalism », *Canada under Mulroney. An End-of-term Report*, Andrew B. Gollner and Daniel Salée editors, Véhicule Press, Montréal, 1988, p. 26.

27. P. E. Bryden, « Brian Mulroney and Intergovernmental Relations. The Limits of Collaborative Federalism », *Transforming the Nation. Canada and Brian Mulroney*, sous la direction de Raymond Blake, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2007, p. 208.

28. *Ibid.*, p. 207-208.

29. Richard Simeon, « National Reconciliation : The Mulroney Government and Federalism », *op. cit.*, p. 29.

30. David E. Smith, *Federalism and Constitution of Canada*, *op. cit.*, p. 93.

En effet, la lune de miel n'a pas duré et la logique économique et politique propre à chacune des provinces a rapidement rendu difficile et incertaine toute tentative de dégager un espace de collaboration. Alors que le premier ministre albertain Peter Lougheed faisait la promotion des politiques favorisant l'économie albertaine basée sur l'exportation des ressources naturelles, son homologue conservateur de l'Ontario, Frank Miller, déployait de son côté des efforts pour protéger l'industrie manufacturière sur laquelle repose l'économie de sa province. Dans la même lignée, son successeur, le libéral David Peterson, s'est quant à lui opposé au libre-échange avec les États-Unis³¹. Bref, les logiques de l'économie politique propre à chaque province exerçaient leur effet d'inertie sur le fédéralisme de la coopération. À cet égard, les négociations entourant le libre-échange en ont montré rapidement les limites, car si le gouvernement fédéral tenait les provinces informées quant au déroulement des négociations avec les États-Unis, il n'en demeurait pas moins qu'il conservait la prérogative d'agir unilatéralement. Ainsi, la consultation avait lieu quand c'était possible, mais elle s'accompagnait d'actions unilatérales quand cela s'avérait nécessaire³².

Les origines du fédéralisme selon Mulroney

Comme nous l'avons vu, Diefenbaker affirmait que l'objectif poursuivi par Macdonald se voulait celui du *One Canada*³³. Or, s'inspirant lui aussi de Macdonald, Mulroney arrivait avec la promesse d'un fédéralisme de la coopération, promesse qui passait essentiellement par l'idée d'un partenariat renouvelé avec le Québec. Le premier ministre conservateur croyait en effet que les débuts du fédéralisme et de sa propre formation politique s'ancraient précisément dans une politique de la réconciliation nationale. Par exemple, dans un discours tenu à Winnipeg, en mars 1984, alors que les tensions autour de la politique linguistique au Manitoba refaisaient surface à la Chambre des communes, Mulroney affirmait : « Je crois profondément, comme lui [John A. Macdonald], qu'une véritable unité nationale ne pourra être atteinte avant que les Canadiens francophones vivant hors Québec jouissent des mêmes droits que les Canadiens anglais de ma province d'origine. Il y a cent quatorze ans, c'était là le message de Macdonald. C'est mon message ce soir³⁴... » Prenant ses distances avec Diefenbaker, Mulroney envoyait le message que, sous sa direction, les conservateurs se révélaient tout aussi sensibles à l'idée d'égalité entre les deux groupes fondateurs, ce qui ne semblait pas toujours avoir été le cas dans l'histoire de sa formation politique.

Le discours prononcé à la Chambre des communes en septembre 1991, *Bâtir ensemble l'avenir du Canada*, qui contenait les propositions lançant ce qu'on a appelé la « ronde Canada », réaffirmait la position des conservateurs quant à la question des origines du Canada et du fédéralisme. Il est vrai qu'à l'époque le document a pu être décrit

31. P. E. Bryden, « Brian Mulroney and Intergovernmental Relations. The Limits of Collaborative Federalism », *op. cit.*, p. 209.

32. *Ibid.*, p. 210.

33. John G. Diefenbaker, « "I never say anything provocative" : witticisms, anecdotes and reflections by Canada's most outspoken politician », *op. cit.*, p. 136.

34. Cité dans L. Ian MacDonald, *De Baie-Comeau à Sussex Drive*, Montréal, Les éditions de l'Homme, 1984, p. 340.

comme étant peu soucieux de la réalité québécoise, qu'il considérait le « Québec une province comme les autres³⁵ » ou encore qu'il représentait un « pastiche de réformes constitutionnelles » dans la lignée de l'Accord du Lac Meech³⁶. Pourtant, en regard des positions conservatrices du passé, ce document qui visait à dépasser l'impasse constitutionnelle se voulait tout de même révélateur d'une conception où la distinction du Québec se trouvait reconnue :

« Toute réforme constitutionnelle doit affirmer le caractère distinct de la société québécoise, et nous comptons le faire. Quatre-vingt-treize ans avant la Confédération, le Parlement britannique reconnaissait déjà le caractère distinct du Québec. L'Acte de Québec garantissait à cette province le droit de conserver sa religion et son code civil. Il y a deux cents ans exactement, l'Acte constitutionnel de 1791 confirmait ce droit. Et l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 écartait sans équivoque les tentatives faites en 1840 pour noyer ce droit dans un régime unitaire et contenait d'autres dispositions exprimant le caractère distinct du Québec³⁷. »

