



Division des pouvoirs du 19^e siècle, problèmes du 21^e siècle : Comprendre les relations intergouvernementales au Canada

Jennifer Wallner
Professeure adjointe
Université d'Ottawa

Avril 2014

Les travaux de recherche menant à cette étude ont été rendus possibles grâce au généreux soutien financier du Mowat Centre for Policy Innovation.



L'IDÉE FÉDÉRALE

Réseau québécois de réflexion sur le fédéralisme

	Introduction	3
1	Pourquoi les canadiens devraient-ils s'intéresser aux relations intergouvernementales?	5
2	Points de friction dans le monde des relations intergouvernementales	7
3	Améliorer les rouages de l'appareil intergouvernemental	14
4	Conclusion	23

Introduction


Le reste de l'année 2014 s'annonce fort occupé pour tous ceux qui sont appelés à gérer la fédération canadienne. En effet, trois importants accords intergouvernementaux, soit le Transfert canadien en matière de santé, le Transfert canadien en matière de programmes sociaux et le Programme de péréquation, viennent à expiration. Ajoutons à cela le travail actuel sur l'énergie et les changements climatiques, de nouveaux développements en formation de la main-d'œuvre, et le dossier toujours non réglé de l'immigration et du statut de réfugié, et nous aurons là un programme fort chargé.

Les relations intergouvernementales, ou encore l'interaction entre les autorités fédérales, provinciales et territoriales (FPT) sont l'élément vital qui fait battre le cœur de la fédération canadienne. C'est grâce à ces relations que les Canadiens peuvent profiter d'un éventail complet de programmes essentiels tels que les soins de santé, l'assurance-emploi et l'éducation, les infrastructures vitales telles que les autoroutes et les aéroports, et être parties prenantes à un ensemble d'accords et d'ententes qui régissent des activités telles que la perception des impôts, la réglementation du marché du travail, la sécurité alimentaire, et l'environnement. Les relations intergouvernementales font tout simplement partie de la vie de tous les Canadiens.

Malgré leur importance vitale, les relations intergouvernementales restent pourtant enveloppées de mystère pour la plupart des Canadiens. Les citoyens, comme l'a observé J.R. Mallory, sont « aussi éloignés aujourd'hui des décisions réelles du gouvernement qu'ils l'étaient il y a deux cents ans ». (1974, 208) Plus encore, il n'est même pas certain que les Canadiens s'intéressent le moins du monde aux relations intergouvernementales. Lorsque les relations FPT font les nouvelles, les Canadiens entendent la plupart du temps les plaintes de leurs représentants élus sur les promesses non tenues, les fonds insuffisants, ou les programmes inefficaces qui n'atteignent pas les objectifs d'une initiative intergouvernementale. L'indifférence serait-elle la meilleure manière d'aborder le sujet?

Le présent article répond à trois questions :

1. Pourquoi les Canadiens devraient-ils s'intéresser aux relations intergouvernementales?
2. Pourquoi les relations intergouvernementales sont-elles souvent tendues?
3. Que pouvons-nous faire pour que les relations intergouvernementales se déroulent de façon plus harmonieuse?



Pour nous aider à répondre à ces questions, nous sommes allés aux sources et nous avons interviewé des personnes qui ont une expérience directe du monde des relations intergouvernementales, des personnes qui travaillent exclusivement dans les « ateliers » des relations intergouvernementales d'un océan à l'autre. Tout au long de 2012, nous avons eu des entretiens avec deux douzaines de fonctionnaires des 14 ordres de gouvernement (fédéral, provinciaux et territoriaux) qui sont actuellement en poste aux relations intergouvernementales ou qui l'ont déjà été. La plupart de ces entrevues semi-structurées se sont déroulées au téléphone et ont duré environ une heure. En raison du petit nombre de personnes concernées, toutes les conversations ont eu lieu à la condition que soit rigoureusement respecté l'anonymat de nos interlocuteurs. Toutes les déclarations sont par conséquent attribuées au titre de fonction générique « fonctionnaire aux relations intergouvernementales ».

La première partie de l'article répond à la question de l'intérêt des Canadiens envers les relations intergouvernementales. Elle met l'accent sur la réalité qui consiste à régler des problèmes complexes dans un contexte où les pouvoirs sont divisés. Dans la deuxième partie, nous expliquons pourquoi les relations intergouvernementales paraissent souvent tendues et conflictuelles, et étalent au grand jour les pommes de discorde de la fédération canadienne. Enfin, la troisième partie comprend cinq recommandations qui pourraient ramener l'harmonie au sein des relations intergouvernementales canadiennes, condensées dans le paragraphe qui suit.

Pour que les relations intergouvernementales soient une réussite, il faut des fonctionnaires compétents, des politiciens dévoués, et la volonté commune de tendre vers une solution bénéfique à tous. Des communications fréquentes et franches sont essentielles à l'établissement de buts communs, que l'on peut poursuivre de différentes façons à mesure que l'on travaille à rédiger soigneusement les ententes. La reconnaissance mutuelle des divers rôles et responsabilités de tous les différents acteurs doit être maintenue en même temps qu'est reconnue la légitimité des différentes stratégies proposées pour résoudre un problème commun ou atteindre un objectif partagé. D'un côté, les exigences rigoureuses et les contraintes inflexibles inscrites dans les ententes FPT se révèlent souvent catastrophiques dans le monde des relations intergouvernementales. De l'autre, des ententes trop vagues ne rapporteront elles aussi qu'un maigre succès. On pourrait dire de la gestion des relations intergouvernementales qu'elle représente la recherche de l'équilibre parfait : ni trop ni trop peu.

Avant de plonger vers le cœur du sujet, une mise en garde s'impose. Il est question ici de relations fédérales-provinciales-territoriales, et fort peu d'initiatives interprovinciales ou provinciales-territoriales, et les activités municipales sont totalement exclues de notre propos. Devant l'importance grandissante des relations intergouvernementales qui se déroulent sans l'intervention du fédéral, comme le New West Partnership (accord sur le commerce, l'investissement et la mobilité de la main-d'œuvre entre la Colombie-Britannique et l'Alberta), l'Accord de commerce et de coopération Québec-Ontario, et l'accord sur la gestion des eaux frontalières entre le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest, d'autres études devront combler cette lacune.

1 Pourquoi les canadiens devraient-ils s'intéresser aux relations intergouvernementales?

« Nous avons une répartition des pouvoirs du 19^e siècle plaquée sur le 21^e siècle – c'est parfois compliqué. » –
Fonctionnaire aux relations intergouvernementales.


Lorsque les Pères de la Confédération ont rédigé la Constitution dans les années 1800, ils avaient l'esprit à la création d'un modèle de fédéralisme complètement « étanche ». L'idée était d'une simplicité séduisante : chaque ordre de gouvernement allait exercer une autorité indépendante sur ses propres domaines de compétences, libre de toute interférence des autres ordres. Aujourd'hui toutefois, ce modèle de fédéralisme – si jamais il a existé – a été complètement éclipsé. La fédération canadienne baigne dans l'interdépendance intergouvernementale. Pour parvenir à une entente sur d'importants objectifs qui touchent plusieurs domaines de compétences, la collaboration, la coordination et la coopération entre les ordres de gouvernement sont essentielles.

Les gouvernements qui composent la fédération doivent pouvoir travailler ensemble dans pratiquement tous les domaines de compétences. Il nous faut désormais répondre à des questions collectives de pouvoirs, de responsabilité, de reddition de comptes, d'objectifs en matière de politiques, et d'affectation des ressources publiques afin de régler les problèmes du jour.

Cette situation n'est peut-être nulle part plus marquée que dans les diverses sphères de la politique sociale. La création et le maintien de programmes sociaux – du Régime de pensions du Canada à l'assurance-emploi en passant par l'éducation – exigent la participation active et un engagement sans failles des fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux. Si le nœud du problème est simple, ses effets sont plus complexes.

