

Ce bulletin est publié par



**L'IDÉE
FÉDÉRALE**
RÉSEAU QUÉBÉCOIS
DE RÉFLEXION
SUR LE FÉDÉRALISME

11-38, Place du Commerce, bureau 189
Montréal (Québec) H3E 1T8
www.ideefederale.ca
info@ideefederale.ca

Un an plus tard

**Comment se portent les six tâches
pour le nouveau premier ministre
sur le fédéralisme?**

Patrick Leblond (Université d'Ottawa)
André Lecours (Université d'Ottawa)
Gregory P. Marchildon (University of Toronto)
Éric Montpetit (Université de Montréal)
Martin Papillon (Université de Montréal)
Jennifer Wallner (Université d'Ottawa)

Au cours de la campagne électorale de 2015, L'Idée fédérale a publié un bulletin portant sur les tâches qui attendaient le prochain premier ministre sur le front du fédéralisme. Le bulletin d'aujourd'hui examine l'état des choses un an après l'élection qui a vu Justin Trudeau porté au pouvoir.

À l'automne 2015, nous en avons appelé à un nouvel essor des relations intergouvernementales. Après avoir fait campagne en promettant le renouvellement des relations intergouvernementales, le nouveau premier ministre n'a pas perdu de temps et s'est très rapidement mis au travail. Après plus de six ans, la première rencontre en personne des premiers ministres canadiens a eu lieu le 23 novembre 2015, à peine deux semaines après l'assermentation de la nouvelle administration. Bien que les principaux points à l'ordre du jour concernaient le plan du Canada à l'égard des changements climatiques, la rencontre a aussi donné aux premiers ministres l'occasion de débattre d'urgence de l'accueil de 25 000 réfugiés syriens. Cette première rencontre a été suivie six mois plus tard d'une Conférence officielle des premiers ministres sur la croissance propre et les changements climatiques en mars 2016. Elle a été suivie d'une autre rencontre des premiers ministres le 9 décembre 2016, où se sont poursuivies les discussions sur les changements climatiques et où il a également été question des relations canado-américaines avec le vice-président sortant Joe Biden. Le gouvernement fédéral libéral a de toute évidence réanimé le contact direct entre l'ensemble des premiers ministres. Bien qu'il s'agisse là d'un pas dans la bonne direction, il reste néanmoins du travail à faire pour redonner un nouveau souffle à la machinerie

Nous avons vu, sous la direction du premier ministre Trudeau, la reprise des relations fédérales-provinciales après une pause de quelques années sous les gouvernements Harper.

intergouvernementale canadienne. L'un des enjeux les plus urgents demeure sans doute le déficit démocratique qui assombrit l'horizon. Il n'est pas exagéré de dire qu'il est difficile d'obtenir de l'information sur le nombre de réunions qui ont eu lieu entre les représentants du fédéral et des provinces et territoires et sur la teneur des discussions qui s'y sont déroulées. À part quelques brefs communiqués qui ne sont pas toujours publiés, les documents ne sont distribués qu'à la discrétion des présidents de rencontre. Pour régler le déficit démocratique, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux pourraient tous chercher concrètement à accroître l'ouverture et la transparence, non seulement dans le but d'intéresser les citoyens et de les sensibiliser au travail accompli par leur administration respective, mais aussi pour renforcer le système intergouvernemental et contribuer ainsi à un réel engagement envers la collaboration et la coopération.