Au-delà des débats politiques qui polarisaient les opinions politiques du moment, ce discours montrait une conception du fédéralisme qui s'éloignait des principes conservateurs des années 1950-60. On imagine mal, par exemple, que ce discours ait été prononcé par un Diefenbaker qui aurait fort probablement répudié l'approche préconisée par Mulroney comme étant tout simplement non conforme au principe conservateur de l'unité de la nation. Par ailleurs, ce discours laissait aussi poindre une « approche fédérale » « égalisatrice³⁸ » puisque le discours parlait également d'une « union politique et économique forte³⁹ ». En matière économique, les conservateurs préconisent souvent une approche du fédéralisme qui penche du côté de la centralisation, encore que les avis divergent ici⁴⁰. Quoiqu'il en soit, en matière de reconnaissance nationale, Mulroney s'inscrivait à contre-courant de son parti. Or, comme nous allons maintenant le voir, Preston Manning et les réformistes présentaient une façon de comprendre la fédération canadienne qui différait de celle de Mulroney et qui ne cadrerait pas avec l'esprit fédéral du document *Bâtir ensemble l'avenir du Canada*.

35. Guy Laforest, *Pour la liberté d'une société distincte. Parcours d'un intellectuel engagé*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2004, p. 45.

36. Michael D. Behiels, « Mulroney and a Nationalist Québec : Key to Political Realignment in Canada? », *Transforming the Nation. Canada and Brian Mulroney*, op. cit., p. 278.

37. *Bâtir ensemble l'avenir du Canada*. Discours du Premier ministre. Chambres des communes, le 24 septembre 1991, Ministère des approvisionnements et services Canada, 1991, p. 3.

38. Guy Laforest, *Pour la liberté d'une société distincte*, op. cit., p. 45.

39. *Bâtir ensemble l'avenir du Canada*, op. cit., p. 7.

40. Par exemple, Guy Laforest voyait ce document comme la quatrième *National Policy* depuis John A. Macdonald, Guy Laforest, op. cit., p. 7. Par contre, d'autres pensent que les propositions avancées étaient plutôt modestes. Gordon DiGiacomo, « Ottawa's Deferential Approach to Intergovernmental Relations », *The Case for Centralized Federalism*, edited by Gordon DiGiacomo and Maryantonett Flumian, Ottawa, University of Ottawa Press, 2010, p. 43.

3 Le fédéralisme égalitaire de Preston Manning

Dans son ouvrage déjà cité, l'historien Michael Bliss avançait que John Diefenbaker préfigurait des leaders comme Pierre Trudeau et Preston Manning⁴¹. Il est difficile de savoir ce que l'historien avait plus précisément à l'esprit, quoique la remarque étonnera autant les partisans de Trudeau que les observateurs du mouvement réformiste qui se rappelleront que le premier ministre conservateur a souvent été l'objet d'âpres critiques de la part des intellectuels albertains proches des idées réformistes.

En effet, plusieurs d'entre eux percevaient le programme de Diefenbaker comme le premier pas menant vers la dérive étatique qui, de leur point de vue, n'a cessé de s'approfondir sous les libéraux, qui n'avaient qu'un objectif, celui d'apaiser le Québec. C'est ce qu'on peut lire sous la plume critique de deux intellectuels albertains, David Bercuson et Barry Cooper, pour qui l'origine des mauvais gouvernements au Canada a commencé avec l'arrivée des conservateurs de Diefenbaker à Ottawa, comme ils l'expliquent dans leur livre *Derailed*⁴². Reconnaisant que son gouvernement a somme toute introduit peu de nouvelles mesures en matière de dépenses de programmes, ils n'en affirmaient pas moins que des politiques comme la péréquation avait dérégulé, si on peut dire, le Canada : « Diefenbaker a élargi les paiements de péréquation et transformé la nation en un assemblage disparate de programmes sociaux et économiques particuliers⁴³. » À leurs yeux, le chef conservateur avait une vision de l'État canadien qui se révélait trop interventionniste, et ce parce qu'il ne se contentait pas de défendre les intérêts canadiens puisqu'il a aussi voulu dire ce qu'ils *devaient être* au lieu de s'en tenir au simple constat de ce *qu'ils étaient*. Ce faisant, il avait donné un rôle démesuré au gouvernement fédéral, fragilisant l'équilibre des pouvoirs au sein de la fédération en faveur du gouvernement fédéral et au détriment des provinces ou encore des régions. Évidemment, les libéraux avaient grandement accentué la tendance. Voilà pourquoi le projet politique des réformistes consistait à revenir à une prudente défense des intérêts canadiens qui tenait compte de l'ensemble des régions du pays.

Pourtant, certaines idées de Diefenbaker semblent bien avoir préfiguré celles qui seront défendues par les réformistes, et c'est peut-être là que la remarque de Bliss, déjà citée, prend tout son sens. À l'instar de l'ancien premier ministre, le chef albertain ne croyait pas à la thèse des deux peuples fondateurs. C'est entre autres ce qu'il avançait dans son ouvrage, publié au début des années 1990, *The New Canada*⁴⁴. Plus précisément, il expliquait dans un premier temps qu'avant 1867, les parlementaires canadiens ont tenté la solution de l'accommodation⁴⁵. Mais ce fut sans succès, car les deux groupes se révélaient par trop différents l'un de l'autre. Ainsi, pour le chef réformiste, le point de départ de l'aventure fédérale canadienne ne prend pas son origine dans

41. Michael Bliss, *Right Honourable Men*, op. cit., p. 186.

42. David J. Bercuson et Barry Cooper, *Derailed. The Betrayal of National Dream*, Toronto, Key Porter Books, 1994.

43. *Ibid.*, p. 98.