En raison de la répartition des pouvoirs, le gouvernement fédéral a une plus grande capacité fiscale que les provinces et les territoires, mais il n'a pas l'autorité en matière de politiques pour donner forme à la plupart des programmes qui composent le filet de sécurité sociale. Pendant ce temps, les provinces (et, dans une mesure croissante, les territoires) se partagent la part du lion en ce qui a trait à l'autorité en matière de politiques, mais n'ont pas la capacité fiscale pour financer les divers programmes.

Pour rétablir l'équilibre, le gouvernement fédéral exerce son pouvoir de dépenser pour investir dans la couverture sociale, intervenant ainsi dans des domaines de compétences qui, selon la constitution, relèvent des provinces et territoires. En agitant cette carotte fiscale, le gouvernement fédéral peut imposer aux provinces et territoires des conditions qui les obligent à créer et à maintenir des programmes qui correspondent aux priorités « nationales ». Autrement dit, le fédéralisme « étanche » n'existe pas.



Au-delà de ce paradoxe enraciné dans la constitution, les interactions entre les ordres de gouvernement servent aussi à régler de nombreux problèmes complexes auxquels sont aujourd'hui confrontés les Canadiens. La mobilité de la main-d'œuvre, la protection de l'environnement, les services de police, le transport, l'inspection des aliments et la sécurité publique sont tous des sujets de préoccupation qui font fi de nos frontières politiques artificielles et qui ne peuvent être réglés par un ordre gouvernement à lui seul.

Des interactions au jour le jour entre les fonctionnaires aux relations intergouvernementales jusqu'aux sommets officiels réunissant les ministres élus, « un processus constant de consultations et de négociations fédérales-provinciales [et territoriales] se trouve au cœur du système fédéral canadien » (Smiley 1987 : 86*). Cette réalité, qu'on appelle « fédéralisme exécutif », regroupe les activités des représentants élus et des fonctionnaires qui travaillent sous leurs ordres, souvent dans une atmosphère de secret, et dont découlent les politiques et les programmes qui profitent aux Canadiens.

Nous ouvrons ici la boîte noire qui dissimule le monde intergouvernemental pour que les Canadiens puissent mieux comprendre son fonctionnement et réfléchir aux moyens de l'améliorer.

2 Points de friction dans le monde des relations intergouvernementales


Pourquoi les relations intergouvernementales au Canada nous semblent-elles si souvent tendues? Nous entendons beaucoup plus parler des escarmouches que de la coopération entre les différents ordres de gouvernement. Ces luttes, toutefois, ne sont pas simplement imputables aux préoccupations immédiates. Nous constatons plutôt quatre points de friction tenaces qui pervertissent les relations intergouvernementales canadiennes et qui alimentent le conflit :

1. La population multinationale du Canada et l'asymétrie qui démarque les compétences constitutives;
2. La détermination des critères d'affectation des fonds et de conception des exigences de reddition de comptes dans le cadre des initiatives;
3. Un phénomène que l'on désigne par le terme de « jeu des imbrications »; et
4. L'incertitude qui imprègne les relations intergouvernementales.

En premier lieu, le Canada est une fédération multinationale où se côtoient deux nations internes – le Québec et les peuples autochtones – qui coexistent avec le reste du Canada (Gagnon et Tully, 2001). De plus, ces trois groupes renferment une grande diversité qui défie toute notion d'identité singulière, homogène. Le Canada est peuplé d'une multiplicité de communautés qui habitent un territoire commun et qui remettent en question l'idée d'une vision unique du pays en tant que tout. Les concepts de culture nationale, de rôles et responsabilités adéquats et légitimes pour chaque ordre de gouvernement respectif, et les visions de la constitution elle-même varient dans l'espace et dans le temps.¹ Les Canadiens ont en effet été décrits comme des « patriotes schizophrènes, un peuple qui divise sa loyauté entre le pays et la province » (Black 1975*). Ces idées et identités ne sont pas simplement des constructions mentales irrationnelles sans pertinence qu'on peut passer sous silence et mettre de côté; ce sont d'importantes conceptualisations qui influencent la position des négociateurs, des politiciens, et des Canadiens eux-mêmes. Tout refus de reconnaître l'importance et la validité de ces idées et interprétations parallèles peut avoir des conséquences délétères sur le monde intergouvernemental canadien.

Qui plus est, les provinces et territoires présentent de nombreuses asymétries, qu'elles soient spatiales, sociales ou économiques. Il suffit de penser aux chiffres bruts sur la population. Selon les données les plus récentes de Statistique Canada, la palette démographique canadienne va de 36 700 personnes au Yukon à 13 537 994 en Ontario. En termes de profils démographiques, en Ontario et en Colombie-Britannique, plus d'une personne sur quatre est née à l'étranger, la plus forte concentration d'immigrants se trouvant dans les grands centres urbains de quatre provinces, le Nouveau-Brunswick est la seule province officiellement bilingue, et le Labrador est la province où la population est la plus âgée. Considérons maintenant la participation relative de chaque province au produit national brut collectif du Canada. À 37,7 %, l'Ontario représente la plus grosse part du PNB du Canada, tandis que

1. Pour une excellente discussion sur les diverses interprétations de la constitution canadienne, consulter : François Rocher, « The Four Dimensions of Canadian Federalism » dans *New Trends in Canadian Federalism*, 2^e éd. François Rocher et Miriam Smith, éd. (Peterborough: Broadview Press, 2003), 21-41.




l'Île-du-Prince-Édouard n'ajoute que 0,42 %. Plus encore, comme le déclarent Ron Kneebone et Margarita Gres : « Il n'y a pas de marché du travail "canadien". Le Canada est plutôt composé de plusieurs marchés du travail de petite taille qui fleurissent ou périclitent en réaction à des facteurs différents. (2013*) » De telles asymétries se traduisent par d'importantes différences en termes de besoins et d'intérêts des marchés du travail imbriqués dans la fédération canadienne.

La reconnaissance officielle de cette asymétrie est un processus long et laborieux. « Alors que nous obtenons dans les faits une reconnaissance lorsque les circonstances sortent de l'ordinaire, nous devons rappeler notre situation au peuple de façon régulière », estime un fonctionnaire aux relations intergouvernementales. Au cours des dernières années, l'asymétrie des relations intergouvernementales n'a fait que prendre de l'ampleur avec l'inclusion en tant que participants à la table de négociation de territoires où la population ne représente que 1 %, où l'économie est beaucoup plus petite, mais où les coûts de prestation des services sont considérablement plus élevés. « Une de nos priorités consiste à parvenir à une entente, souvent unique, qui permet aux territoires du Nord de faire en sorte que les niveaux de services qui y sont offerts soient comparables à ceux qui sont offerts aux Canadiens du Sud. » Comme l'affirmait sans détour un fonctionnaire : « L'asymétrie est la norme. »

Une asymétrie marquée en termes de capacités, de tailles, et de profils économiques, se traduit autour de la table de négociation en besoins et intérêts remarquablement différents qui sont parfois difficiles à concilier. Cette situation n'est peut-être nulle part plus manifeste que lorsqu'il est question de changements climatiques.

Les provinces qui ont lourdement investi dans les industries pétrolières et gazières et d'autres secteurs affichant d'importantes émissions de gaz à effet de serre, comme l'extraction et le raffinage du pétrole, la fabrication et l'industrie minière, s'opposent fermement aux politiques telles que le plafonnement absolu des émissions comme outil employé par le Canada pour contrer les changements climatiques. Pendant ce temps, les provinces qui ont investi dans d'autres formes de production d'énergie, comme l'hydroélectricité, adoptent la position opposée pour faire face aux changements climatiques et appuient le plafonnement absolu des émissions et les taxes sur les émissions carboniques. Plus encore, comme l'affirme un fonctionnaire : « Les Canadiens eux-mêmes ne savent pas sur quel pied danser en matière de changements climatiques, et un des éléments qui contribuent à mettre les décideurs sur une même voie est justement la volonté de la population. » Pris dans son ensemble, il manque à la question des changements climatiques une vision sans équivoque ou des principes communs qui pourraient rassembler les acteurs intergouvernementaux. Ces différences expliquent l'impasse pancanadienne qui perdure sur les changements climatiques : qu'advient-il de cet enjeu quand des provinces poursuivent des stratégies nettement différentes?