Nous avons également soutenu que le nouveau premier ministre devrait respecter les champs de compétences des provinces. Comme nous venons de le dire, nous avons vu, sous la direction du premier ministre Trudeau, la reprise des relations fédérales-provinciales après une pause de quelques années sous les gouvernements Harper. Cette pause a eu pour effet de ralentir l'élaboration de stratégies fédérales-provinciales sur d'importants objectifs en matière de politiques. Le premier ministre Harper n'était pas un chaud partisan des relations fédérales-provinciales, en partie parce qu'il estimait que les provinces devraient avoir la liberté d'agir dans leurs champs de compétences sans qu'interfère le gouvernement fédéral, une attitude qui a permis de réduire les tensions entre les provinces — particulièrement avec le Québec —, tensions qui étaient élevées dans les années 1990, après que les Libéraux ont pris des décisions unilatérales dans des domaines relevant des compétences provinciales. L'approche intergouvernementale du gouvernement actuel a-t-elle favorisé l'élaboration de politiques sans raviver les tensions avec les provinces? Oui et non. D'un côté, les interactions récentes sur les changements climatiques prouvent bien que le gouvernement fédéral peut agir de façon proactive sur des questions qui empiètent sur les prérogatives provinciales tout en maintenant les tensions à un niveau raisonnable. De l'autre, les relations intergouvernementales sur la santé ne sont pas sans rappeler les années 1990. La différence entre les deux secteurs s'explique presque entièrement par l'attitude du gouvernement fédéral. Ce dernier est en effet déterminé à tarifier les émissions de carbone, mais laisse en grande partie aux provinces le choix de la méthode à adopter. Le gouvernement fédéral a été sans équivoque : il taxera les émissions de carbone. Autrement dit, le gouvernement fédéral maintient fermement sa position sur la nécessité d'agir pour ralentir les émissions de carbone, mais s'abstient d'adopter une attitude paternaliste sur la façon de s'y prendre. Il n'en va pas de même dans le secteur de la santé. Bien que le gouvernement fédéral entretienne des préoccupations légitimes au sujet de l'augmentation constante des dépenses en soins de santé, il n'appartient pas au fédéral de dire aux provinces comment gérer leurs ressources dans ce domaine. Les provinces ont une importante expertise en prestation de soins de santé, tandis que le fédéral n'en a quasiment aucune. Le fait de lier les dépenses du fédéral en santé au type de soins peut à juste titre être interprété par les provinces comme une attitude paternaliste de la part du gouvernement fédéral.

Depuis l'élection, le gouvernement Trudeau n'a pas encore trouvé le moyen de réévaluer l'orientation politique des plus importants transferts aux provinces, le Transfert canadien en matière de santé (TCS), le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) et la péréquation, comme nous l'avions recommandé dans notre bulletin de 2015. Le premier ministre et la ministre de la Santé, Jane Philpott, ont tous deux informé les provinces qu'ils s'en tiendraient à la formule classique d'attribution par habitant — et au facteur de progression de 3 % à partir de 2017 — telle que modifiée par les Conservateurs de Stephen Harper. L'opposition de la plupart des provinces aux changements du premier ministre Harper a donné au gouvernement Trudeau l'occasion de modifier légèrement la formule pour qu'elle puisse, par exemple, tenir au moins compte des différentes structures par âge et du coût inhérent plus élevé du régime d'assurance-maladie dans les provinces où la population est relativement plus âgée. **Cependant, le gouvernement fédéral a ouvert la porte à la possibilité d'ententes bilatérales en santé avec les gouvernements provinciaux, ce qui pourrait favoriser la mise en place de réformes novatrices semblables à celles qu'ont permis les ententes de transfert du Fonds pour l'adaptation des soins de santé primaires de 2000-2006, objectif louable dans la mesure où le gouvernement fédéral ne profite pas d'un tel instrument pour dicter la conception des réformes ou leurs détails administratifs. Cet aspect des ententes devrait être laissé à la discrétion des gouvernements provinciaux et territoriaux.** Par la même occasion, la péréquation et le TCS pourraient tous deux profiter d'une évaluation qui permettrait d'établir si leur conception est optimale et s'ils atteignent les objectifs déclarés. En particulier, le gouvernement Trudeau devrait se demander si la péréquation peut mieux tenir compte de la capacité de production de revenus des gouvernements provinciaux pour que ceux-ci puissent offrir des services publics de qualité comparable.

Dans notre bulletin de 2015, nous avons également proposé que le nouveau premier ministre cherche à atténuer les tensions interprovinciales sur les questions énergétiques en agissant comme modérateur impartial. Ces tensions existent toujours, mais force est d'admettre, en toute équité pour le gouvernement actuel, que les récentes décisions concernant les oléoducs ne pouvaient pas faire l'unanimité parmi les provinces. Que nous soyons d'accord ou non avec la décision, le gouvernement fédéral fait au moins preuve de leadership dans ce dossier épineux. L'approbation du réseau *Trans Mountain* et de la *Conduite 3*, accompagnée d'un ensemble de conditions, et le rejet de *Northern Gateway* étaient un compromis politique astucieux dans un domaine où les provinces défendent des intérêts opposés qui ne sont pas aisément réconciliables.