44. Pour plus de détails, je renvoie au texte suivant : Frédéric Boily, « Preston Manning : Pour un patriotisme juridique canadien », *D'une nation à l'autre : Discours nationaux au Canada*, op. cit., 127-148.

45. « Le Parlement canadien de 1840 à 1866 a ainsi représenté la tentative d'accommoder deux nations en guerre au sein d'un même État en créant un partenariat égalitaire entre deux groupes non égaux, en favorisant délibérément le groupe minoritaire. » Preston Manning, *The New Canada*, Toronto, MacMillan Canada, 1992, p. 301.

la théorie du pacte fondateur, mais dans une approche contraire. « On dit parfois que le concept d'un Canada qui serait un partenariat égalitaire entre deux peuples fondateurs est enchâssé dans la Confédération et l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867. Or, c'est le contraire qui est vrai. La Confédération est née largement en raison de l'échec du concept des "deux nations"⁴⁶ ». Or, ce serait précisément au nom de cet échec, soutenait Manning, que les Pères de la Confédération, au premier chef John A. Macdonald, voulaient dépasser la thèse des deux peuples fondateurs pour créer une « nouvelle nation » qui transcenderait la vision particulariste qui dominait avant 1867 :

« Macdonald et ses associés souhaitaient clairement en finir avec le problème des "deux nations", non par l'intégration politique et constitutionnelle des institutions françaises et anglaises, mais par la création d'une nouvelle nation d'un océan à l'autre qui ferait elle-même partie d'une nation encore plus grande, l'Empire britannique. Le seul "statut particulier" accordé au Québec serait celui d'une province libre de conserver sa langue et sa culture et jouissant des pouvoirs accordés aux provinces. C'est au gouvernement du Québec qu'incomberait de traiter le problème des "deux nations" à l'échelle provinciale⁴⁷. »

Aussi claire qu'elle soit, cette conception avait cependant tout pour déplaire au Québec, aussi bien du côté des fédéralistes que de celui de la famille souverainiste. On peut suspecter une sorte de fatalisme électoral de la part de Manning pour expliquer cette position dite de la « ligne dure » : sachant qu'il ne deviendrait jamais premier ministre du Canada avec l'appui de l'électorat québécois, peu lui importait de voir le Québec quitter le Canada⁴⁸. Pourtant, ce serait aussi minimiser le sentiment d'aliénation régionale qui court à travers l'histoire politique albertaine et qui pousse à réclamer une conception symétrique du fédéralisme ainsi qu'un statut d'égalité entre les provinces.

C'est d'ailleurs cette vision articulée par Preston Manning qu'on retrouvait dans le programme du Parti réformiste (*Blue Book*) et qui était défendue lors des élections fédérales de 1997. Tel était le premier principe – un credo d'inspiration diefenbakerienne – de leur plateforme électorale : « Nous affirmons notre engagement envers le Canada en tant que nation unique, et envers notre vision du Canada en tant que fédération équilibrée de provinces et de citoyens égaux⁴⁹. » Évidemment, cet énoncé fondamental a été concocté dans le contexte du référendum québécois de 1995, et la question de l'indivisibilité visait essentiellement à répondre à la « menace séparatiste » (et c'est pourquoi on a aussi dit que les réformistes avaient influencé la *Loi sur la clarté référendaire* de 1998). Cependant, au-delà du contexte politique, l'énoncé se rattachait à la tradition politique albertaine où, pas moins

46. *Ibid.*, p. 302.

47. *Ibid.*, p. 302.

48. C'est ce que disait Jean Chrétien. Cité par Bob Plamondon, *op. cit.*, p. 365.

49. *Blue Book, 1996-1997 Principles and Politics of the Reform Party of Canada*, p. 6.

qu'au Québec, on s'est insurgé avec force contre les volontés centralisatrices du gouvernement d'Ottawa. Dans l'Ouest et en Alberta en particulier, la résistance a pris la forme d'une défense d'un Sénat selon la proposition « des trois e » (élu, efficace et égal).


Dans cette architecture du fédéralisme égalitaire, le Sénat se voit en effet accorder une place capitale comme défenseur des quatre régions (Québec, Ontario, provinces maritimes et provinces de l'Ouest), un rôle que, déplore Manning, le Sénat n'arrive pas à jouer pleinement jusqu'ici. C'est pourquoi il faut réformer en profondeur la Chambre haute et non pas simplement l'abolir, position qu'il a de nouveau réitérée dans une lettre ouverte à la suite du scandale de l'hiver 2013 qui a secoué les colonnes du temple sénatorial⁵⁰. S'il y a un élément qui particularise le réformisme et qui le distingue du conservatisme tory, c'est cette insistance mise sur le Sénat, sorte de « Saint-Graal » (Roger Gibbins), une institution qui devient plus importante que dans les autres provinces pour assurer l'équilibre de l'ensemble fédéral⁵¹. Il est vu comme un élément agissant, pour les régions, à la manière d'un contrepoids aux velléités du pouvoir central.