Ensuite, puisque les accords intergouvernementaux englobent presque toujours des questions d'argent, le seul fait de déterminer qui obtient combien est une source de conflit. Les provinces où la population est plus élevée, par exemple, défendent le principe du financement proportionnel au nombre d'habitants, tandis que les provinces moins peuplées et les territoires du Nord défendent le principe du financement selon les coûts.




Avec la question du financement vient la question de la définition des rôles et responsabilités de chacune des autorités de façon à ce qu'elles puissent être tenues responsables de leurs actions. Par contre, l'établissement de régimes de reddition de comptes légitimes et efficaces s'est révélé un défi de taille.

« Le gouvernement fédéral est toujours en train d'établir des lignes directrices ou des exigences en matière de rapport », affirmait un fonctionnaire, « et il est toujours ardu de trouver un terrain d'entente. S'il n'y a pas de terrain d'entente, les parties admettent leur désaccord et tentent d'aller de l'avant. Cela reste toutefois le pire des pétrins pour nous, aux affaires intergouvernementales. »

Les provinces prétendent qu'en tant qu'ordre de gouvernement prévu par la constitution, elles doivent rendre des comptes à leurs contribuables par l'entremise de leur propre assemblée législative et leurs pratiques de reddition de comptes. Les exigences du fédéral en matière de rapport et de surveillance placent donc les autres gouvernements dans une position inconfortable d'asservissement à Ottawa, ce qui est contraire à l'idée de partenariats intergouvernementaux.

Cette situation a été mise en évidence dans le rapport du Groupe d'experts indépendant sur les programmes de subventions et de contributions du gouvernement fédéral, Des lourdeurs administratives à des résultats clairs. Selon les représentants provinciaux qui ont participé au groupe d'experts, les exigences en matière de reddition de comptes sont un domaine où les divers ministères fédéraux ne réussissent pas à interpréter ni à appliquer uniformément la Politique sur les paiements de transfert. « Certains fonctionnaires de ministères fédéraux informent leurs collègues provinciaux que des rapports détaillés rigoureux, une vérification et des mesures d'évaluation sont exigés [...] tandis que] d'autres ministères [accordent aux provinces et territoires] un degré considérable de souplesse pour négocier les mesures qui devraient s'appliquer, ce qui conduit à des exigences fédérales nettement plus souples. » (2006 : 15) Cette incohérence complique la tâche des négociateurs provinciaux et territoriaux quand vient le temps de prendre des décisions éclairées sur le type de protocole de reddition de comptes qui serait raisonnable ou nécessaire.

Pendant ce temps toutefois, le gouvernement fédéral a ses propres obligations à respecter envers les Canadiens en ce qui a trait au budget et à l'efficacité des programmes publics financés par le fédéral. Qui plus est, comme certaines parties de la société canadienne exigent une uniformité et des normes nationales qui peuvent être mises en application par le gouvernement fédéral, les responsables des orientations politiques et les acteurs politiques se retrouvent devant un dilemme. D'où le « pétrin » auquel faisait référence le fonctionnaire aux relations intergouvernementales.



Troisièmement, même s'il faut convenir du caractère abstrait de cet aspect, les relations intergouvernementales sont ce que les spécialistes des sciences sociales appellent un « jeu d'imbrications » (nested games) (Tsebelis 1990). Toute personne présente à la table de négociations est simultanément impliquée dans une série d'autres processus – avec d'autres ministères, d'autres gouvernements, d'autres parties intéressées, des citoyens, etc., qui ont chacun leurs propres règles, objectifs et priorités.

Certains fonctionnaires à qui nous avons parlé ont leur propre idée de l'effet de ce jeu d'imbrications sur le monde des relations intergouvernementales :

« Il a deux versants : le versant interne, où il faut nous assurer d'avoir l'aval des acteurs politiques, puis le versant externe, que l'on peut séparer en deux parties, celle des négociations à la table et celle des négociations en coulisse, à l'écart de la table de négociations, avec l'un ou l'autre ou l'ensemble des acteurs. Il vous faut alors avoir une position solide, car il est impossible d'entamer des négociations à partir d'une position qui diffère totalement de celle de tous les autres participants. »

Un autre interlocuteur a décrit la situation comme un « ballet stylisé » où les fonctionnaires aux relations intergouvernementales doivent éviter « d'outrepasser leur domaine de compétences et confondre les questions de relations intergouvernementales avec les questions de programmes. »

Le jeu d'imbrications qui imprègne le monde des relations intergouvernementales signifie également qu'il existe des interprétations considérablement différentes de ce qui constitue une négociation fructueuse et des résultats qui en découlent – particulièrement parmi les personnes qui travaillent exclusivement aux relations intergouvernementales et chez les fonctionnaires des ministères responsables traditionnels.

Comme le disait un fonctionnaire : « Un ministère responsable peut décider que le succès est atteint lorsqu'il reçoit l'argent à temps, que le projet est accompli sans trop de problèmes administratifs. Selon notre perspective des relations intergouvernementales, les trois principes généraux auxquels nous nous référons sont : (1) l'accord est-il équitable? Les provinces et territoires concernés obtiennent-ils tous le même traitement? (2) l'accord respecte-t-il le concept de gouvernement souverain; (3) la formulation et les exigences en matière de reddition de comptes traduisent-elles ces principes? »

Les caprices des cycles électoraux, les réorganisations de la fonction publique, le climat politique et des programmes publics en perpétuel changement rendent le monde de relations intergouvernementales encore plus complexe. En effet, il faut parfois des années avant de conclure des accords intergouvernementaux. Entre-temps, les acteurs changent, les priorités des gouvernements sont remaniées, et la nature même du problème évolue.

Anatomie d'un échec

Signée en grande pompe, l'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS) a été universellement décrite comme une grande déception par les fonctionnaires aux relations intergouvernementales auxquels nous avons parlé. « L'entente ECUS!? » s'est exclamé l'un d'entre eux. « Seuls les universitaires parlent encore de cette entente. » Quatre facteurs sont à la base de cet échec.

D'abord et avant tout, malgré le leadership manifesté par les provinces au départ et leur engagement devant les enjeux, le Québec a refusé de signer l'entente finale avec les autres gouvernements. L'isolement du Québec a eu raison de la légitimité de l'initiative et a considérablement affaibli sa crédibilité.

Deuxièmement, lorsqu'on leur demande pourquoi l'Entente-cadre sur l'union sociale n'a pas donné les résultats escomptés, les fonctionnaires font remarquer que l'entente était extrêmement ambitieuse et qu'elle avait un vaste mandat qui s'est avéré impossible à gérer. De plus, elle était difficile à expliquer au public et, conséquences de l'effondrement de l'économie dans les années 2000, le climat politique a complètement changé immédiatement après sa ratification. En soi, les décideurs n'ont pu canaliser les appuis nécessaires au maintien de l'Entente-cadre.

Troisièmement, l'entente était perçue d'un œil complètement différent par les signataires et les personnes œuvrant dans le domaine des politiques. « Cela fait penser à ce proverbe où des aveugles tâtent différentes parties d'un éléphant » selon un fonctionnaire. Certaines provinces voyaient dans cette entente l'occasion de délimiter clairement l'action du fédéral dans la sphère sociale; d'autres estimaient qu'elle servirait à garantir un certain financement de la part du gouvernement fédéral; d'autres encore y voyaient une étape vers la définition concrète de la citoyenneté sociale au Canada. Bref, il n'y a pas vraiment eu de consensus sur les effets escomptés de l'Entente-cadre sur l'union sociale.

