

# UNE FÉDÉRATION RÉSILIENTE ? LES DÉFIS DE POLITIQUES PUBLIQUES DE LA NOUVELLE DÉCENNIE

Sous la direction de Charles Breton



CENTRE  
D'EXCELLENCE  
SUR LA  
FÉDÉRATION  
CANADIENNE

CENTRE OF  
EXCELLENCE  
ON THE  
CANADIAN  
FEDERATION



## À PROPOS DE CETTE SÉRIE

Cette série inaugurale d'essais du Centre d'excellence sur la fédération canadienne a été publiée sous la direction de Charles Breton, avec l'aide de Paisley Sim pour les essais six à neuf. Les essais un, trois, quatre, six, sept, huit et neuf ont été traduits de l'anglais par Michel Beauchamp. Étienne Tremblay a effectué la révision des traductions, la révision linguistique des essais deux et cinq, la correction d'épreuves des essais un à trois et la coordination éditoriale des essais deux à huit. La correction d'épreuves des essais quatre à neuf a été effectuée par Paul Lafrance et la coordination éditoriale des essais un et neuf par Francesca Worrall. La mise en page a été effectuée par Chantal Létourneau et Anne Tremblay.

Ce recueil est également disponible en anglais sous le titre : *A Resilient Federation? Policy Challenges for the New Decade*.

### **Pour citer ce document :**

Breton, Charles (dir.), 2021. *Une fédération résiliente ? Les défis de politiques publiques de la nouvelle décennie*, série de lancement, Centre d'excellence sur la fédération canadienne, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques.

---

Les opinions exprimées dans ces essais sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'IRPP ou de son conseil d'administration.

Si vous désirez obtenir de plus amples renseignements sur nos publications, veuillez nous contacter à l'adresse [irpp@irpp.org](mailto:irpp@irpp.org). Pour recevoir l'infolettre de l'IRPP par courriel, vous pouvez vous abonner directement sur le site Web à [www.irpp.org/fr](http://www.irpp.org/fr).

Illustration de la couverture : Luc Melanson

## TABLE DES MATIÈRES

Introduction	
Une fédération résiliente ? Les défis de politiques publiques de la nouvelle décennie <i>Charles Breton et Paisley Sim</i>	1
1	
Fédéralisme résilient et politiques renouvelées : une nouvelle « politique nationale » pour le Canada ? <i>Jörg Broschek</i>	5
2	
Reconnaître et composer : les défis d'une fédération multinationale <i>Alain Noël</i>	13
3	
La mise en œuvre de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones : une tâche inachevée <i>Sheryl Lightfoot</i>	19
4	
Renforcer la résilience fiscale du Canada <i>Kyle Hanniman</i>	27
5	
Imaginer le régime linguistique canadien de demain <i>Stéphanie Chouinard et Luc Turgeon</i>	35
6	
Repenser la fédération à travers un prisme urbain <i>Gabriel Eidelman</i>	43
7	
Jeter des ponts : Pour une réforme des relations intergouvernementales canadiennes <i>Jared Wesley</i>	51
8	
Pour en finir avec les « créatures des provinces » : réexaminer le statut constitutionnel des municipalités <i>Kristin R. Good</i>	57
9	
La persistance de l'aliénation de l'Ouest <i>Loleen Berdahl</i>	67
Notices biographiques	75



## Introduction

---

# Une fédération résiliente ? Les défis de politiques publiques de la nouvelle décennie

Charles Breton et Paisley Sim

Le Centre d'excellence sur la fédération canadienne, organisme permanent rattaché à l'Institut de recherche en politiques publiques, a été fondé pour approfondir la compréhension du Canada en tant que communauté fédérale. Et l'élaboration de son programme de recherche, conçu au cœur d'une pandémie qui a provoqué une crise mondiale et mis le Canada sous forte tension, n'a pas été de tout repos. Tandis que les gouvernements multipliaient les interventions d'urgence, le mot incertitude s'est ainsi imposé pour décrire une situation totalement inédite. Mais au-delà du train de mesures adoptées face à la crise sanitaire, la plupart des grands enjeux qui agitent la fédération demeurent inchangés et persisteront une fois la pandémie dissipée.

C'est dans ce contexte que le Centre a officiellement été lancé en septembre 2020, dévoilant pour l'occasion son tout premier dossier consacré à la définition du paysage politique canadien : « Une fédération résiliente ? Les défis de politiques publiques de la nouvelle décennie ». Pour souligner notre premier anniversaire, nous regroupons en un même document les neuf essais de ce dossier (en français et en anglais). Si leurs auteurs ont souvent traité des effets de la pandémie, qui occupait alors l'essentiel du discours public, les questions qu'ils abordent resteront tout aussi pertinentes à mesure qu'évoluera la situation sanitaire. Chacun examine ainsi des défis de longue date que la pandémie a mis en évidence ou qui ressurgiront vraisemblablement dans la période à venir.

Ces premières publications officielles du Centre donnent un excellent aperçu des enjeux que nous étudierons et des débats que nous souhaitons éclairer, de la réconciliation avec les Autochtones aux relations intergouvernementales en passant par les finances publiques, l'identité régionale ou le statut des municipalités. Elles illustrent aussi notre engagement de publier dans les deux langues officielles des analyses à la fois accessibles, exhaustives et circonscrites sur la situation et les défis de la fédération.

## APERÇU DES ESSAIS

En prévision de l'après-pandémie, l'essai de Jörg Broschek sur la nécessité d'une nouvelle « politique nationale » devrait être une lecture obligatoire pour tous les décideurs. Car une fédération résiliente doit pouvoir instaurer des changements de fond qui réorientent une trajectoire établie (comme une économie à base de combustibles fossiles) et assurer leur pérennité en empêchant leur abrogation par les gouvernements ultérieurs. La pandémie a créé une conjoncture propice au règlement de problèmes fondamentaux et interdépendants comme la crise climatique, les inégalités économiques et le racisme systémique, souligne l'auteur, qui préconise une approche pluridisciplinaire fondée sur la résilience de la fédération pour mener à bien une reprise à la fois durable et collective.

Face à l'urgence causée par la pandémie, les processus traditionnels de négociation de haut niveau ont vite laissé place à une coopération intergouvernementale étroite et souvent ciblée. Or, soutient Jared Wesley, les tensions régionales et les clivages partisans mis en veilleuse en cette période de « fédéralisme d'urgence » ressurgiront inévitablement une fois résorbée la crise sanitaire. Il propose de créer des « environnements normalisés et réglementés » pour raffermir la confiance entre les élites des partis et les autorités compétentes, qui ont peu d'occasions de tisser de fructueuses relations de travail. Mais aussi d'adopter des ajustements institutionnels à l'intention des simples députés comme des chefs de gouvernement en vue d'apaiser les tensions et d'atténuer la propension destructrice au tribalisme qui a historiquement suivi les périodes de crise du fédéralisme.

Loleen Berdahl décortique dans son essai la persistance du sentiment d'aliénation de l'Ouest, sans doute la plus intense manifestation de clivage régional des dernières années. Si le mécontentement des régions est une constante du fédéralisme canadien, il ne va pas sans coût et n'a rien de souhaitable d'un point de vue national. Pour l'amoin-drir, la chercheuse formule des recommandations qui vont au-delà des solutions toutes faites pour prendre en compte cette perception d'un traitement économique et politique inéquitable. Pour mieux comprendre le Canada, conclut-elle, il nous faut reconnaître que les conflits régionaux s'inscrivent dans des visions différentes du pays.

Les effets économiques, sociaux et sanitaires de la pandémie ont été particulièrement dévastateurs dans les villes du pays. Kristin R. Good recense les défis à relever pour exploiter leur plein potentiel, ce qui nécessite de réfuter l'idée des villes comme « créatures des provinces » et d'appliquer les principes du fédéralisme à leurs rapports avec les deux autres ordres de gouvernement. Elle propose à cet effet de protéger leur statut dans les constitutions provinciales plutôt que celle du Canada.