Par ailleurs, l'importance mise sur la décentralisation et l'égalité des provinces s'arrimait aussi à un objectif économique puisque l'État fédéral devait aussi restreindre son interventionnisme et ses appétits fiscaux. C'est en ce sens qu'on parlait de rééquilibrer la fédération (« more balanced federation ») : « Le Parti réformiste appuie l'idée selon laquelle toutes les provinces sont égales, aucune n'a de statut particulier, il appuie l'idée d'un rôle fort pour le gouvernement fédéral pour le maintien d'un espace économique commun, l'élimination des barrières commerciales, et la représentation efficace du Canada dans le cadre des négociations sur les échanges commerciaux internationaux⁵². » Dans le projet politique réformiste, le rôle du gouvernement central consistait aussi à veiller à la prospérité de l'espace économique en mettant en place les conditions permettant au marché de montrer son plein potentiel. Or, selon les réformistes, les libéraux avaient perdu de vue cet objectif puisqu'ils prétendaient également réinventer l'espace culturel canadien. On comprend mieux alors pourquoi Manning, comme Diefenbaker avant lui, déplorait que trop souvent l'accent se retrouvait sur ce qui distinguait les Canadiens entre eux plutôt que de souligner ce qui les unissait : « Cela nous a mené à une canadienité à trait d'union qui met l'accent sur nos différences et minimise ce que nous avons en commun, en nous étiquetant en tant que

50. Preston Manning, « Ye are grown intolerably odious to the whole Nation », *National Post*, June 18 2013, p. A10.

51. Bruce Cheadle, « Roger Gibbins, Canada West Foundation President Joins Senate Reform Skeptics », *Huffington Post*, 13 mai 2012.

52. *Blue Book, 1996-1997 Principles and Politics of the Reform Party of Canada*, p. 18.



Canadiens-Français, Canadiens-Anglais, Canadiens autochtones ou Canadiens d'origine ethnique, mais jamais en tant que Canadiens tout court⁵³. » Cela montrait que si le Parti réformiste se voulait avant tout un mouvement régional et un sursaut contre les actions jugées inconsidérées du gouvernement central contre l'Ouest, l'Alberta en particulier, la pensée de Manning demeurait unitaire par d'autres côtés quant à sa conception de la fédération. En somme, le fédéralisme demeurait, dans la conception réformiste, une entreprise visant la création d'un espace économique commun où l'État fédéral devait cependant montrer une attention particulière à ne pas intervenir dans les champs de compétences des provinces. Et cette façon de concevoir la fédération canadienne irrigue-t-elle celle des conservateurs de Stephen Harper?

53. *The New Canada*, *op. cit.* p. 304-305.

4 Le fédéralisme d'ouverture de Stephen Harper

En 2005, on a cru voir apparaître une nouvelle forme de fédéralisme lorsque l'actuel premier ministre a livré un discours électoral fort remarqué à propos du fédéralisme dit d'ouverture, un discours vu comme un élément crucial dans la percée des conservateurs au Québec. Aujourd'hui comme hier, on s'interroge sur ce type de fédéralisme, notamment quant à sa portée, à ses effets concrets et à sa relative nouveauté. Le politologue James Bickerton notait que les observateurs de la question fédérale aiment bien surveiller les moindres frissons de changements indiquant une nouvelle forme de fédéralisme ou de gouvernance fédérale, laquelle viendrait s'ajouter aux nombreuses qualifications déjà existantes⁵⁴. Mais qu'en est-il véritablement et comment cette conception se raccroche-t-elle ou non aux idées conservatrices du passé? La question reste ouverte.

Du provincialisme au fédéralisme d'ouverture

Le gouvernement conservateur de Brian Mulroney a montré, comme nous l'avons vu, une importante volonté de coopération avec ses homologues provinciaux, l'esprit étant, dans les deux premières années, à la collaboration entre les deux ordres de gouvernement. Or, tel n'a pas été le cas avec le gouvernement de Stephen Harper qui était peu disposé, et c'est toujours le cas aujourd'hui, à rencontrer ses homologues provinciaux. Autre différence entre les deux premiers ministres conservateurs, et peut-être celle-ci permet de comprendre celle-là, c'est que le second, contrairement au premier, est passé par une phase provincialiste qui s'inscrivait dans le profond dépit ressenti par une bonne partie de la classe politique albertaine à l'égard du gouvernement conservateur.

En effet, désillusionnés par la tournure prise par la politique fédérale au tournant des années 2000, Harper et d'autres intellectuels albertaines voulaient tourner le dos au gouvernement fédéral pour s'atteler à la tâche de transformer l'État provincial albertain. Cette vision provincialiste s'articulait autour de la lettre coupe-feu (*Firewall letter*). Cette lettre avait été publiée en janvier 2001 dans le *National Post* par Stephen Harper et des intellectuels albertaines (Tom Flanagan, Rainer Knopff, Ted Morton, Andrew Crooks et Ken Boessenkool) qui demandaient au premier ministre Ralph Klein de prendre en charge le futur de la province. Ses auteurs préconisaient ni plus ni moins qu'une sorte de révolution tranquille à l'albertaine, en s'appuyant sur l'idée que l'État provincial devait se doter d'institutions similaires à celles que le gouvernement québécois a mises sur pied dans les années 1960 et 70⁵⁵. C'était là une nouvelle manifestation de l'expression d'envie qui se manifeste à l'égard du Québec et de sa place dans l'ensemble fédéral, un auteur albertain ayant même parlé de « jalousie »⁵⁶, pour décrire cet état d'esprit qu'on retrouve parfois en Alberta. Stephen Harper s'est cependant éloigné peu à peu de ses positions provincialistes lorsqu'il est revenu à la politique fédérale à la tête de l'Alliance canadienne, d'abord, et au PC par la suite.

54. James Bickerton, « Deconstructing the New Federalism », *Canadian Political Science Review*, 4 (2-3), Juin-Septembre 2010, p. 57.