Enfin, plusieurs fonctionnaires estimaient que le gouvernement n'avait jamais appuyé l'initiative, et que les dirigeants politiques ne soutenaient ni les buts ni les objectifs poursuivis par les représentants des provinces. « Le gouvernement fédéral ne l'aimait pas », a déclaré un fonctionnaire. « Ses représentants y ont travaillé à leur corps défendant et le personnel [fédéral] s'est assuré que le texte final serait un document de deuxième ordre. » Il semblait dorénavant bien établi que le gouvernement fédéral n'avait aucune intention d'adhérer à l'Entente-cadre, qui a fini par être reléguée aux oubliettes avant d'avoir eu quelque effet que ce soit pour les Canadiens.

Les événements qui ont lieu au cours d'une ronde de renouvellement d'une politique sociale illustrent toute la complexité du processus de négociation. Par exemple, le Conseil des ministres sur la réforme et la refonte des politiques sociales a entamé des négociations officielles en 1996 et rédigé un accord provisoire qui avait au départ l'appui de toutes les provinces, y compris du Québec. Les négociations étaient dictées par la reconnaissance que les services sociaux sont composés de programmes complexes reliés entre eux où les deux ordres de gouvernement sont actifs dans tous les domaines, mais où chacun agit sans consensus clair à l'égard de ses rôles et responsabilités respectifs. Au cours du processus de négociation, toutefois, des élections dans les provinces ont entraîné d'importants changements de personnel, et dans trois provinces, un autre parti a pris le pouvoir. Les élections ont donc été propices à l'émergence d'une nouvelle version de l'accord, dont le point culminant a été la signature de l'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS) en 1999 – presque quatre ans après le lancement du processus de négociation. Malheureusement, cette nouvelle version de l'accord ne correspondait pas

suffisamment à ce que le Québec avait accepté à l'origine. L'entente finale a donc été approuvée par tous les territoires et provinces à l'exception du Québec, compromettant de façon irréversible la légitimité de l'initiative et ses chances de succès à long terme.

Enfin, et quatrièmement, le monde des relations intergouvernementales est à la fois nébuleux et incertain. Le statut juridique des ententes, par exemple, n'est pas clairement délimité et reste indéniablement fragile. D'importants débats portent sur la possibilité de considérer ces ententes comme des contrats qui lient les parties. Ajoutons à

L'importance des organisations


Les observateurs de la scène intergouvernementale canadienne notent souvent à quel point elle manque de forme et de structure. Les accords intergouvernementaux ne lient aucunement les parties, et les tribunaux n'ont pas le pouvoir de les faire respecter. En fait, le principe même du fédéralisme est opposé à l'idée de contrats exécutoires entre les ordres de gouvernement. Les gouvernements membres d'une fédération, écrit Alan Fenna, chercheur qui s'intéresse au fédéralisme « sont redevables d'abord et avant tout à leurs propres communautés politiques et non l'un envers l'autre ou à la grande communauté nationale dans son ensemble » (2010 : 8*). En termes simples, si les ententes intergouvernementales devenaient exécutoires, alors les gouvernements ne seraient plus redevables devant leurs citoyens; il leur faudrait plutôt soudainement rendre des comptes sur les engagements consentis dans le passé par des gouvernements précédents envers d'autres gouvernements.

Même lorsque les fonctionnaires fédéraux et provinciaux sont régulièrement en contact, les négociations peuvent rapidement avorter si le gouvernement fédéral remanie ses priorités. Un fonctionnaire décrit ainsi sans détour comment le gouvernement fédéral les a un jour informés d'un important changement d'orientation :

« Nous avons commencé les négociations habituelles en vue de reconduire notre entente pour deux autres années – et le gouvernement fédéral n'avait donné aucun indice qu'il n'entendait pas reconduire l'entente. Puis nous avons reçu un appel. Le fonctionnaire fédéral au bout du fil nous a informés que notre ministre recevrait une lettre dans 48 heures indiquant que le gouvernement fédéral annulait l'entente. Ce fut notre seul préavis. »

De même, en 2007, le gouvernement fédéral avait assuré aux provinces que les dispositions du nouveau programme de péréquation seraient maintenues jusqu'à la fin de 2013-2014. Moins de deux ans après toutefois, aux prises avec le ralentissement économique, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il lui fallait modifier l'entente et réduire les transferts affectés aux autres ordres de gouvernement. Ces changements ont été apportés sans consultation, malgré le lourd impact qu'ils auraient sur les finances provinciales (Gouvernement du Québec, 2010 : 4).

Pour contribuer à une plus grande stabilité et à une meilleure prévisibilité dans le monde des relations intergouvernementales, les gouvernements provinciaux et territoriaux peuvent compter sur des comités permanents et dédiés dont le but est de favoriser les discussions constantes entre les ordres de gouvernement. Dans le domaine des finances, par exemple, il existe trois comités composés de sous-ministres, de sous-ministres adjoints, et de spécialistes de la péréquation et autres transferts qui avaient l'habitude de se réunir régulièrement pour coordonner leur action. Même si ces tribunes existent toujours, elles ont été mises en sommeil au cours des dernières années. Il semble que le temps soit venu de réenclencher et de renforcer les rouages du dispositif intergouvernemental.



cela le fait que les règles du monde des relations intergouvernementales sont vagues et largement non codifiées et, par conséquent, très malléables. S'il existe une constante dans le monde des relations intergouvernementales, c'est que les rencontres trilatérales n'ont lieu que lorsque le gouvernement fédéral le décide, et que c'est Ottawa qui détermine l'ordre du jour. Tout cela mis ensemble signifie que les fonctionnaires aux relations intergouvernementales sont au cœur d'un dispositif hautement instable où les rouages peuvent s'enrayer sans préavis.

Les quatre points de friction qui précèdent sont la source d'une bonne part des tensions qui minent le monde des relations intergouvernementales canadiennes. Leur seule reconnaissance est une première étape à franchir pour comprendre pourquoi nous entendons beaucoup plus parler des batailles plutôt que des consensus et de la coopération. Même si les conflits sont depuis toujours une caractéristique des relations intergouvernementales canadiennes, cela ne devrait pas nous empêcher de chercher à résoudre ou à contourner ces conflits. Certaines stratégies ont pour effet d'attiser les tensions tandis que d'autres ont la capacité de les atténuer. Dans la partie suivante, nous formulerons cinq recommandations qui aideraient à transcender la friction et à établir des relations plus fructueuses.

3 Améliorer les rouages de l'appareil intergouvernemental

Cinq stratégies pourraient contribuer à créer des relations intergouvernementales plus productives : concentrer les efforts à trouver un terrain d'entente; poursuivre des initiatives ciblées; clarifier et respecter les rôles et les responsabilités; institutionnaliser les rouages; augmenter la transparence et la participation aux affaires intergouvernementales.

R1 : Trouver un terrain d'entente

« Les ententes et les initiatives qui présentent les meilleures chances de succès sont celles qui sont considérées comme prioritaires par plusieurs gouvernements. Si le public manifeste son intérêt et son appui, si nous parvenons à nous entendre sur des principes communs, et s'il y a une bonne consultation et un dialogue à l'avance. Ça paraît simple, mais c'est parfois difficile à trouver. » (Fonctionnaire aux relations intergouvernementales)

D'après les entrevues menées avec des représentants de tous les territoires et provinces (à l'exception de l'Alberta et du Québec), le point de départ d'une entente fructueuse est une compréhension commune des priorités et objectifs principaux que tentent d'atteindre les diverses parties en cause. Pour l'Alberta et le Québec, un consensus est moins important parce que ces deux provinces préfèrent agir seules. Les représentants de l'Alberta et du Québec ont néanmoins reconnu qu'il doit y avoir un solide consensus sur les problèmes précis qui sont ciblés par l'initiative FPT. Entre autres, un consensus solide est une façon de s'assurer d'« éviter que quelqu'un d'autre jette des clous sous vos pneus », comme le disait un fonctionnaire de façon imagée.