Au-delà du débat sur l'autonomisation des villes, Gabriel Eidelman soutient qu'elles ont moins besoin de nouvelles protections constitutionnelles que d'une infrastructure intergouvernementale adaptée au processus d'élaboration des politiques urbaines. Il propose de créer un observatoire des politiques urbaines centré sur l'amélioration des données, de l'organisation et des interfaces. Il examine aussi les moyens d'élaborer une infrastructure qui rassemble les partenaires locaux, régionaux, provinciaux et fédéraux autour d'un dialogue structuré.

Pour assurer la résilience de la fédération, soutient Alain Noël, il faut envisager le Canada comme une fédération multinationale. Si le pays ne se reconnaît pas comme tel, il n'en est pas moins défini par l'activité de multiples nations. Pour favoriser la réconciliation avec les Autochtones et prendre en compte le profond ancrage de sa diversité culturelle, la fédération doit s'attaquer à d'épineuses questions en matière de pouvoirs, de ressources financières et de développement des ressources naturelles.

Stéphanie Chouinard et Luc Turgeon rappellent que la reconnaissance effective des deux langues officielles du pays a toujours été contestée au sein de la fédération, et que la protection des minorités linguistiques ne s'est améliorée qu'au prix de rudes batailles. On pourrait traiter les défis soulevés par le régime linguistique canadien par voie de changements constitutionnels, législatifs et politiques, mais ceux-ci ne pourraient tout régler étant donné la diversité des protections linguistiques accordées par les provinces. Cela sans compter l'immense défi de la reconnaissance, de l'intégration et de la protection des langues autochtones.

La pandémie a eu pour effet de confronter la population à la dure réalité du passé colonial du pays. Rédigé avant l'adoption par Ottawa de la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, en juin 2021, cet essai de Sheryl Lightfoot souligne l'importance d'appliquer pleinement le modèle de partenariat et de coopération préconisé par la Déclaration de l'ONU, tout en faisant de la mise en œuvre de la loi fédérale une étape cruciale vers la réconciliation.

Les gouvernements provinciaux et territoriaux cumulent une dette brute infranationale d'une ampleur sans précédent. En marge de la pandémie, Kyle Hanniman examine comment concilier capacité fiscale et incitation à une meilleure discipline budgétaire. La création par Ottawa d'un mécanisme de relance conditionnel pour soutenir les provinces en difficulté pourrait être une solution viable, mais il faudrait en établir clairement les limites. Comme toute hausse de l'aide financière aux provinces met leur autonomie sous pression, il faudrait prévoir des règles solides à cet égard. Les moyens préconisés par l'auteur pour stabiliser l'emprunt des provinces sont d'un grand intérêt pour les gouvernements qui souhaitent combiner solidarité financière et résilience budgétaire.

L'ampleur des défis soulevés par la pandémie a imposé à tous les ordres de gouvernement d'adopter de nouveaux modes opératoires au sein d'une fédération généralement réfractaire au changement. La fin de l'incertitude pointant à l'horizon, nous espérons que les idées, enjeux et moyens d'action examinés dans ces essais favoriseront la résilience et le rétablissement durables de la fédération, tout en étant utiles aux étudiants comme aux spécialistes.



---

# Fédéralisme résilient et politiques renouvelées : une nouvelle « politique nationale » pour le Canada ?

Jörg Broschek

## INTRODUCTION

Même en temps normal, une série de contraintes économiques, sociales et institutionnelles se conjuguent pour freiner les efforts de changements politiques rapides. La pandémie de coronavirus marque toutefois un moment particulièrement critique. De tels épisodes historiques sont si rares qu'ils nous confrontent à une réalité qui semblait jusque-là inenvisageable. Et la situation qu'ils provoquent est d'autant plus « critique » qu'elle oblige à prendre des décisions aux conséquences parfois très durables.

Il n'est donc pas étonnant qu'au Canada comme à l'étranger, groupes de réflexion, chercheurs et esprits novateurs s'emparent de la question. Tandis que les gouvernements se focalisent sur les mesures d'urgence susceptibles d'endiguer un virus aussi contagieux et d'en atténuer les répercussions économiques et sociales, d'autres peuvent ainsi formuler des propositions inédites en vue d'une reprise post-pandémie à long terme.

Ces propositions traiteront notamment des risques liés à la pandémie et de la nécessité de renforcer les moyens d'action en santé publique et en soins de longue durée. Mais un débat plus vaste s'est amorcé sur l'importance de saisir cette occasion pour affronter une série d'enjeux aussi fondamentaux qu'interdépendants, du réchauffement climatique aux inégalités économiques en passant par la marginalisation systémique des groupes vulnérables. Des enjeux qui font la manchette depuis déjà un certain temps mais que la pandémie a fait ressortir avec plus d'acuité. Le passé nous enseigne que les « moments critiques » peuvent engendrer des changements de fond, mais uniquement en présence de certaines conditions préalables. Au Canada, les grands tournants politiques ont bénéficié de la rencontre de trois conditions clés : leadership

transformateur, fédéralisme collaboratif et approche à plusieurs volets dont les objectifs généraux et les instruments concrets se renforcent mutuellement.

## FÉDÉRALISME RÉSILIENT

Les systèmes fédéraux sont souvent vantés pour leur résilience. Leur architecture institutionnelle semble mieux adaptée au règlement des défis externes, surtout en comparaison aux États unitaires et centralisés. Mais dans plusieurs fédérations, le processus d'élaboration des politiques ne confirme pas cette assertion. En Allemagne, par exemple, on reproche souvent au fédéralisme de nuire au lancement de grands projets en provoquant des impasses ou des compromis qui les privent d'intérêt. Ailleurs, comme au Canada, on l'accuse de favoriser des changements unilatéraux et imprévisibles qui empêchent de traiter globalement les grands enjeux.

Une fédération résiliente doit éviter ces deux syndromes d'une gouvernance fédérale. On entend souvent par résilience la capacité d'un organisme d'évoluer dynamiquement en présence de chocs et de tensions, mais aussi des signes précurseurs de nouveaux problèmes. Ce qui suppose de maintenir équilibre et continuité d'action tout en allant de l'avant avec des changements adaptatifs. L'adoption de politiques transformatrices se heurte à deux défis. Le premier consiste à lancer de vastes changements qui imprimeront une nouvelle orientation à une trajectoire établie (comme le passage d'une économie fondée sur les combustibles fossiles à une économie faible en carbone). Le second à consolider ces changements par un processus évolutif qui préviendra tout retour en arrière. Pour ce faire, il faut constamment modifier les politiques publiques et mener les réformes procédurales qui permettront à la structure de gouvernance de pérenniser ces changements. Deux défis qu'une fédération vraiment résiliente est en mesure de relever.

Mais si l'architecture du fédéralisme canadien favorise l'innovation aux deux niveaux fédéral et provincial, elle se prête difficilement à la consolidation et au maintien de nouvelles trajectoires. Pour accroître sa résilience, la fédération doit donc développer des capacités de gouvernance lui permettant d'accompagner, de contrôler et de renforcer les réorientations paradigmatiques<sup>1</sup>.

## MOMENTS CRITIQUES ET CHANGEMENTS TRANSFORMATEURS AU CANADA

Le Canada a vu la formation, le renforcement puis le démantèlement partiel de trois grands programmes d'action paradigmatiques. Le premier, appelé Politique nationale, est instauré après l'élection de 1898 par la coalition libérale-conservatrice dirigée par sir John A. Macdonald et repose sur trois éléments : protection tarifaire, construction ferroviaire et immigration. Le deuxième, parfois appelé Seconde Politique natio-

---

<sup>1</sup> Nous entendons par réorientation paradigmatique une transformation profonde et globale de la conception et du traitement des grands défis à relever dans les différents secteurs d'intervention.

nale au Canada anglais, fait suite à la Grande Dépression puis à la Seconde Guerre mondiale et engage le pays sur la voie du libre-échange international et de l'État-providence keynésien. Le troisième apparaît au début des années 1980 avec la résurgence de politiques résolument axées sur le marché, décidées par le gouvernement progressiste-conservateur de Brian Mulroney puis renforcées dans les décennies suivantes aux deux niveaux fédéral et provincial.