55. Pour plus de détails, voir Frédéric Boily, *La droite en Alberta. D'Ernest Manning à Stephen Harper*, Québec, PUL, 2013, p. 186.

56. En l'occurrence, l'historien David Bercuson, dans Knowlton Nash, *Visions of Canada. Searching for our Future*, Toronto, McClelland and Stewart, 1991, p. 140.

C'est dans un texte préfigurant le fédéralisme d'ouverture livré à l'automne 2004 que le futur premier ministre présentait les premiers éléments du fédéralisme d'ouverture. Comme le soulignait Adam Harnes, le texte cherchait à s'opposer à ce qui était perçu comme des empiètements du gouvernement fédéral dans des domaines de juridiction provinciale⁵⁷.

En ce sens, sa conception s'inscrivait encore dans une certaine continuité avec la « lettre coupe-feu » décrite plus haut puisque Harper défendait une stricte séparation des pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement. « En tant que Conservateurs, nous devons continuer de défendre les principes fondamentaux de la Confédération, particulièrement le partage des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces⁵⁸. » Il espérait également une réconciliation entre les intérêts de l'Ouest et ceux du Québec. À l'instar de Preston Manning avant lui, Harper affirmait que l'Alberta, comme le Québec d'ailleurs, voulait changer la dynamique politique en matière de représentation régionale : « Par exemple, ailleurs au Canada – dans l'Ouest en particulier – on demande depuis longtemps une meilleure représentation des régions dans le cadre du processus de décision du fédéral. Par conséquent, nos prédécesseurs ont favorisé une approche énergique de la réforme du Sénat, qui commence par l'élection des futurs sénateurs⁵⁹. » Les changements qui devaient survenir n'étaient pas encore identifiés clairement à ce moment, mais Harper croyait qu'il fallait s'inspirer de la Belgique: « Le modèle belge et l'expérience d'autres pays pourraient nous inspirer, mais nous devons concevoir notre propre modèle, adapté à notre situation particulière en tant que fédération bilingue et multiculturelle⁶⁰. » Prétendant que le fédéralisme d'ouverture se situait au-delà des anciennes divisions comme celles de l'unité et de la séparation ou de la centralisation et de la décentralisation⁶¹, Harper avançait qu'il ne s'agissait pas seulement d'une question de dévolution des pouvoirs aux provinces. Cela impliquait aussi de développer un nouveau genre d'arrangement entre les gouvernements provinciaux et le fédéral. Prétendant s'appuyer sur les positions du PLQ, Harper écrivait :

« Par exemple, plutôt que de simplement transférer des pouvoirs aux provinces dans les domaines tels que les affaires culturelles et les relations internationales, je pense que le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces intéressées, pourrait mettre sur pied des institutions dont les communautés anglophones et francophones partageraient la responsabilité. Le Parti libéral du Québec a déjà proposé quelque chose du genre pour l'UNESCO, en proposant “une sous-commission francophone qui agirait sous l'égide de la Commission canadienne pour l'UNESCO” et au sein de laquelle “le Québec, le Canada francophone et les communautés acadiennes seraient représentées”⁶² ».

57. Adam Harnes, « The Political Economy of Open Federalism », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 40:2, juin 2007, p. 418.

58. Stephen Harper, « The Belgian model and experience of the other countries could guide us », *The Ottawa Citizen*, 20 octobre 2004, p. A4.

59. *Ibid.*

60. *Ibid.*

61. Stephen Harper, « My plan for open federalism », *The National Post*, 27 octobre 2004, p. A19.

62. *Ibid.*

De manière peu surprenante, le fait de choisir la Belgique comme modèle s'avérait une mauvaise idée – un « non-partant⁶³ » – compte tenu des tensions linguistiques entre les Flamands et les Wallons. Cependant, les extraits montrent qu'à cette époque, soit après l'élection de juin 2004 remportée par les libéraux, Stephen Harper se trouvait à la recherche d'un modèle du fédéralisme qui lui soit propre et qu'il pourrait prêcher à l'ensemble de l'électorat canadien, et pas seulement à son bastion politique. Harper penchait alors plutôt du côté de l'asymétrie puisqu'il se disait prêt à accorder certaines responsabilités à des provinces ou communautés et à limiter le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral. Ainsi, les conservateurs et Harper lui-même ont migré d'une position campée sur le provincialisme à une vision fédérale qui ouvre la porte à une certaine asymétrie avec le concept de fédéralisme d'ouverture.

Succinctement résumé, le fédéralisme d'ouverture impliquait un respect de la Constitution, un meilleur équilibre entre les deux ordres de gouvernement, ainsi que la limitation du pouvoir de dépenser et des mesures pour régler le déséquilibre fiscal⁶⁴. Comme on le disait dans les documents conservateurs de 2006 : « Il est temps que le gouvernement fédéral établisse de nouvelles relations avec les provinces dans un fédéralisme ouvert, tout en clarifiant les rôles des deux ordres de gouvernement selon le partage des pouvoirs conférés par la Constitution⁶⁵. » Pourtant, après son arrivée au gouvernement, en 2006, Harper ne s'est pas particulièrement distingué par une vision du fédéralisme qui aurait été concrétisée, par exemple, lors de rencontres fédérales-provinciales pour s'imposer comme étant la colonne vertébrale politique de son gouvernement. En fait, on pourrait dire que cette absence de formalisation du fédéralisme s'explique précisément par sa nature même : puisque l'ouverture en question implique de laisser les provinces évoluer à l'intérieur des paramètres constitutionnels et de ce que la constitution permet de réaliser, il n'y a pas lieu de se perdre en discussions et rencontres, chacun agissant de son côté.