Réussir sous la contrainte? Le Plan d'action économique du Canada

En 2009, en réaction à la crise économique mondiale, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont travaillé ensemble à la création du Plan d'action économique du Canada. Leurs efforts ont abouti à un ensemble d'initiatives totalisant environ 40 milliards de dollars de fonds fédéraux, auxquels se sont ajoutés 12 milliards de dollars provenant des provinces et territoires (Vérificateur général du Canada 2010).

Les fonctionnaires aux relations intergouvernementales ont souligné que les négociations avaient été menées rondement, car tous estimaient qu'il y avait urgence d'agir. De plus, les bases d'une mobilisation rapide étaient déjà établies en vertu des ententes existantes sur les infrastructures, qui venaient d'être conclues entre 2007 et 2008, des ententes relatives au marché du travail, et des organismes de développement régional. Tout le monde était au courant des enjeux, tout le monde partageait le même objectif, et les bonnes personnes se sont réunies pour conclure une entente sans perdre de temps », explique un fonctionnaire aux relations intergouvernementales qui a pris part à l'ensemble du processus.

Plus encore, des fonctionnaires provinciaux et territoriaux ont affirmé que les représentants du gouvernement fédéral avaient pour cette occasion démontré la ferme volonté d'ajuster les conditions de financement de façon à tenir compte de l'état de préparation différent dans chacun des territoires et provinces. De plus, les représentants du gouvernement fédéral avaient conçu les ententes de façon à tenir compte des plans existants et dont le déploiement avait déjà commencé dans certaines provinces, comme l'Alberta et le Nouveau-Brunswick. Du côté des provinces, certaines étaient prêtes à fournir plus d'information à leurs homologues fédéraux sur les projets d'infrastructures qui seraient financés en tenant compte du « climat

économique particulier où nous étions plongés au cours des deux dernières années, et sachant que le gouvernement fédéral allait devoir rendre des comptes à la Chambre des Communes sur le Plan d'action. » Autrement dit, la friction qu'occasionne la définition des rôles et responsabilités a été mise de côté, grâce à l'engagement sans équivoque et aux besoins importants de chacun des partenaires de la fédération.

Malgré ce commentaire positif, des imperfections pourraient tout de même ternir le succès du Plan d'action économique du Canada. Ainsi, les vérificateurs de certaines provinces ont observé plusieurs distorsions parmi les priorités locales découlant des mesures de stimulation du gouvernement fédéral. Le Vérificateur général de l'Ontario, par exemple, a découvert qu'une municipalité avait présenté 150 demandes, dont 15 avaient fait l'objet d'un financement (2010, 179). Par contre, 11 de ces 15 projets étaient classés au bas de la liste des priorités de cette municipalité, tandis que d'autres projets plus prioritaires avaient été mis de côté. De plus, le même vérificateur faisait remarquer qu'au 31 mars 2010, moins de 510 millions de dollars, ou seulement 16 % du total de l'enveloppe de 13,1 milliards de dollars accordée par le gouvernement fédéral et la province avaient réellement été utilisés. Ces imperfections qui marquent le Plan d'action économique du Canada confirment une fois de plus la difficulté de conclure des ententes intergouvernementales efficaces qui réussissent à répondre aux besoins des Canadiens au moment où ces besoins se font ressentir.

Pour parvenir à une définition commune du problème, il faut des rencontres en personne et des fonctionnaires qui possèdent une grande expérience des relations intergouvernementales. « Il ne faut pas sous-estimer l'importance des rencontres en personne », avance un fonctionnaire. « Elles sont essentielles, car elles permettent à chacun d'envisager la situation avec créativité et de surmonter les différences. »

Dans l'idéal, des fonctionnaires qui possèdent une très grande expérience de l'arène intergouvernementale devraient mener les négociations. Il faut en effet des négociateurs aguerris pour deux raisons : la confiance et la mémoire. « Quand des personnes se connaissent depuis dix ans, il est plus facile de se faire confiance que si elles viennent tout juste de se rencontrer. À cela s'ajoute la connaissance de l'institution qui s'accumule au fil des ans lorsque des gens travaillent depuis longtemps aux relations intergouvernementales. Ces gens peuvent, par exemple, dire avec une certaine autorité "nous avons tenté l'expérience en 2007 et ce fut un échec". Ce type de connaissance peut s'avérer fort utile et nous éviter de perdre un temps précieux. »

De tels liens de confiance entre les fonctionnaires prennent une importance particulière lorsque des tensions se font sentir entre représentants élus. Il était de notoriété dans l'ensemble du monde des relations intergouvernementales, par exemple, que le premier ministre de l'Ontario Mike Harris et le premier ministre Jean Chrétien n'étaient pas en très bons termes. Par leurs efforts, leurs fonctionnaires sont toutefois parvenus à maintenir les canaux de communications et à entretenir de bonnes relations de travail.

Les fonctionnaires des ministères responsables et des services voués aux affaires intergouvernementales doivent consacrer tous leurs efforts aux processus et prendre à cœur les mesures prévues : « Si vous concluez une entente quinquennale et qu'il vous faut trois ans pour venir à bout des résistances, vous n'irez pas très loin. » Toutes les personnes concernées doivent par conséquent considérer l'initiative visée par l'entente comme une priorité si elles veulent que cette entente soit une réussite.

Cependant, les fonctionnaires n'ont pas le pouvoir d'établir ce terrain d'entente. « Une bonne part de la réussite commence habituellement par le bon contexte politique. Au niveau des élus, il faut un gouvernement provincial motivé. Il faut le même ingrédient au niveau fédéral, sinon vous passerez des années en tant que fonctionnaire à abattre du travail qui ne vous mènera nulle part. » Un autre fonctionnaire a affirmé de son côté : « Une des grandes faiblesses du système, à l'échelle du Canada, est cette idée reçue selon laquelle même sans direction politique claire, les fonctionnaires peuvent y arriver de toute façon. » Les politiciens doivent considérer qu'une initiative est prioritaire et lui accorder le soutien politique nécessaire. Ce n'est qu'ainsi que les ententes intergouvernementales peuvent être ratifiées et mises en œuvre avec succès.

R2 : Poursuivre des initiatives ciblées


« Plus elles sont discrètes, plus les résultats sont mesurables, plus les objectifs sont délimités, moins il y a de bruit autour de l'objectif – les ententes ciblées sont certainement de loin préférables aux grandes ententes générales. » (Fonctionnaire aux relations intergouvernementales)

Toutes les personnes qui nous ont répondu ont souligné que la taille, la portée et la durée des ententes sont des facteurs de réussite particulièrement importants. Plus les ententes ont une grande portée, plus nombreux sont les ministères qui s'y engagent, et plus elles cherchent à régler une multitude de problèmes, plus elles risquent d'échouer (consulter l'encadré intitulé « Anatomie d'un échec »). Il peut devenir très difficile d'évaluer l'efficacité de telles ententes et de lier les investissements consentis par les gouvernements à des résultats substantiels.

Tout en souhaitant des ententes plus ciblées, les fonctionnaires affichent toutefois une nette préférence pour l'accroissement de la stabilité en évitant les délais extrêmement courts et trop rigides. « En termes généraux, les ententes à plus long terme semblent mieux réussir que les ententes à court terme. Les premières ont davantage de temps pour prendre leur essor et parvenir à leur but sans heurts. »

Des dates d'expiration rigides peuvent aussi venir compliquer les choses, particulièrement lorsqu'un gouvernement se retrouve en élection alors qu'une entente est sur le point de prendre fin. Plutôt, la plupart des fonctionnaires consultés ont affiché une nette préférence pour les échéances indéterminées avec clauses de renouvellement ou de reconduction qui offrent beaucoup plus de souplesse que les ententes assorties de dates d'échéance fixes.