L'Accord de libre-échange Canada-États-Unis de 1989 puis l'Accord de libre-échange nord-américain de 1994 ont ancré à grande échelle les schémas de libéralisation du commerce. Dès lors, les priorités de l'infrastructure macroéconomique, de l'industrie et des politiques sociales seront réorientées vers l'austérité budgétaire, la privatisation et la déréglementation. Le gouvernement Mulroney démantèle ou abolit d'importantes politiques des libéraux de Pierre Elliott Trudeau, inspirées de l'interventionnisme keynésien de l'après-guerre. Les changements les plus notables furent ceux apportés à l'Agence d'examen de l'investissement étranger et au Programme énergétique national.

La crise financière de 2007-2008 n'a ensuite entraîné aucune réorientation paradigmatique, mais elle a révélé la vulnérabilité de ce programme d'action axé sur le marché. Les paramètres d'une profonde transformation diffèrent aujourd'hui en raison des facteurs suivants : chute historique des prix du pétrole, effets croissants des changements climatiques (comme les feux de forêt et les inondations), mouvement de désinvestissement des énergies fossiles et rentabilité accrue des énergies renouvelables. Parce qu'elle ébranle l'ordre actuel, la pandémie pourrait ainsi mener à une nouvelle politique nationale<sup>2</sup>. Mais si les moments critiques peuvent aplanir les obstacles qui entravent habituellement l'action politique, ils ne peuvent en eux-mêmes créer une dynamique transformatrice. Pour pérenniser une vaste réorientation et parer à de brusques revirements, trois autres conditions jouent un rôle crucial dans le cadre du fédéralisme canadien : leadership transformateur, fédéralisme collaboratif et approche à plusieurs volets.

## LEADERSHIP TRANSFORMATEUR

Selon Stephen Skowronek, politologue de l'Université Yale, le leadership transformateur (reconstructive leadership) est l'un des quatre archétypes de leadership de l'histoire politique américaine<sup>3</sup>. Chacun incarne un type de réaction à l'état du système hérité par le nouveau pouvoir. L'« état » du système désigne sa stabilité ou sa vulnérabilité, la « réaction » indique si le président soutient ou récuse son orientation. Deux présidents transformateurs, Franklin D. Roosevelt et Ronald Reagan, ont pris le pouvoir alors que l'ordre politique était jugé en crise, et tous deux étaient prêts à réorienter la trajectoire du pays.

<sup>2</sup> À défaut d'un meilleur terme, nous utilisons le concept de « politique nationale » en sachant qu'il n'est pas entièrement adapté à une fédération multinationale.

<sup>3</sup> Les trois autres archétypes sont appelés « disjonctif », « articulatoire » et « préemptif ». Voir Skowronek, S., 1997. *The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to Bill Clinton*, Cambridge, Harvard University Press.

À quelques modifications près, cette théorie de Skowronek peut s'appliquer à la situation du Canada et aider à cerner d'éventuels scénarios<sup>4</sup>. Car le pays a connu ses propres chefs transformateurs, provinciaux et fédéraux. Les anciens premiers ministres Tommy Douglas, de la Saskatchewan, et Jean Lesage, du Québec, ont ainsi lancé de vastes réformes politiques et institutionnelles qui ont transformé leurs provinces aux prises avec un ordre établi déliquescents. À Ottawa, Brian Mulroney a été le dernier chef transformateur, tous ses successeurs ayant exercé le pouvoir dans le sillage de son legs historique. Certains, comme le conservateur Stephen Harper, ont renforcé les principes d'une politique de marché. D'autres, comme les libéraux Jean Chrétien et Paul Martin, ont adapté leur programme à ces principes qu'ils n'avaient encore jamais défendus, optant pour une « troisième voie » visant à concilier mesures sociales de centre gauche et mesures économiques de centre droit.

En fin de cycle d'un programme d'action, quand sa finalité et ses instruments sont contestés pour leur incapacité à relever les grands défis, deux scénarios de leadership se dessinent. Les fidèles du pouvoir tenteront d'abord d'insuffler un nouvel élan à un ordre ancien ou en ruine, comme ce fut le cas de la présidence de Jimmy Carter mais aussi des dernières années au pouvoir de Pierre Elliott Trudeau, qui avait tenté de crédibiliser un ordre périmé en accentuant l'interventionnisme d'État. Mais il arrive aussi qu'un chef politique se découvre une fibre transformatrice, rejette le passé et engage des changements de fond.

Qu'en est-il de Justin Trudeau ? Son adhésion au leadership transformateur est loin d'être avérée, malgré le discours de changement qu'il a tenu en 2015. Tout leadership transformateur repose sur une conception radicalement nouvelle de l'État et de la société, comme l'illustre au Canada l'émergence du modèle keynésien dans les années 1930 et 1940, puis du néolibéralisme dans les années 1980. En fait, la nationalisation de l'oléoduc Trans Mountain rappellerait plutôt la tentative de son père de maintenir un régime en fin de course. Mais d'autres décisions qu'il a prises, comme la création du Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques, dénotent une volonté transformatrice.

## FÉDÉRALISME COLLABORATIF

Le fédéralisme unilatéral est peu propice à la consolidation des changements de fond. Pour pérenniser les programmes innovants, il est indispensable de les protéger des revers que peuvent leur infliger de futurs gouvernements nationaux ou infranationaux<sup>5</sup>. Il est donc crucial de mobiliser de vastes soutiens en leur faveur tout en modifiant les perceptions cognitives des parties prenantes et du grand public. Les politologues parlent ici de « rétroaction politique positive ».

Certaines expériences transformatrices ont montré qu'il est difficile – mais pas impossible – de susciter une rétroaction positive dans les fédérations diversifiées comme le

<sup>4</sup> Broschek, J., 2018. « The Politics Prime Ministers Make: Secular and Political Time in Canadian Context », *Canadian Political Science Review*, vol. 12, n° 1, p. 1-23.

<sup>5</sup> Patashnik, E., 2006. *Reforms at Risk: What Happens after Major Policy Changes Are Enacted*, Princeton, Princeton University Press.

Canada. Cette dynamique doit cependant reposer sur de judicieuses décisions politiques qui facilitent la transition d'un programme d'action à l'autre. Elle dépend aussi des modalités d'application, ce qui fait de la souplesse des relations intergouvernementales la deuxième condition préalable aux changements de fond.

Les affrontements politiques fédéraux-provinciaux sur les oléoducs et la tarification du carbone pourraient faire oublier que le système canadien des relations intergouvernementales a plutôt bien fonctionné ces derniers temps. Comme l'ont montré Robert Schertzer et Mireille Paquet<sup>6</sup>, la réaction d'Ottawa, des provinces et des territoires à des enjeux complexes comme le logement, la traversée clandestine des frontières ou la pandémie s'est révélée étonnamment efficace. Elle est d'autant plus remarquable si on la compare à la gestion de la crise dans des fédérations comme l'Allemagne ou la Suisse, pourtant reconnues pour leur solide fédéralisme coopératif. En Allemagne, des conflits entre régions (länder) et avec le gouvernement central, apparus sitôt adoptées les mesures de confinement, se sont intensifiés en avril et mai sur la question du rythme et de l'ampleur du déconfinement. Ils ont atteint un sommet à la fin mai quand le Land de Thuringia a annoncé unilatéralement la levée de toutes les restrictions, une décision quasi sans précédent dans l'histoire des relations intergouvernementales du pays<sup>7</sup>. De leur côté, les cantons suisses ont reproché au gouvernement fédéral sa « microgestion » centralisée du déconfinement amorcé en mai<sup>8</sup>.