Les attentes envers le gouvernement Trudeau étaient également extrêmement élevées pour ce qui concerne les peuples autochtones. Les Libéraux avaient en effet promis de rétablir les relations de nation à nation, d'instaurer une enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, de réinvestir en éducation, et de mettre en application à la fois la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et la totalité des 94 appels à l'action soulignés par la Commission de vérité et de réconciliation. Devant un programme aussi ambitieux, le gouvernement ne pouvait que décevoir les électeurs. Un an plus tard, les critiques dénoncent sans surprise le manque de

**Les attentes envers
le gouvernement Trudeau
étaient également
extrêmement élevées
pour ce qui concerne les
peuples autochtones.**

Nous avons soutenu que le gouvernement fédéral devait collaborer étroitement avec les provinces et les territoires à la mise en œuvre de l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne.

changements concrets. Dans certains cas, ces critiques sont justifiées. Bien que d'importants réinvestissements en éducation, logement et infrastructure aient été annoncés dans le premier budget du gouvernement (8,4 milliards de dollars au total sur cinq ans), la plus grande partie de cet argent ne sera consenti qu'après la prochaine élection. La mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones est un autre domaine où les Libéraux ont suscité de grandes attentes, pour ensuite corriger le tir. Au départ, le Canada s'était officiellement engagé à mettre en œuvre la Déclaration de l'ONU de mai 2016, mais quelques semaines après, la ministre de la Justice a donné l'impression qu'elle se rétractait. La récente décision d'autoriser l'expansion de l'oléoduc *Trans Mountain* de Kinder Morgan malgré la forte opposition des communautés autochtones n'a pu qu'alimenter un cynisme grandissant à l'égard du véritable engagement du gouvernement envers les droits des Autochtones. Cela dit, le vaste programme de transformation mis de l'avant par les Libéraux est extrêmement ambitieux, et il serait injuste de conclure qu'ils ont déjà failli à la tâche. Le gouvernement Trudeau a mis en branle quelques éléments importants de son programme. Des initiatives telles que l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées sont en cours. D'autres initiatives qui pourraient avoir une grande importance sont en train de tranquillement prendre forme. Par exemple, nous avons appris que le gouvernement actuel prend part à des discussions avec des organisations autochtones sur de nouvelles approches de la négociation et de la revitalisation des traités, de même que sur la question très épineuse de la réforme de la *Loi sur les Indiens*. Le gouvernement précédent a essuyé les critiques pour sa tendance à agir unilatéralement dans le cadre de ses relations avec les peuples autochtones. À tout le moins, les Libéraux tentent une nouvelle approche, plus axée sur la collaboration. Le ton a changé et les méthodes ne sont plus les mêmes. Attendons un peu plus avant de nous prononcer sur les résultats.

En dernier lieu, toujours dans notre bulletin sur les six tâches du premier ministre sur le front du fédéralisme, nous avons soutenu que le gouvernement fédéral devait collaborer étroitement avec les provinces et les territoires à la mise en œuvre de l'Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada et l'Union européenne (UE). Cette recommandation a toujours sa raison d'être. Maintenant que l'Accord a été signé par le Canada et l'Union européenne, il reste au Parlement européen à le ratifier au début de février pour que l'Accord puisse provisoirement entrer en vigueur vers le milieu de 2017. Étant donné que l'Accord économique et commercial global contient de nombreuses dispositions visant à réduire les barrières au commerce et à l'investissement qui résultent de l'application de règles, de normes et de procédures différentes des deux côtés de l'Atlantique (les barrières « non tarifaires »), il reste beaucoup de travail à accomplir avant que l'accord soit entièrement mis en application. Le gouvernement fédéral doit par conséquent travailler en très étroite collaboration avec les provinces, les territoires et nos homologues européens à appliquer les dispositions de l'AECG à des éléments tels que la coopération réglementaire et la mobilité de la main-d'œuvre afin de réduire ces barrières économiques particulières qui sont devenues plus importantes que les tarifs et les quotas (les barrières « tarifaires »). Sinon, une bonne partie de l'accord restera lettre morte, et nous n'en tirerons pas les avantages escomptés.