L'Entente auxiliaire Canada-Manitoba sur le centre-ville de Winnipeg, signée au départ en 1981, est un exemple d'entente contenant de telles dispositions. « Portant sur dix ans et témoignant d'une coopération sans précédent entre trois niveaux de gouvernement, l'entente sur le centre-ville de Winnipeg sortait de l'ordinaire et représentait une expérience inédite en politique publique » (Layne 2000 : 250*). Bien que plusieurs facteurs ont contribué au



succès de cette entente, y compris un climat politique favorable, une approche collaborative de l'élaboration de politiques, et une approche disciplinée des efforts de revitalisation urbaine, l'entente a aussi bénéficié de clauses de reconduction qui lui ont permis d'évoluer de façon organique au fil du temps. (Fonctionnaire aux relations intergouvernementales)

Les initiatives ciblées s'accompagnent néanmoins d'importants compromis. Si elles sont fragmentaires et mal coordonnées, les ententes ciblées peuvent favoriser l'incohérence et entraîner d'importantes contradictions entre différentes initiatives. Il faut donc chercher à conclure des ententes ciblées seulement lorsque l'on a une vision d'ensemble et une bonne compréhension des priorités du gouvernement.

La présente recommandation ne doit pas être interprétée comme une prise de position pour ce que l'on pourrait appeler fédéralisme à la carte en référence aux programmes ponctuels financés un projet à la fois par des capitaux de démarrage versés par le gouvernement fédéral dans le but de donner l'élan à une initiative qu'Ottawa considère comme prioritaire. De tels programmes revêtent beaucoup d'attrait pour les politiciens fédéraux puisqu'ils leur procurent un financement ciblé sur des projets précis réalisés à court terme. Ainsi, les personnes qui accordent le financement verront leurs efforts rapidement reconnus... et cette reconnaissance se traduira en vote une fois les élections venues. Des problèmes surviennent toutefois lorsque les priorités du gouvernement sont remaniées ou lorsqu'à la fin du cycle de financement, les provinces et les territoires se retrouvent face à un dilemme : prendre le relais et assurer à leur tour le financement ou annuler le programme. Rien n'indique non plus comment ces programmes à la pièce se traduisent en action politique durable qui serait bénéfique pour les Canadiens dans leur ensemble. Par conséquent, mieux vaudrait éviter la tentation de se laisser séduire par de telles ententes à la pièce.

R3 : Respecter les rôles et les responsabilités

« Il y a parfois une coupure entre les intérêts du public et ceux des fonctionnaires. Ces derniers estiment qu'il leur faut protéger leur champ de compétences dans certains secteurs. Le public canadien pour sa part n'a rien à faire de ces questions de champs de compétences – quelle est la différence entre un poisson canadien et un poisson provincial? » (Fonctionnaire aux relations intergouvernementales)

Même s'il arrive au public canadien de ressentir de la frustration envers les questions de répartition des pouvoirs, au bout du compte, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux sont responsables de domaines particuliers et ont acquis une importante expertise de ces domaines. Il importe donc que cette connaissance approfondie et ces responsabilités garanties par la constitution soient adéquatement reconnues lors des interactions intergouvernementales.

Les gouvernements ne doivent pas non plus avoir les pieds et les mains liés par des accords qui les obligeraient à accomplir des tâches inadéquates ou qui ne respecteraient pas la répartition constitutionnelle des pouvoirs. L'atteinte de cet équilibre est l'un des plus grands défis du monde intergouvernemental.

L'établissement de rôles et responsabilités convenables est une étape qui devrait être franchie dès le début des négociations intergouvernementales, et il faut la participation de toutes les instances pour que ces aspects soient démêlés.

« Du point de vue des provinces, s'il s'agit d'une initiative mise au point par le fédéral sans consultation avec les provinces – et s'il y a déjà beaucoup de travail abattu autour des modalités et conditions – l'entente risque fort de manquer de souplesse et de ne pas tenir compte des priorités des provinces ni de leur expertise du domaine concerné. » (Fonctionnaire aux relations intergouvernementales)

Le respect mutuel est l'une des conditions du bon fonctionnement des relations intergouvernementales et des ententes qui en résultent. Il arrive parfois que les politiciens fédéraux estiment que leurs homologues provinciaux ne sont pas sur un pied d'égalité : « Nous ne souhaitons pas céder des services à un sous-ordre de gouvernement », a déjà déclaré le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration Jason Kenney (Regg Cohen, 2011*). Cette déclaration de l'ex-ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration n'est toutefois pas un cas unique. La liste est longue des politiciens et fonctionnaires fédéraux, et parfois même de citoyens, qui partagent la même vision réductrice des provinces et territoires et qui demandent que le fédéral prenne les rênes dans des champs de compétences provinciaux afin de créer des programmes « nationaux » qui s'appliqueront à l'ensemble du territoire canadien.

Les fonctionnaires provinciaux aux affaires intergouvernementales ont exprimé de vives inquiétudes au sujet de cette interprétation de leur autorité : « Ils [les fonctionnaires fédéraux] s'imaginent que les gouvernements provinciaux sont des sous-ordres de gouvernement. Selon notre point de vue, nous représentons un autre ordre de gouvernement, nous avons nos propres champs de compétences, notre propre financement, et si vous souhaitez vous allier à nous en tant que partenaire, alors c'est tant mieux. »

Le Groupe d'experts indépendant sur les programmes de subventions et de contributions du gouvernement fédéral en est venu à la même conclusion : les provinces et les territoires devraient être perçus comme des « partenaires » dans le cadre d'une entente plutôt que comme des « prestataires » de fonds fédéraux. S'il s'agit d'une question d'ordre sémantique pour certains, le choix des mots et les idées qui les accompagnent ont de l'importance en relations intergouvernementales. Ici, les médias jouent un rôle de premier plan. Les manchettes où il est question d'initiatives intergouvernementales en qualifiant ces dernières de « mission impossible » (Iverson 2014) ou les articles qui décrivent les négociations intergouvernementales comme des batailles à remporter comme s'il s'agissait d'un jeu à somme nulle ne font que renforcer des notions de compétition et de hiérarchie déjà omniprésentes dans le monde des affaires intergouvernementales.

Du même coup, les provinces et les territoires doivent reconnaître que le gouvernement fédéral est responsable des fonds qu'il distribue. Par conséquent, l'un des principaux aspects à régler quant aux rôles et responsabilités consiste à établir les exigences de reddition de comptes et d'évaluation des programmes.


Pour ce qui est de rendre des comptes au public avec plus d'efficacité et d'efficacités, le Groupe d'experts indépendant sur les programmes de subventions et de contributions du gouvernement fédéral en est venu à la conclusion suivante : « Dans le cas d'un gouvernement provincial ou territorial, où les normes et les capacités de vérification peuvent être aussi élevées que celles du gouvernement fédéral, il semble inutile que le gouvernement fédéral impose au gouvernement bénéficiaire des obligations supplémentaires en matière de vérification. » (2006 : 9) Les provinces et territoires doivent donc remplir leurs propres obligations et s'assurer de mettre en place des mécanismes de reddition de compte adéquats et efficaces qui leur permettront de bien surveiller les résultats des initiatives intergouvernementales.

R4 : Institutionnaliser les rouages

« Devant une bonne partie de l'évolution récente du monde des relations intergouvernementales, il est devenu évident que le manque de structure officielle autour des principes de base cause de sérieux problèmes. En ce moment, nous nous retrouvons dans une situation de méfiance accrue et de vulnérabilité amplifiée qui doit changer. » (Fonctionnaire aux relations intergouvernementales)

Au cours des quinze dernières années, le gouvernement fédéral a affiché une préférence grandissante pour l'approche bilatérale des relations intergouvernementales. Cette approche présente en effet plusieurs avantages pour les fonctionnaires fédéraux. Elle leur permet notamment de négocier séparément avec certains territoires ou provinces et de parvenir à une entente qui servira par la suite de cadre de travail avec les autres. De plus, il arrive aussi que les provinces et territoires préfèrent d'emblée le bilatéralisme : « Les ententes universelles ne conviennent pas toujours à tous, et parfois, nous sommes pleinement satisfaits de pouvoir conclure une entente bilatérale. » (Fonctionnaire aux relations intergouvernementales) Le bilatéralisme ouvre la voie à une certaine souplesse qui permet aux provinces et territoires de poursuivre des objectifs semblables en adoptant des moyens différents.