Selon des études sur les relations intergouvernementales au Canada, on observe dans plusieurs secteurs de nouveaux « liens de confiance<sup>9</sup> » et modes de « réciprocité<sup>10</sup> » qui ne demandent qu'à être renforcés. En matière de règlement des conflits, ces avancées sont un préalable bien plus efficace que le simple marchandage. Mais il reste à étoffer les rôles de deux acteurs clés des relations intergouvernementales : les peuples autochtones et les municipalités.

Depuis 2015, Ottawa a reconnu leur importance et entrepris d'importants changements. Mais des écarts notables subsistent entre son discours de partenariat et la réalité d'une approche de gouvernance verticale. Début 2020, le retour des manifestations autochtones a révélé le chemin qu'il reste à parcourir pour mettre en œuvre une approche de nation à nation vraiment fonctionnelle. Quant à la Fédération canadienne des municipalités, elle ne détient toujours aucun rôle officiel lui permettant de participer au processus décisionnel, comme c'est le cas en Australie et dans l'Union européenne, ce qui nuit à l'intégration cohérente d'initiatives parfois inadaptées aux milieux urbains<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> Schertzer, R., et M. Paquet, 2020. « How well Is Canada's Intergovernmental System Handling the Crisis? », *Options politiques*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, <https://policyoptions.irpp.org/fr/magazines/avril-2020/how-well-is-canadas-intergovernmental-system-handling-the-crisis/>.

<sup>7</sup> « Thuringia: Germany's coronavirus guinea pigs? », 2020. *Deutsche Welle News*, 25 mai, <https://www.dw.com/en/thuringia-germanys-coronavirus-guinea-pigs/a-53559295>.

<sup>8</sup> Schäfer, F., 2020. « Der Kampf gegen das Virus geht in die nächste Phase - schlägt jetzt die Stunde der Kantone? » *Neue Zürcher Zeitung*, 14 mai, <https://www.nzz.ch/schweiz/coronavirus-schweiz-schlaegt-die-stunde-der-kantone-ld.1556443?reduced=true>.

<sup>9</sup> Kukucha, C. J., 2016. *Provincial/Territorial Governments and the Negotiation of International Trade Agreements*, IRPP Insight 10, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques.

<sup>10</sup> Schertzer, R., A. McDougall et G. Skogstad, 2016. *Collaboration and Unilateral Action: Recent Intergovernmental Relations in Canada*, IRPP Study 62, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques.

<sup>11</sup> Bradford, N., 2018. *A National Urban Policy for Canada? The Implicit Federal Agenda*, IRPP Insight 24, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques.

## UNE APPROCHE À PLUSIEURS VOLETS

Comme l'écrivait récemment Bob Rae, l'ancien premier ministre de l'Ontario : « Ottawa a créé la Commission Rowell-Sirois il y a de nombreuses décennies pour gérer les conséquences de la Grande Dépression. Nul doute qu'il nous faut aujourd'hui un organisme semblable<sup>12</sup>. » De fait, la Commission nationale d'emploi de 1938, puis la Commission Rowell-Sirois de 1940 avaient fourni l'expertise nécessaire au passage à un État-providence keynésien. De même, en 1984, la Commission Macdonald avait frayé la voie au programme de politiques de marché de la fin des années 1980 et de la décennie suivante.

Pour assurer leur réussite, les réorientations transformatrices doivent reposer sur une approche à plusieurs volets dont les objectifs généraux et les instruments concrets se renforcent mutuellement. Il s'agit là d'un défi stratégique et social majeur, pour des raisons à la fois pratiques et politiques. Car les changements de fond suscitent inévitablement conflits et incertitudes. Ils exigent de réaffecter les ressources du pouvoir à d'autres domaines et acteurs, et leurs effets varient selon les secteurs économiques. Or, l'ensemble complexe et différencié des politiques actuelles pèse plus lourd qu'à l'époque des précédentes réorientations.

Une commission d'enquête, dotée d'un vaste mandat représentatif des divers intérêts de la société canadienne, permettrait cependant d'orienter, de légitimer et de dynamiser une ample transformation. Ses travaux de recherche offriraient aux décideurs de précieuses informations et alimenteraient le débat public. Surtout, une telle commission pourrait élaborer une approche pleinement intégrée. À l'exemple des transformations passées, cette approche comprendrait des mesures innovantes qui renforcent l'industrie, les infrastructures et le tissu social tout en favorisant une transition légitime et efficace vers un nouveau programme d'action<sup>13</sup>. Les politiques industrielles doivent prendre en compte les effets positifs et négatifs de l'activité économique sur la société et l'environnement. L'État devrait encourager les comportements économiques propices à la résilience et à la durabilité des collectivités. Ces politiques stimuleraient ainsi le changement dans des secteurs comme les transports, les communications ou les services bancaires en les incitant à créer les bases techniques et financières qui serviront aux interactions économiques et sociales de l'après-pandémie. Enfin, des politiques de développement social pourraient compenser les effets redistributifs des mesures transformatrices en vue d'une transition équitable et inclusive.

## CONCLUSION

Le fédéralisme canadien concentre les pouvoirs entre les mains des dirigeants fédéraux et provinciaux, mais la relative faiblesse de ses contrepoids institutionnels permet aux gouvernements du pays d'engager des changements de fond plus aisément que

<sup>12</sup> Rae, B., 2020. « Federalism and the COVID-19 Crisis: The View from Canada », Ottawa, Forum des fédérations, [http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2020/04/Bob\\_RAE\\_CanadaCOVID.pdf](http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2020/04/Bob_RAE_CanadaCOVID.pdf).

<sup>13</sup> Eden, L., et M. A. Molot, 1993. « Canada's National Policies: Reflections on 125 Years », *Canadian Public Policy*, vol. 19, n° 3, p. 232-251.

dans la plupart des fédérations. Ce modèle peut toutefois entraver l'élaboration, l'application et la cohésion de programmes d'envergure. Jusqu'à présent, le Canada a su relever ces défis en combinant trois éléments : leadership transformateur, collaboration intergouvernementale et commissions d'enquête aux vastes mandats. C'est ainsi qu'il a négocié ses plus grands tournants.

Il n'est donc pas impossible d'imprimer au pays une nouvelle et ambitieuse trajectoire. En ce moment critique qui a vulnérabilisé le régime actuel d'économie de marché, les politiciens de centre gauche disposent de nombreux atouts. Il leur faut toutefois prévoir d'éventuels revers et mobiliser les capacités de gouvernance nécessaires à la pérennisation d'une réforme aussi complexe. Par définition, les moments critiques sont de courte durée. Mais la pandémie ne sera sans doute pas endiguée avant de longs mois. Nos décideurs doivent pourtant agir rapidement, alors même qu'ils recentrent leurs activités de gestion de crise sur la planification d'une reprise à long terme. Face à cette échéance inconnue, le temps leur est compté.