Stephen Harper et le Québec

En novembre 2006, le premier ministre a proposé la fameuse motion visant à reconnaître les Québécois comme nation « dans un Canada uni⁶⁶ », laquelle a été vue, avec le siège accordé au Québec à l'UNESCO, comme une preuve d'ouverture. Certes, il y avait assurément des motifs tactiques derrière cette opération politique, le principal étant de mettre sur la défensive le Bloc québécois. Cependant, la motion ne provenait certainement pas d'une demande du noyau réformiste albertain et elle représentait une brisure quant à l'approche préconisée par Preston Manning et Stockwell Day dont on voit mal comment ils auraient pu adopter une telle approche envers le Québec. En ce sens, Harper a essayé avec cette motion de se « réconcilier » avec le Québec, même si c'est trop peu aux yeux de certains. Toutefois, la question demeure quant à savoir à quel point la vision réformiste, basée sur l'égalité des provinces, continuait d'alimenter l'approche du fédéralisme d'ouverture.

63. William Johnson, *Stephen Harper and the future of Canada*, Toronto, McClelland and Stewart, 2005, p. 380.

64. James Bickerton, « Deconstructing the New Federalism », *op. cit.*, p. 60.

65. *Changeons pour vrai. Programme du Parti conservateur du Canada*, 2006, p. 42.

66. Nous nous inspirons de propos développés plus longuement ailleurs. Frédéric Boily, « Preston Manning : Pour un patriotisme juridique canadien », *D'une nation à l'autre : Discours nationaux au Canada*, *op. cit.* p. 127-148.

L'approche du fédéralisme d'ouverture préconisée par les conservateurs n'est peut-être pas si étrangère de celle des réformistes qu'il le semble à première vue. Par exemple, dans le programme réformiste de 1997, *A Fresh Start for Canadians*, on décèle des éléments du fédéralisme d'ouverture dans la mesure où les réformistes affichaient leur désaccord avec un gouvernement central qui avait pour fonction d'assurer l'unité culturelle à travers une panoplie de programmes et de standards nationaux. En outre, les réformistes espéraient un fédéralisme plus attentif aux régions, encourageant même les différences de cette nature. Il existait au sein du mouvement réformiste une tendance décentralisatrice visant à cantonner chaque gouvernement dans ses domaines de compétences. Ainsi, l'approche préconisée par Harper et son parti s'inscrivait dans la continuité réformiste, c'est-à-dire de prôner la décentralisation, mais dans un cadre, faut-il préciser, symétrique. « Et nous imaginons une fédération unifiée où les différences régionales seraient non seulement tolérées, mais encouragées⁶⁷. » Ici, on se retrouve à la racine de ce qui explique les incompréhensions suscitées par le fédéralisme d'ouverture, notamment du côté québécois.

En effet, plusieurs se sont montrés critiques, au Québec comme ailleurs, de ce type de fédéralisme. Au Canada anglais, la notion de fédéralisme d'ouverture a pu être comprise à la lumière des thèses du désengagement de l'État dans la mesure où cette approche du fédéralisme signifiait une redistribution du pouvoir entre les provinces et le gouvernement central. Cette thèse, défendue par Brooke Jeffrey et d'autres, fait du fédéralisme d'ouverture un paravent derrière lequel les conservateurs se cachent pour faire avancer un programme néolibéral⁶⁸. Rejoignant la thèse de Jeffrey, d'autres y ont vu une façon de renforcer le gouvernement central, la motion étant perçue comme une manœuvre qui contrerait le Québec et permettrait d'accroître les pouvoirs de l'État fédéral :

« En surface, le “nouveau” Parti conservateur de Harper semble plus tolérant à l'égard de la spécificité du Québec. À l'automne 2006, les conservateurs de Harper ont fait adopter par la Chambre des communes une motion reconnaissant le fait “que les Québécois forment une nation à l'intérieur d'un Canada uni. “ Cette politique peut sembler étrange, surtout si l'on considère le fait que le Parti réformiste, cofondé à l'origine par Harper, était totalement hostile à l'accord du lac Meech, et plus spécifiquement envers sa clause de “société distincte”. [...] La formulation de “nation québécoise” apporte une reconnaissance symbolique (mais non constitutionnelle) de la nation québécoise tout en refusant au territoire du Québec le statut de nation (avec les implications politiques), et accorde du même coup un pouvoir politique considérable à l'État canadien⁶⁹. »

Au Québec, après un certain enthousiasme pour la notion, le fédéralisme d'ouverture a plutôt été vu comme une coquille vide sans substance autre que symbolique. Au mieux, on y a vu un fédéralisme d'ouverture peut-être riche

67. *A Fresh Start for Canadians*, p.5.

68. Brooke Jeffrey, « Prime Minister's Open Federalism: Promoting a Neo-Liberal Agenda? », *The Case for Centralized Federalism*, op. cit., p. 108-136.

69. Trevor W. Harrison, « Le gouvernement Harper : contenir le Québec, privatiser le Canada », *Nouveaux cahiers du socialisme*, 29 mai 2013, <http://www.cahiersdusocialisme.org/2013/05/29/le-gouvernement-harper-contenir-le-quebec-et-privatiser-le-canada-2/>.

en « esprit », mais plutôt pauvre en réalisations concrètes⁷⁰. Plusieurs ont fait remarquer que la motion concernant le Québec, qui devait incarner cette volonté d'ouverture, ne bouleversait nullement l'équilibre des pouvoirs entre les entités constituantes, le Québec ne se voyant pas accorder des pouvoirs particuliers, à un point tel qu'on a pu la décrire comme d'inspiration « trudeauiste⁷¹ ».