L'approche bilatérale à la négociation des ententes ne poserait pas nécessairement pas de problème si elle ne s'accompagnait pas d'une autre tendance. Le gouvernement fédéral s'est en effet éloigné des tribunes multilatérales. Par exemple, la Conférence des premiers ministres, lancée par le premier ministre du Canada, était l'un des principaux lieux de rencontre multilatérale. Bien qu'elle ait souvent fait l'objet de critique l'accusant de n'être qu'un exercice de relations publiques avec photos et communiqués sans substance, plutôt que l'occasion de définir l'orientation des politiques publiques, la Conférence des premiers ministres organisée à la demande du premier ministre fédéral avait tout de même l'avantage de rassembler les chefs de tous les gouvernements autour d'une même table. Depuis le premier ministre Jean Chrétien toutefois, la Conférence a perdu en popularité et n'a plus lieu. Cette tendance ne fait pas que des heureux. « Nous avons des institutions conjointes », se lamente un fonctionnaire qui formule du même souffle la recommandation suivante : « Nous devons rassembler de nouvelles équipes fédérales-provinciales-territoriales » (cité dans Inwood, Johns et O'Reilly 2011, 90*).



Qui plus est, des groupes de travail spécialisés, comme le Comité permanent des fonctionnaires, composé des sous-ministres des Finances de tout le pays, le Comité des arrangements fiscaux (CAF) composé des sous-ministres adjoints responsables des politiques fédérales-provinciales de chacun des ministères des Finances, et le sous-comité des transferts composé de spécialistes de la péréquation et autres transferts qui s'occupait de questions techniques relativement à ces transferts ont tous été mis au rancard. Par conséquent, les politiciens élus et les fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux ne se rencontrent plus régulièrement en personne pour échanger dans le cadre de rencontres multilatérales. Mais sans contacts ni rencontres, les politiciens et les fonctionnaires risquent de s'isoler de plus en plus des conditions à l'œuvre dans l'ensemble du pays et d'aggraver les points de friction qui compliquent déjà les relations intergouvernementales au Canada.

Les règles qui régissent le monde des relations intergouvernementales canadiennes sont vagues, largement non codifiées, et extrêmement malléables. Au cours des dernières décennies, les provinces et territoires ont franchi des étapes pour tenter de résoudre la situation. Par exemple, sous les auspices du Conseil des premiers ministres de l'Atlantique, les provinces de l'Est ont créé un ensemble solide d'organisations intergouvernementales qui ont obtenu plusieurs bons résultats. Et, en 2003, les provinces et territoires ont créé le Conseil de la fédération (CdF) afin de s'adresser d'une voix forte au gouvernement fédéral tout en gérant des activités qui intéressent les treize provinces et territoires. Par contre, deux problèmes viennent entraver ces efforts. D'abord, en raison de leurs délimitations territoriales, les initiatives régionales ne peuvent pas rassembler tous les gouvernements. Deuxièmement, le gouvernement fédéral a fait preuve de peu de volonté à l'égard du Conseil de la fédération, nuisant ainsi à sa capacité de faire partie des rouages permanents des relations intergouvernementales canadiennes. Par conséquent, ces initiatives ne règlent pas l'isolement croissant du gouvernement fédéral par rapport aux autres membres de la fédération.

Les politiciens et les fonctionnaires FPT devraient reprendre contact avec ces tribunes spécialisées et redonner vie aux organisations officielles et à la normalisation des pratiques. Cela ne signifie pas nécessairement qu'il faille créer de toutes pièces de nouvelles structures bureaucratiques et de nouveaux secrétariats qui auraient eux-mêmes leurs propres intérêts et leurs propres programmes. Plutôt, les représentants FPT devraient s'engager à planifier des rencontres régulières autour d'ordres du jour établis collectivement afin d'échanger de l'information et des idées autour d'une même table. Ces tribunes pourraient alors fournir l'occasion essentielle de trouver un terrain d'entente tout en renforçant les rôles et responsabilités légitimes de tous les acteurs en présence.

Les organisations officielles et comités permanents peuvent aussi contribuer à débattre des questions de gestion et de supervision, à faire le suivi du progrès des ententes au fil du temps, à recueillir et à diffuser de l'information importante sur les résultats qui découlent des initiatives intergouvernementales, et permettre aux gouvernements d'apporter les ajustements nécessaires ou d'abandonner les ententes qui ne donnent pas les résultats escomptés.

R5 : Augmenter la transparence et la participation aux affaires intergouvernementales


« L'un des plus importants problèmes auquel est confronté le monde des relations intergouvernementales est celui du secret qui entoure le tout, de la quantité minimale d'information rendue publique, et de sa piètre qualité – bien honnêtement, l'information qui finit par être publiée n'a souvent aucune consistance. »
(Fonctionnaire aux relations intergouvernementales)

La transparence est l'une des plus grandes faiblesses du monde des relations intergouvernementales et elle est directement liée aux processus des relations intergouvernementales tels qu'ils se sont développés au Canada. Les relations gouvernementales canadiennes sont souvent caractérisées de la façon suivante : « L'élitisme des négociations derrière des portes fermées, le manque de transparence et de participation des citoyens, et l'absence de tout rôle confié aux assemblées législatives pour débattre des ententes intergouvernementales. » (Kanojia et Simeon 2007 : 135-136*) La rencontre de la démocratie parlementaire et du fédéralisme a engendré ce que Donald Smiley a appelé le « fédéralisme exécutif » (1987), qui a mis les relations intergouvernementales en retrait des diverses assemblées législatives et les a isolées des citoyens.

Comment la transparence et l'engagement pourraient-ils parvenir à donner plus de vigueur aux relations intergouvernementales canadiennes? Un fonctionnaire interviewé a ouvert la conversation en soulignant comment la transparence aide à résoudre les conflits qui entourent les régimes de reddition de comptes et les exigences en matière de rapports. « La transparence est favorable à l'entente : transparence sur la provenance des fonds, transparence sur les buts, et transparence sur les responsabilités. Toute cette transparence aide les ententes intergouvernementales. » (Fonctionnaire aux relations intergouvernementales) Si les divers partenaires gouvernementaux pouvaient recevoir la garantie d'une surveillance et d'une diffusion publique suffisantes des coûts et des réalisations rattachés à une initiative, cela aurait pour effet d'atténuer la tension qui règne dans le monde des relations intergouvernementales.

Malgré divers engagements envers une plus grande transparence, la présentation de rapports destinés au public demeure problématique. L'information fournie par les gouvernements dans les rapports varie largement d'un bout du pays à l'autre, et les ententes sont souvent silencieuses quant aux exigences à respecter en matière de rapports : « L'entente de 2000 sur le développement de la petite enfance ne contenait aucune exigence de suivi des dépenses par rapport à un montant de référence quelconque. Il n'y avait aucun moyen de savoir si ce montant de référence variait d'une année à l'autre. » (Kanojia et Simeon 2007: 140)

Les gouvernements provinciaux et territoriaux veulent à tout prix que les ententes soient le reflet d'un partenariat entre égaux, et donc que les provinces et territoires soumettent leurs rapports directement à leurs propres contribuables plutôt qu'au gouvernement fédéral. Ce principe reste toutefois à mettre en pratique.



Tous les ordres de gouvernement doivent rendre leurs actions et leurs activités plus transparentes pour le public et renforcer les dispositions en matière de rapport de sorte que les Canadiens soient toujours au courant des résultats découlant des ententes intergouvernementales. Cela aura pour effet simultané d'améliorer les résultats des ententes intergouvernementales et d'amener les gouvernements à respecter les ententes.