---

# Reconnaître et composer : les défis d'une fédération multinationale

Alain Noël

## INTRODUCTION

Le Canada est une fédération multinationale, elle est composée de plus d'une nation, mais elle ne se reconnaît pas comme telle. Le Québec, seul État francophone d'Amérique du Nord, n'a pas signé la *Loi constitutionnelle de 1982*, et la réconciliation avec les peuples autochtones n'engendre guère plus que des excuses et des gestes symboliques<sup>1</sup>. Comme la majorité des Canadiens semble satisfaite de cette situation et que les voies politiques du changement demeurent bloquées, il faut peut-être se résigner à cette situation, même si elle engendre de la méfiance et rend toute réforme institutionnelle difficile. À terme, les minorités nationales en prendront probablement leur parti. Mais ce blocage n'est pas sain. Comme l'observe le sociologue allemand Wolfgang Streeck, ce n'est pas parce qu'une solution n'est pas en vue qu'il ne faut pas prendre la mesure du problème<sup>2</sup>. Si on veut penser le Canada comme fédération résiliente, il faut prendre acte de ses ratés et commencer à envisager des solutions possibles. Il y a plusieurs avenues possibles, mais il faut impérativement commencer par reconnaître la réalité de nations internes, pour ensuite composer avec celles-ci. Le verbe « composer » apparaît ici particulièrement approprié, car il signifie à la fois s'accorder avec l'autre en faisant des concessions, et former un nouveau tout en rassemblant différents éléments, comme lorsque l'on compose un bouquet avec des fleurs variées. Composer un bouquet riche de nos différences, c'est là le défi existentiel du Canada.

---

<sup>1</sup> Russel, P. H., 2017. *Canada's Odyssey: A Country Based on Incomplete Conquests*, Toronto, University of Toronto Press.

<sup>2</sup> Streeck, W., 2014. *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, Londres, Verso, p. viii.

## UNE FÉDÉRATION MULTINATIONALE QUI NE DIT PAS SON NOM

Le Canada ne s'est jamais reconnu comme fédération multinationale. Constitutionnellement, la démocratie elle-même apparaissait mal assurée, les principaux textes constitutifs faisant largement l'impasse sur la logique du gouvernement responsable et du parlementarisme, pour insister surtout sur les prérogatives de la Couronne<sup>3</sup>. Même dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec* de 1998, où la Cour suprême introduit explicitement le principe démocratique comme pilier de l'ordre constitutionnel canadien, la légitimité repose moins sur la volonté du peuple que sur le respect de la Constitution<sup>4</sup>. Il en va de même pour les peuples qui composent le Canada de 1867. La Cour suprême parle de « peuples différents » mais ne les nomme pas, et elle s'empresse de souligner qu'en formant une fédération, ces peuples ont consenti à se fondre dans une seule nation<sup>5</sup>.

Au-delà des textes constitutifs, cependant, le poids du politique s'est imposé. Comme le souligne le professeur de droit à l'Université Laval Patrick Taillon, « le silence des textes constitutionnels canadiens n'a pas empêché le développement de pratiques démocratiques effectives<sup>6</sup> », en transformant graduellement des pratiques et des usages en conventions. Il en va un peu de même pour le fédéralisme multinational. Même si les peuples autochtones étaient exclus des négociations qui ont donné naissance à la fédération en 1867, et sont ramenés à des « minorités culturelles » dans le Renvoi de 1998, leur place dans l'ordre constitutionnel canadien était déjà inscrite dans un ensemble de traités reconnaissant leur souveraineté, ensemble qui allait continuer de se développer et d'évoluer dans la nouvelle fédération<sup>7</sup>. De la même façon, l'idée d'un pacte entre deux peuples fondateurs a été rejetée dès l'origine au Canada anglais<sup>8</sup>, mais le rapport de force réel entre les deux peuples a eu un impact durable et tangible sur l'évolution de la fédération. Sans ce rapport de force, la convention d'un droit de veto constitutionnel pour le Québec, qui a été respectée jusqu'en 1981, n'aurait pas eu de sens, le bilinguisme officiel n'aurait pas été adopté, et le programme de la péréquation n'existerait peut-être pas<sup>9</sup>.

Le Canada a cependant échoué à ancrer ces rapports dans la loi. Faute de reconnaître formellement son caractère multinational, la fédération canadienne réussit mal

<sup>3</sup> Taillon, P., 2019. « Une démocratie sans peuple, sans majorité et sans histoire : de la démocratie par le peuple à la démocratie par la Constitution », dans *Ré-imaginer le Canada : vers un État multinational ?*, F. Mathieu et D. Guénette (dir.), Québec, Presses de l'Université Laval, p. 145-146.

<sup>4</sup> Taillon, P., 2019. « Une démocratie sans peuple, sans majorité et sans histoire : de la démocratie par le peuple à la démocratie par la Constitution », p. 153.

<sup>5</sup> Taillon, P., 2019. « Une démocratie sans peuple, sans majorité et sans histoire : de la démocratie par le peuple à la démocratie par la Constitution », p. 163.

<sup>6</sup> Taillon, P., 2019. « Une démocratie sans peuple, sans majorité et sans histoire : de la démocratie par le peuple à la démocratie par la Constitution », p. 148-149.

<sup>7</sup> Papillon, M., 2019. « Les traités avec les peuples autochtones : un 5<sup>e</sup> pilier de l'ordre constitutionnel canadien ? », dans *Ré-imaginer le Canada : vers un État multinational ?*, F. Mathieu et D. Guénette (dir.), Québec, Presses de l'Université Laval.

<sup>8</sup> Silver, A. I., 1997. *The French-Canadian Idea of Federation*, 2<sup>e</sup> édition, Toronto, University of Toronto Press.

<sup>9</sup> Rioux Ouimet, H., 2014. « Quebec and Canadian Fiscal Federalism: From Tremblay to Séguin and Beyond », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 47, n° 1, p. 57-58. ; Béland, D., A. Lecours, G. P. Marchildon, H. Mou et M. R. Olfert, 2017. *Fiscal Federalism and Equalization Policy in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, p. 18.

à composer avec sa diversité profonde<sup>10</sup>. On a beau parler de réconciliation avec les peuples autochtones, reconnaître qu'un événement ou un autre se tient en territoire non cédé, les négociations sur l'autonomie gouvernementale, la prestation de services et la gestion des ressources n'en progressent pas plus rapidement. Pour aller plus loin, il faudra traiter des questions difficiles : le pouvoir, les ressources financières et l'exploitation des ressources naturelles<sup>11</sup>. Pour le Québec, la *Loi constitutionnelle de 1982* constitue un obstacle fondamental contraire à l'idée même de reconnaissance de la diversité profonde du pays.

## DE MULTIPLES VEROUS

Les acteurs politiques, les chercheurs et les observateurs s'entendent sur le caractère hautement improbable de toute réforme constitutionnelle d'importance. D'abord, les règles du jeu sont extrêmement exigeantes. Si les gouvernements s'étaient soumis aux règles qu'ils s'apprêtaient à ancrer dans la loi, la Constitution n'aurait pas été adoptée<sup>12</sup>. Pour changer la formule d'amendement de la Constitution, il faut dorénavant l'accord unanime des provinces et du gouvernement fédéral. Après avoir substantiellement modifié l'ordre constitutionnel, les gouvernements en ont assuré la pérennité en rendant les négociations qu'ils venaient de mener virtuellement impossibles à reproduire.

Politiquement, toute réforme constitutionnelle est également susceptible d'ouvrir une négociation large impliquant une foule d'enjeux et un grand nombre d'acteurs, notamment les peuples autochtones. Les critères de légitimité risquent aussi d'être exigeants, certaines provinces ayant rendu obligatoire la soumission de toute réforme constitutionnelle à un référendum.

Il n'est donc plus possible de revenir aux conditions qui existaient lors de l'adoption de l'Accord du lac Meech, où il s'agissait de convenir d'un nombre limité de concessions pour amener le gouvernement du Québec à signer la Constitution. En fait, de l'avis de tous les experts, la Constitution ne peut plus être modifiée ; elle est, conclut le politologue Kenneth McRoberts, « beyond repair<sup>13</sup> ».

Il faut dire que, à l'exception de McRoberts et de quelques autres, bien peu s'en formalisent au Canada anglais. La *Loi constitutionnelle de 1982* donne forme au nationalisme de la majorité. Celle-ci s'en accommode fort bien et ne voit pas la nécessité de reconnaître et d'accommoder les attentes des nations internes minoritaires : le Québec et les peuples autochtones.