En fait, si le fédéralisme d'ouverture devait être interprété comme une tentative d'accorder des pouvoirs à une entité fédérée qui possède un caractère national distinct alors, ainsi compris, il se révèle effectivement un échec dans la mesure où le Québec n'a pas reçu un traitement national différencié. C'est d'ailleurs ce qui faisait dire au politologue Éric Montpetit que l'idée avait été reléguée dans l'ombre du gouvernement minoritaire⁷², voire jetée aux oubliettes⁷³. Au contraire, si le fédéralisme d'ouverture de Harper est réintégré à l'intérieur de l'éthos politique des réformistes, il se conforme alors à l'idée que toutes les provinces font partie d'un même cadre constitutionnel canadien où chaque province est égale, mais libre d'agir comme bon lui semble dans les limites de sa juridiction constitutionnelle. Peut-être alors convient-il de parler d'une sorte de fédéralisme de l'indifférence à la fois par rapport aux demandes particulières ou nationales émanant d'une entité fédérée, mais aussi indifférent à la collaboration. Cependant, l'indifférence se transforme parfois en unilatéralisme en matière économique.

Un fédéralisme centralisateur?

Au-delà des discours concernant le retour au fédéralisme des origines où les entités constituantes exercent les pouvoirs qui leur sont propres, les conservateurs ont parfois tendance à prôner la centralisation en matière économique. Cette tendance n'est pas simplement due à la récente crise économique en 2008, puisque l'esprit centralisateur serait toujours plus ou moins présent dans l'éthos politique⁷⁴. D'ailleurs, cela se trouvait rappelé dans le programme électoral de 2006, où l'on disait que le rôle du gouvernement fédéral consistait à protéger l'unité du pays, mise à mal par les libéraux : « La responsabilité première du gouvernement fédéral est de préserver l'unité du pays. Pourtant, les Libéraux fédéraux ont mis la cause fédéraliste en péril au Québec, lancé des attaques injustifiées envers les premiers ministres provinciaux, et conclu une série d'ententes avec des provinces choisies, insatisfaisantes pour tout le monde⁷⁵. »

Et si les enjeux électoraux du moment (comme celui de jeter le discrédit sur Paul Martin) sont écartés, alors l'extrait illustre aussi le besoin d'unité qui a présidé au partage des pouvoirs en 1867, notamment en matière

70. Réjean Pelletier, *Le Québec et le fédéralisme canadien. Un regard critique*, Québec, PUL, 2008, p. 155.

71. Jean-François Caron, « Stephen Harper et la négation de la nation québécoise », *Le Devoir*, 12 janvier 2006, p.a7.

72. Voir *Le fédéralisme d'ouverture. La recherche d'une légitimité canadienne au Québec*, Sillery, Les éditions du Septentrion, 2007.

73. Antoine Robitaille, « Aux oubliettes, le fédéralisme d'ouverture », *Le Devoir*, 28 mars 2009, p. C3.

74. Ruth Hubbard et Gilles Paquet, « Toward and Autopoietic Federalism », *The Case for Decentralized Federalism*, Edited by Ruth Hubbard and Gilles Paquet, Ottawa, University of Ottawa Press, 2010, p. 181.

75. *Changeons pour vrai. Programme du Parti conservateur du Canada*, 2006, p. 42.

économique. On peut penser ici aux réformes en matière de formation de main-d'œuvre (*job training program*) initiées par les conservateurs pour répondre aux besoins des provinces de l'Ouest, au premier chef, l'Alberta et la Saskatchewan⁷⁶. La réforme de l'assurance-emploi, annoncée sans que les provinces en soient averties, repose la question de la centralisation. Elle illustre que les conservateurs mettent à l'occasion le discours de la décentralisation de côté lorsqu'ils estiment que cela est nécessaire pour la bonne marche de l'ensemble du pays. L'exemple de la commission des valeurs mobilières que le gouvernement conservateur a voulu mettre en place, mais à laquelle les gouvernements québécois et albertain s'opposent, va aussi dans le même sens. De telles initiatives montrent que lorsque la question de l'intégrité économique de l'ensemble canadien est ou paraît en jeu, les conservateurs n'hésitent pas à utiliser les instruments étatiques pour influencer le développement de l'économie canadienne dans le sens qu'ils espèrent. Ici, on pourrait arguer que le fédéralisme de la *One Nation* à la Diefenbaker se retrouve en toile de fond de l'approche économique des conservateurs d'aujourd'hui. Ces derniers craignent certainement moins l'intégration continentale que du temps de Diefenbaker, mais on retrouve une même volonté d'assurer l'*economic-building* du Canada, si l'on peut employer une telle expression pour distinguer le projet conservateur de celui du nation-building des libéraux. Le cas des politiques énergétiques se révèle ici instructif de ce que veut dire le fédéralisme d'ouverture.