Les relations intergouvernementales sont un monde relativement fermé, largement isolé des intervenants de l'extérieur du gouvernement et des membres du public. Mais il pourrait en aller autrement.

La réalisation de trois ententes sur le développement de la petite enfance et sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants entre 2000 et 2005, malgré que ces ententes aient été unilatéralement annulées par le gouvernement conservateur en 2006, a reposé sur plusieurs stratégies visant à accroître l'engagement du public. Plus précisément, les représentants FTP ont mis sur pied le Groupe de travail sur le développement de la petite enfance à la fin des années 1990 avant d'entreprendre les négociations officielles. Ce groupe « faisait appel à la collaboration des principaux intervenants nationaux et régionaux et experts du domaine... le processus était caractérisé par la consultation au-delà du gouvernement. » (Kanojia et Simeon 2007: 137*) Ces processus sont un exemple tangible d'engagement du public pouvant intervenir dans l'établissement et la gestion d'autres ententes intergouvernementales.

Les activités du public, y compris les initiatives intergouvernementales, ont un impact considérable sur la citoyenneté, les juges et les discours. Cependant, on constate une importante lacune démocratique dans le monde des affaires intergouvernementales canadiennes. Les chercheuses en politiques publiques Helen Ingram et Anne Schneider soutiennent que l'une des conditions les plus importantes de la démocratie consiste à avoir « des tribunes ouvertes au discours public où tous les points de vue pertinents sont exprimés » (2006 : 172*). Il n'existe pas de telle tribune au niveau intergouvernemental. La création d'un espace où plusieurs parties pourraient prendre part au processus contribuerait à transformer le monde des affaires intergouvernementales d'un monde de compétition et en un monde de partenariat et de collaboration qui produirait des programmes efficaces, à l'écoute des besoins des Canadiens de l'ensemble du pays.

Conclusion

En novembre 2012, les treize premiers ministres du Canada se sont réunis à Halifax pour discuter de l'état de l'économie nationale et mondiale. Inquiets de la capacité du Canada à faire face aux crises imminentes entourant le pays – le gouffre budgétaire aux États-Unis, le retour en récession de la zone euro, et la lente contraction de l'économie en Chine – les premiers ministres ont tenu une rencontre intergouvernementale pour entendre ensemble l'opinion de Mark Carney, à l'époque gouverneur de la Banque du Canada.

Le premier ministre du Canada Stephen Harper était invité. Si son absence n'est pas passée inaperçue, elle n'a surpris personne. Depuis son arrivée au pouvoir, le gouvernement conservateur a adopté une approche bilatérale des relations intergouvernementales et préféré rencontrer les premiers ministres et autres représentants des provinces et territoires en tête à tête. Le bilatéralisme en matière de relations intergouvernementales n'a toutefois pas vu le jour avec l'actuel gouvernement et cette tendance remonte bien avant les années 1990.

L'un des plus gros atouts du gouvernement fédéral en divisant les pouvoirs et responsabilités entre plusieurs gouvernements est de créer un espace de créativité et d'expérimentation des politiques. Les gouvernements des provinces et les territoires peuvent approfondir des idées différentes sans avoir à entraîner l'ensemble du pays à leur suite. Si l'une de ces idées s'avère fructueuse, alors les autres pourront s'en inspirer. Le gouvernement fédéral peut créer des incitatifs pour inviter les autres provinces et territoires à mener des initiatives similaires. Plus encore, si l'idée échoue, chacun peut bénéficier de l'expérience et éviter de commettre les mêmes erreurs.

Deux hypothèses font toutefois obstacle à de tels avantages. On suppose d'abord l'ouverture de canaux d'entente et de dialogue entre tous les gouvernements d'une fédération. Ensuite, on suppose que les relations entre gouvernements reposent sur le principe du respect mutuel. Malheureusement, cet article suggère plutôt que ces caractéristiques ne font pas partie des relations intergouvernementales canadiennes. Il suffirait pourtant de quelques ajustements mineurs pour que les dirigeants politiques et les fonctionnaires qui appuient ces relations parviennent graduellement à transformer le monde des relations intergouvernementales pour que les Canadiens puissent jouir de tous les avantages du fédéralisme.

Références

*Toutes les citations provenant d'ouvrages en anglais et non traduits sont des traductions libres.

AUTEUR. 2006. Des lourdeurs administratives à des résultats clairs. Groupe d'experts indépendant sur les programmes de subventions et de contributions du gouvernement fédéral. (Publication en ligne)

Disponible à : <http://publications.gc.ca/collections/Collection/BT22-109-2007F.pdf> (Consulté le 16 juillet 2012)

Vérificatrice générale du Canada. 2010. Automne 2010.

Rapport de la Vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes. Disponible en ligne à :

http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/parl_oag_201010_01_f.pdf (Consulté le 27 janvier 2014)

Vérificateur général de l'Ontario. 2011. Rapport annuel 2010 Bureau du vérificateur général de l'Ontario.

Disponible en ligne à : http://www.auditor.on.ca/fr/rapports_fr/fr10/307fr10.pdf (Consulté en ligne le 27 janvier 2014)

Gouvernement du Québec. 2010. Update on Federal Transfers. 2009-2010 Budget. (Publication en ligne) Disponible à :

http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/2010-2011/en/documents/SectionG_BudgetPlan0910EN.pdf

(Consulté le 27 janvier 2014)

Fenna, Alan. 2010. "Benchmarking in Federal Systems" Occasional Paper Series Number 6. Forum des Fédérations, Ottawa.

Gagnon, Alain-G., et James Tully, éd. 2001. Multinational Democracies. Cambridge : Cambridge University Press.

Ingram, Helen et Anne L. Scheider. 2006. "Policy Analysis for Democracy" The Oxford Handbook of Public Policy.

Oxford : Oxford University Press, 169-189.

Inwood, Gregory J., Carolyn M. Johns, et Patricia L. O'Reilly. 2011. Intergovernmental Policy Capacity In Canada.

Montreal et Kingston: McGill-Queen's University Press.

Iverson, John. 2014. « Jason Kenney's Mission Impossible? Can he get provinces on board with job training program »

National Post. 8 janvier. Disponible à : <http://fullcomment.nationalpost.com/2014/01/08/john-iverson-jason-kenneys-mission-impossible-can-he-get-provinces-on-board-with-job-training-program/> (Consulté le 3 février 2014)

Kanojia, Tripta et Rachel Simeon. 2007. "Accountability and Transparency: Challenges to Executive Dominance in Intergovernmental Relations" in Policy Issues in Federalism : International Perspectives. Forum des Fédérations, 125-146.

(Disponible en ligne) http://www.forumfed.org/libdocs/IntConfFed07/Volume_5/IntConfFed07-Vol5-KanojiaSimeon.pdf

(Consulté le 16 juillet 2012)

Kneebone, Ron et Margarita Gres. « Stimulus can hurt: Canada's Economic Action Plan ill-suited for all regions. »

Financial Post. 20 août. (Disponible en ligne) <http://opinion.financialpost.com/2013/08/20/stimulus-can-hurt-canadas-economic-action-plan-ill-suited-for-all-regions/> (Consulté le 27 janvier 2014)

Layne, Judy. 2000. « Marked for Success??? The Winnipeg Core Area Initiative's Approach to Urban Regeneration" »

Canadian Journal of Regional Science. XXIII:2 (Été), 249-278.

Mallory, J.R. 1974. « Responsive and Responsible Government. »

Transactions of the Royal Society of Canada, Fourth Series, XII.

Regg Cohn, Martin. 2011. "Ethnic politics puts Ottawa against Queen's Park" *The Toronto Star*. Avril 04.

Smiley, Donald V. 1987. The Federal Condition in Canada. Toronto : McGraw-Hill Ryerson Limited.

Tsebelis, George. 1990. Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics. Berkeley : University of California Press.