<sup>10</sup> Gagnon, A.-G., 2019. « La valeur de la diversité au sein des démocraties libérales avancées : un monde qui nécessite des repères renouvelés », dans *Ré-imaginer le Canada : vers un État multinational ?*, F. Mathieu et D. Guénette (dir.), Québec, Presses de l'Université Laval.

<sup>11</sup> Russel, P. H., 2017. *Canada's Odyssey: A Country Based on Incomplete Conquests*, p. 438-439.

<sup>12</sup> Taillon, P., 2007. « Les obstacles juridiques à une réforme du fédéralisme », Cahier de recherche, Institut de recherche sur le Québec, p. 9.

<sup>13</sup> McRoberts, K., 2019. *Misconceiving Canada: The Struggle for National Unity*, 2<sup>e</sup> édition, Don Mills, Oxford University Press, p. 358.

Même la rigidité imposée par une constitution qui ne peut être amendée apparaît comme un pis-aller. Si on ne peut réformer véritablement le Sénat, par exemple, c'est le prix à payer aux yeux de la majorité pour maintenir le statu quo et les rapports de force que cette seconde chambre non élue et peu efficace incarne<sup>14</sup>.

## RECONNAÎTRE ET COMPOSER

Vingt-cinq ans après le référendum de 1995 sur la souveraineté, qui devait débloquer l'impasse, le gouvernement du Québec n'a toujours pas trouvé une formule qui permettrait d'aller de l'avant à sa satisfaction. En 2001, le député libéral et futur ministre des Affaires intergouvernementales canadiennes Benoît Pelletier publie un rapport qui allait inspirer le gouvernement de Jean Charest. En 2017, le gouvernement de Philippe Couillard a produit sa propre politique d'affirmation intitulée *Québécois, notre façon d'être Canadiens*<sup>15</sup>. Ces deux documents réitéraient largement, en les actualisant, les demandes formulées lors des négociations sur l'Accord du lac Meech. Mais ils n'avaient guère de solutions à proposer pour lever les solides verrous politiques et institutionnels prévenant toute démarche de réforme constitutionnelle. Le gouvernement Charest évoquait maladroitement la nécessité d'attendre que le fruit du changement soit mûr ; celui de M. Couillard se contentait prudemment de miser sur la poursuite d'une conversation ouverte entre Canadiens.

Dans les faits, la conversation n'a jamais démarré. Le premier ministre Justin Trudeau a rejeté l'idée de parler de la politique d'affirmation du Québec avant même de la connaître. Sept des treize premiers ministres des provinces et territoires n'ont pas même pris la peine de réagir à cette politique, qui a surtout été discutée dans les médias du Québec<sup>16</sup>.

Les chercheurs en sciences sociales et en droit n'ont pas nécessairement plus de réponses à apporter pour faire face à cette impasse politique. Il existe au Québec une riche école de la diversité, qui prend au sérieux le défi de penser un fédéralisme multinational à même de composer avec des nations internes<sup>17</sup>. Cette école a beaucoup apporté à la réflexion sur les fondements normatifs et comparatifs du fédéralisme multinational et elle informe très clairement la politique d'affirmation du Québec. Mais elle a finalement assez peu à dire sur la façon de faire face à ce que le professeur de science politique à l'Université du Québec à Montréal Alain-G. Gagnon appelle « la raison du plus fort<sup>18</sup> ». Au Canada comme en Espagne, c'est précisément cette raison du plus fort qui empêche la réalisation du fédéralisme multinational.

<sup>14</sup> McRoberts, K., 2019. *Misconceiving Canada: The Struggle for National Unity*, p. 359 ; Noël, A., 2019. *Utopies provisoires : essais de politique sociale*, Montréal, Québec Amérique, p. 205.

<sup>15</sup> Gouvernement du Québec, 2017. *Québécois, notre façon d'être Canadiens : politique d'affirmation du Québec et de relations canadiennes*, Québec, Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes.

<sup>16</sup> McRoberts, K., 2019. *Misconceiving Canada: The Struggle for National Unity*, p. 364.

<sup>17</sup> Gagnon, A.-G., 2019. « La valeur de la diversité au sein des démocraties libérales avancées : un monde qui nécessite des repères renouvelés », p. 30.

<sup>18</sup> Gagnon, A.-G., 2008. *La raison du plus fort : plaidoyer pour le fédéralisme multinational*, Montréal, Québec Amérique.

Dans un rare essai sur la question, le juriste Dave Guénette tente de repérer les quelques voies qui sont encore « ouvertes pour faire évoluer le Canada vers une structure plus en phase avec son caractère multinational<sup>19</sup> ». Il en identifie deux, la voie unilatérale et la voie bilatérale, qui permettent d'éviter une procédure multilatérale que Peter Russell qualifie de « virtuellement inutilisable<sup>20</sup> ».

La voie unilatérale consiste à forcer la prise en compte d'un enjeu en tenant un référendum sur une question d'ordre constitutionnel et en invoquant l'obligation de négocier reconnue par la Cour suprême dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*. L'autre option, qui est en fait la seule pour les peuples autochtones, consiste à s'adresser aux tribunaux<sup>21</sup>. Ces deux options unilatérales comportent des limites évidentes. L'obligation de négocier mène directement à la voie multilatérale. Quant aux recours aux tribunaux, s'ils peuvent aboutir à un élargissement des droits, ils risquent aussi de consolider un statu quo défavorable à la reconnaissance effective des nations internes.

La voie bilatérale consiste à miser sur la possibilité, reconnue dans l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, de modifier par entente entre le gouvernement fédéral et un gouvernement provincial un aspect de la Constitution concernant uniquement cette province. En utilisant de façon régulière cette procédure, une province pourrait accroître l'asymétrie dans la fédération. Des ententes intergouvernementales bilatérales pourraient également servir à cette fin, même si leur statut juridique demeure plus précaire<sup>22</sup>. Les peuples autochtones, à cet égard, peuvent miser sur la négociation de nouveaux traités pour faire reconnaître leurs demandes.

Parce qu'elle ne ramène pas nécessairement au cadre multilatéral, la voie bilatérale semble la plus prometteuse. La possibilité d'ententes intergouvernementales ou de traités, en particulier, semble plus à même de contourner la rigidité du cadre constitutionnel. Guénette s'inquiète du caractère plus fragile de telles ententes, toujours répudiables. Cette inquiétude est légitime, mais elle ne doit pas être exagérée. L'entente finale Canada-Québec sur le Régime québécois d'assurance parentale signée en février 2005 offre à cet égard un exemple parlant. Longuement négociée, cette entente bilatérale introduisait une asymétrie importante dans les politiques sociales, en permettant au Québec de conserver les fonds de l'assurance-emploi destinés aux congés parentaux pour créer son propre régime, plus généreux et plus en phase avec les attentes des partenaires sociaux et des parents<sup>23</sup>. Légalement, rien ne prévient un retour en arrière advenant un désaccord. La logique institutionnelle, cependant, rend un tel recul très improbable.

<sup>19</sup> Guénette, D., 2019. « D'ambiguïté et d'opportunités : le constitutionnalisme et les tensions nationales au Canada », dans *Ré-imaginer le Canada : vers un État multinational ?*, F. Mathieu et D. Guénette (dir.), Québec, Presses de l'Université Laval, p. 304.

<sup>20</sup> Russel, P. H., 2017. *Canada's Odyssey: A Country Based on Incomplete Conquests*, p. 425.

<sup>21</sup> Guénette, D., 2019. « D'ambiguïté et d'opportunités : le constitutionnalisme et les tensions nationales au Canada », p. 304-305.

<sup>22</sup> Guénette, D., 2019. « D'ambiguïté et d'opportunités : le constitutionnalisme et les tensions nationales au Canada », p. 308-309.