En effet, si les conservateurs sont revenus, en 2007, avec une politique en matière de lutte contre le changement climatique, similaire à celle des libéraux, ils n'ont pas développé pour autant une politique fédérale coordonnée avec les provinces, ce qui aurait donné davantage d'efficacité aux efforts et aux politiques de tous les gouvernements⁷⁷. Mais, lorsqu'il était ministre de l'Environnement, Jim Prentice, pourtant considéré comme appartenant à l'aile modérée des conservateurs, avait déclaré que les provinces étaient libres d'agir à leur guise. Étrangement, la volonté de coordination se fait plutôt avec les États-Unis avec qui l'on vise une harmonisation des politiques, ce qui a par ailleurs amené le même Prentice, dans un discours en février 2010 (Calgary), à critiquer cette fois les actions de la ministre québécoise Line Beauchamp dont le gouvernement venait d'adopter les standards de la Californie⁷⁸. L'exemple des politiques énergétiques et climatiques se veut une illustration des limites importantes du fédéralisme d'ouverture qui aurait pu être un champ fertile pour mettre en pratique ladite ouverture dans la mesure où pipelines et convois ferroviaires traversent les frontières provinciales et nationales et où la pollution se moque elle aussi des bornes étatiques. Les questions énergétiques, qui sont un domaine d'importance vitale pour les conservateurs, illustrent toutefois qu'ils agissent en solo, sans guère de consultation avec les provinces, lorsque vient le moment de déterminer les grandes orientations de l'économie politique canadienne, dont ils sont les maîtres d'œuvre.

76. John Ibbitson, « Premiers to face off against Ottawa over job program », *The Globe and Mail*, 22 juillet 2013, p. A3.

77. Douglas Macdonald, « Harper Energy and Climate Change Policy: Failing to Address the Key Challenges », *How Ottawa spends. Trimming fat or slicing Pork?*, 2011-2012, edited by Christopher Stoney and G. Bruce Doern, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2011, p. 129-130.

78. *Ibid.*, p. 132.

Conclusion

La façon de comprendre le fédéralisme reste tributaire, chez les conservateurs comme du reste chez tous les partis politiques fédéraux, de la question des origines du fédéralisme. Comme nous l'avons vu, les conservateurs prétendent tous d'une façon ou d'une autre retourner aux racines de leur courant politique en se réclamant de John A. Macdonald et de George-Étienne Cartier⁷⁹. Le problème, et il est de taille, c'est que les intentions des Pères fondateurs restent somme toute sujettes à des interprétations parfois divergentes. À cet égard, des politologues remarquaient que « [I]es divergences persistantes quant à la nature du fédéralisme canadien puisent leur origine, à maints égards, dans les intentions ambiguës qui ont mené à l'adoption du système fédéral⁸⁰. » Chaque chef conservateur peut ainsi se réclamer de l'héritage de John A. Macdonald, mais d'une manière qui lui est propre et selon les circonstances politiques du moment. Ainsi, l'intention originale des Pères de la Confédération peut se présenter comme une façon de dépasser les querelles nationales avec la création d'une seule nation (Manning), comme un pacte où chaque entité fédérée garde sa spécificité ou un projet visant avant tout à créer un espace économique plutôt qu'un espace culturel unifié. Ainsi, les conservateurs sous Brian Mulroney défendront davantage le caractère binational du Canada. C'est pourquoi, pour revenir à la question de départ, il paraît difficile d'identifier une vision du fédéralisme qui, unique, serait partagée par l'ensemble des conservateurs. Il y a bien, si l'on veut, un air de famille, mais les conservateurs restent divisés sur la question du Québec ou encore sur la question de savoir s'il est nécessaire d'avoir une vision unifiée du Canada. Il est vrai que les conservateurs se distinguent des libéraux en mettant davantage l'accent sur la décentralisation, mais il faut aussi rappeler, comme nous l'avons vu, qu'ils ont parfois tendance à être centralisateurs en matière économique. Cela dit, les tendances les plus idéologiques en provenance du réformisme des années 1990 ont été mises de côté. Enfin, au contraire de Brian Mulroney, le courant conservateur incarné par Stephen Harper reste éloigné des questions constitutionnelles.

En effet, Harper n'a jamais eu l'intention de chercher à créer de grands consensus à propos de la constitution ou encore de ramener le Québec dans le giron constitutionnel. En ce qui le concerne, le Québec n'a jamais été hors de la Constitution et le débat est clos au moins depuis la *Loi sur la clarté référendaire* (1999). Chose certaine, les partisans du fédéralisme multinational ne trouvent pas en Harper un allié, son fédéralisme d'ouverture s'inscrivant plutôt dans une autre dynamique où le sentiment que le fédéralisme est en crise et qu'il existe un problème de confiance qu'il faudrait surmonter entre les entités constituantes, n'est tout simplement pas présent. Peut-être alors avons-nous interprété un peu trop rapidement comme une innovation le fédéralisme d'ouverture : en matière de nouveauté, le fédéralisme reste, pourrait-on dire au sens non partisan du terme, plutôt conservateur puisqu'il s'inscrit dans une interrogation sans cesse reposée sur le sens même de 1867. Le régime fédéral a-t-il été adopté pour protéger la distinction des provinces ou a-t-il été mis en place pour assurer une unité visant à dépasser les différenciations nationales? Cette question pérenne des interprètes canadiens qui ne trouve pas de réponses acceptées par tous, secoue, et continuera de secouer, les conservateurs comme les autres.

79. Hugh Segal, *The Right Balance. Canada's Conservative Tradition*, Vancouver, Douglas and MacIntyre, 2011, p. 153.

80. Raffaele Iacovino et Alain- G. Gagnon, *De la nation à la multination. Les rapports Québec-Canada*, Montréal, Boréal, 2007, p. 93.