<sup>23</sup> Noël, A., 2012. « Asymetry at Work: Quebec's Distinct Implementation of Programs for the Unemployed », dans K. Banting et J. Meadow (dir.), *Making EI Work*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

Une fois en place, les nouveaux programmes sociaux peuvent évoluer à la marge, mais ils sont très rarement démantelés.

Une autre option, qui n'est pas retenue par Guénette, consiste à emprunter la voie unilatérale sans entretenir d'attentes constitutionnelles. Un peu comme pour les ententes intergouvernementales bilatérales, il s'agit d'aller de l'avant sans attendre pour affirmer les prérogatives et le caractère distinct d'une nation interne. Si le Québec optait pour un mode de scrutin proportionnel et par le fait même pour une nouvelle façon de se gouverner, par exemple, sa trajectoire nationale serait fortement affirmée dans un pays allergique aux grandes réformes politiques et elle serait tracée pour le long terme, sans recours à la négociation et sans amendements constitutionnels. En suivant sa propre voie, le Québec forcerait ses partenaires de la fédération canadienne à reconnaître et à composer avec son caractère distinct.

## CONCLUSION

Le Canada est indéniablement une fédération multinationale. L'histoire du pays n'a de sens qu'à la lumière de la nécessité récurrente de composer avec les nations qui le constituent<sup>24</sup>. Pourtant, ce fait n'est reconnu ni constitutionnellement ni politiquement. Le Canada se pense toujours comme un État mononational, et, pour ne rien laisser au hasard, il applique une multitude de verrous afin de prévenir toute remise en question constitutionnelle. Cette politique du déni a comme conséquence d'engendrer la méfiance et de prévenir toute modification constitutionnelle d'envergure. Les voies de sortie sont peu nombreuses, comme le font ressortir les prises de position du gouvernement du Québec, des communautés autochtones ou des chercheurs tentant de penser une solution. Dans les circonstances, il faut surtout compter sur les nations minoritaires pour aller de l'avant et affirmer leurs visions et leurs prérogatives, afin de forcer la majorité à les reconnaître et à composer avec leurs attentes. Les résultats risquent d'être modestes et en deçà des exigences de la situation, mais il n'y a pas moyen de procéder autrement. Comme je le soulignais en introduction, ce n'est pas parce qu'une solution satisfaisante demeure improbable qu'il faut s'empêcher de penser le problème.

---

<sup>24</sup> Russel, P. H., 2017. *Canada's Odyssey: A Country Based on Incomplete Conquests*, p.360.

---

# La mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones : une tâche inachevée

Sheryl Lightfoot

## INTRODUCTION

L'État-nation que nous appelons le Canada a été fondé sur le déni arbitraire et unilatéral du droit à l'autonomie gouvernementale des Premières Nations, des Inuits et des Métis. Selon la présomption coloniale en cours au XIX<sup>e</sup> siècle, les peuples autochtones devaient disparaître ou s'assimiler. Cela ne s'est pas produit. Mais en ce XXI<sup>e</sup> siècle, ils restent largement tributaires de cette vision archaïque. Du double point de vue étatique et individuel, le Canada et ses citoyens doivent réparer cette injustice pour assurer à la fédération un avenir vraiment prometteur. Ce qui nécessite de respecter les droits inhérents des peuples autochtones de façon beaucoup plus probante et transformatrice.

Des progrès ont été accomplis dans certains secteurs de l'autonomie gouvernementale. Mais dans la plupart des domaines de nos vies, nous restons assujettis aux décisions d'une classe politique, de bureaucrates et de juges qui comprennent ou reconnaissent difficilement nos lois, protocoles, traditions, valeurs et besoins<sup>1</sup>. Nos communautés en paient un lourd tribut. Ce prix est particulièrement élevé pour la jeunesse autochtone, qui se voit encore refuser la qualité de vie et les possibilités offertes à la majorité des jeunes Canadiens.

Nous avons vu à maintes reprises que le statu quo est source de désordre et de conflits. Il nous oblige par exemple à dresser des barricades ou à perturber l'économie pour défendre nos droits. Or l'État canadien ne peut prétendre à une pleine légitimité sans

---

<sup>1</sup> L'auteure parle des peuples autochtones à la première personne car elle est une Anishinaabe de la bande Ojibwé du lac Supérieur.

respecter ce que la Cour suprême a appelé la « souveraineté préexistante » des Premières Nations, des Inuits et des Métis<sup>2</sup>.

L'immense majorité des Canadiens souhaitent un avenir fondé sur une véritable réconciliation avec les peuples autochtones, nous disent les sondages<sup>3</sup>. Mais qu'entend-on au juste par « réconciliation » ?

## LE CADRE D'UNE VÉRITABLE RÉCONCILIATION

La Commission de vérité et réconciliation du Canada a mené un examen exhaustif des crimes les plus atroces perpétrés en vertu des lois et politiques coloniales canadiennes. Son rapport de 2015 conclut à la possibilité d'une réconciliation si le pays accepte de transformer ses liens politiques, économiques et juridiques avec les peuples autochtones<sup>4</sup>. Et il rappelle l'existence d'un cadre pour mener à bien cette tâche qui s'étendra « sur plusieurs générations ».

Dans l'énoncé de son premier principe, la Commission précise ainsi que la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA) constitue le « cadre d'une réconciliation à tous les niveaux et secteurs de la société ». Adoptée en septembre 2007 par l'Assemblée générale des Nations Unies après plus de 20 ans d'intenses délibérations entre États et peuples autochtones, la Déclaration établit que ces derniers, à l'instar de toute nation, ont le droit inhérent à l'autodétermination. Elle récuse aussi expressément les doctrines de supériorité raciale invoquées pour justifier et masquer la négation de ce droit.

La Déclaration exhorte les États à collaborer avec les peuples autochtones à la réparation des graves préjudices causés par des politiques qui leur furent imposées pendant des générations, comme les pensionnats, et à éviter que de tels torts soient infligés à nouveau. Elle prévoit à cet effet une série d'obligations et de mesures de protection dans des domaines comme l'éducation, la gestion des terres, les services sociaux et le développement économique. L'ensemble de ces mesures et obligations forme un programme d'action nous permettant de regagner la maîtrise de nos vies et de notre avenir.

Des représentants autochtones ont consacré des décennies d'efforts acharnés à l'élaboration de cet instrument de défense des droits de la personne<sup>5</sup>, délaissant leurs

<sup>2</sup> Voir, par exemple, *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 SCR, n° 1010, <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/1569/index.do>.

<sup>3</sup> Reconciliation Canada, 2017. *The Canadian Reconciliation Landscape: Current Perspectives of Indigenous Peoples and Non-Indigenous Canadians*, North Vancouver, Reconciliation Canada, [https://reconciliationcanada.ca/staging/wp-content/uploads/2017/05/NationalNarrativeReport-ReconciliationCanada-Release-dMay2017\\_3.pdf](https://reconciliationcanada.ca/staging/wp-content/uploads/2017/05/NationalNarrativeReport-ReconciliationCanada-Release-dMay2017_3.pdf).

<sup>4</sup> Commission de vérité et réconciliation du Canada, 2015. *Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir : sommaire du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada*, Winnipeg, Centre national pour la vérité et la réconciliation, Université du Manitoba, [http://www.trc.ca/assets/pdf/French\\_Exec\\_Summary\\_web\\_revised.pdf](http://www.trc.ca/assets/pdf/French_Exec_Summary_web_revised.pdf).

<sup>5</sup> Lightfoot, S., 2016. *Global Indigenous Politics: A Subtle Revolution*, Abingdon, Routledge.

familles et leurs communautés pour faire valoir leurs droits dans les salles de réunion des Nations Unies. Ils ont consenti ces sacrifices pour que les normes définies dans le long préambule et les 46 articles de la Déclaration nous servent à rebâtir nos communautés tout en assurant à nos futures générations les moyens de s'épanouir en toute sécurité, sans renier leur culture ni leur identité.

Nos chefs et nos aînés savaient l'importance cruciale d'inscrire ces normes dans les droits internationaux de la personne pour pousser des États comme le Canada à collaborer enfin à l'instauration de changements pourtant urgents et fondamentaux.

Le processus de négociation et d'adoption a été ardu. Le Canada a joué un rôle clé pour rallier des appuis étatiques à la Déclaration, mais il a ensuite voté contre son adoption. En 2010, le gouvernement conservateur de Stephen Harper a finalement appuyé le texte qu'il avait répudié, se disant « désormais convaincu que le Canada peut interpréter les principes de la Déclaration de façon conforme à sa Constitution et à son cadre juridique<sup>6</sup> ». En 2016, le gouvernement libéral de Justin Trudeau a franchi un pas supplémentaire, annonçant que « le Canada appuie sans réserve la DNUDPA<sup>7</sup>. » Dans son discours du Trône de décembre 2019, il s'est engagé à « élaborer conjointement et déposer un projet de loi pour mettre en œuvre la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones au cours de la première année du nouveau mandat<sup>8</sup> ».

Le Canada est aujourd'hui partie prenante d'un consensus mondial dont témoignent les résolutions adoptées à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations unies, selon lequel la Déclaration doit s'appliquer dans ses principes comme dans sa pratique. Sa mise en œuvre n'en demeure pas moins un défi de taille. La Commission de vérité et réconciliation en a fait le cadre d'une véritable réconciliation, mais l'épreuve décisive résidera dans ses mesures d'application : relèveront-elles d'une volonté concrète ou de vœux pieux ?

J'ai eu le privilège d'assister, fin 2019, à l'adoption par l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique d'une loi sur la mise en œuvre de la Déclaration. De portée modeste, cette loi n'apporte aucun changement de fond à la législation ou aux politiques de la province. Elle prévoit simplement que la Colombie-Britannique et les peuples autochtones conçoivent ensemble un plan de mise en œuvre comportant de nouvelles lois et des réformes législatives que le Parlement examinera à une date ultérieure. Amorcé au début 2020, ce processus n'a toujours fait l'objet d'aucune précision<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Gouvernement du Canada, 2010. « Énoncé du Canada appuyant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones », Ottawa, Affaires autochtones et du Nord Canada, <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1309374239861/1309374546142>.

<sup>7</sup> Gouvernement du Canada, « Le Canada appuie maintenant la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones sans réserve », Ottawa, Affaires autochtones et du Nord Canada, 2016, <https://www.canada.ca/fr/affaires-autochtones-nord/nouvelles/2016/05/le-canada-appuie-maintenant-la-declaration-des-nations-unies-sur-les-droits-des-peuples-autochtones-sans-reserve.html>.

<sup>8</sup> Gouvernement du Canada, 2019. « Discours du trône », Ottawa, Bureau du Conseil privé, <https://www.canada.ca/fr/conseil-privé/campagnes/discours-trone/discours-du-trone.html>.

<sup>9</sup> Hudson, M., 2020. *New Tools for Reconciliation: Legislation to Implement the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, <https://irpp.org/fr/research-studies/new-tools-for-reconciliation-legislation-to-implement-the-un-declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples/>.

Sans être une avancée majeure, la loi fut néanmoins perçue comme un rare et authentique geste de réconciliation. Ce qu'est venu souligner l'appui de tous les partis politiques de la législature, étayé par le vaste soutien des peuples autochtones et des leaders industriels<sup>10</sup>.

Malheureusement, d'autres réactions suscitent moins d'optimisme.

La loi britanno-colombienne s'inspire du projet de loi d'initiative parlementaire C-262, présenté par le député néo-démocrate Romeo Saganash et adopté en 2018 à la Chambre des communes, dont on pouvait raisonnablement penser qu'il serait bientôt intégré au droit canadien<sup>11</sup>.

De portée tout aussi modeste, ce projet de loi prévoyait simplement qu'Ottawa collabore avec les peuples autochtones à l'identification des lois et politiques à modifier et des mesures d'application à privilégier. À ce stade, on aurait pu l'intituler « Le moins qu'on puisse faire pour encore pouvoir prétendre appuyer la Déclaration de l'ONU ». Mais c'était déjà trop demander à certains. Une fois adopté, des députés conservateurs se sont félicités d'avoir voté contre en se topant dans la main. Le projet de loi est mort au feuillet en juin 2019, victime des manœuvres dilatoires des conservateurs du Sénat, qui n'a donc pu procéder au vote final.

## LES DÉFENSEURS DU STATU QUO

Autodétermination, égalité de tous les peuples et individus, droit à l'éducation et à l'expression de sa culture et de ses traditions, droit de ne subir aucune discrimination ni assimilation forcée : tels sont les droits universels que la communauté internationale s'est engagée à respecter. Le mouvement de défense des droits des Autochtones est à l'avant-plan de plusieurs enjeux cruciaux qui agitent les démocraties libérales. Des enjeux qui concernent notamment la façon d'interpréter et d'appliquer les normes universelles relatives aux droits de la personne pour répondre aux besoins souvent collectifs des exclus et réparer les torts qu'ils ont subis.

Ce mouvement est à la fois conservateur et radical. Conservateur parce que sa revendication centrale appelle l'ensemble des pays à reconnaître au moins nominalement les droits des Autochtones. Radical parce que le seul fait de reconnaître que ces droits ont été bafoués et que les Autochtones méritent réparation met en cause la légitimité de démocraties libérales comme le Canada, pourtant reconnues pour respecter les droits de la personne et la règle de droit.

Inévitablement, l'application de la Déclaration de l'ONU se heurte ainsi au même racisme systémique qui a maintenu les peuples autochtones sous l'emprise de l'État

<sup>10</sup> Bill 41, *Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act*, 2019. <https://www.leg.bc.ca/parliamentary-business/legislation-debates-proceedings/41st-parliament/4th-session/bills/first-reading/gov41-1>.

<sup>11</sup> Projet de loi C-262, *Loi visant à assurer l'harmonie des lois fédérales avec la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, 2018. <https://www.parl.ca/Document-Viewer/fr/42-1/projet-loi/C-262/troisieme-lecture>.

canadien. Les privilégiés des sociétés coloniales dominent le discours public et peuvent déterminer selon leurs propres valeurs la gravité des problèmes et l'acceptabilité des solutions. Tout en niant l'urgence de combattre le racisme et la discrimination systémiques, politiciens et pontifes ont souvent instrumentalisé le racisme pour entraver les vastes changements réclamés par les peuples autochtones. Les exemples abondent. Pensons aux craintes qu'ils attisent en alléguant que les Autochtones veulent des « droits et des privilèges spéciaux » ou que « leurs demandes excessives ruineront le pays », alors qu'ils souhaitent simplement mettre fin aux politiques discriminatoires et obtenir les mêmes droits que tous les Canadiens.

Certains experts et politiciens, notamment en Colombie-Britannique, appuient la mise en œuvre de la Déclaration<sup>12</sup>. Mais d'autres s'y opposent en reprenant souvent ce scénario : reconnaissant d'abord les préjudices infligés aux Autochtones, ils disent ensuite soutenir les principes de la Déclaration, puis décrètent son application inutile. Après tout, arguent-ils, les droits des Autochtones sont déjà reconnus dans la Constitution, et leur application progresse au gré de la jurisprudence et des politiques gouvernementales. Certains ajoutent même qu'il serait dommageable d'appliquer la Déclaration, car on transgresserait ainsi l'équilibre des droits inscrits dans notre tradition juridique.

En dépit de sa tonalité progressiste – on reconnaît les injustices et le besoin de réconciliation –, cet argumentaire protège le statu quo de trois façons : on prétend avec condescendance mieux connaître les besoins des Autochtones qu'eux-mêmes ; on sous-estime clairement la gravité des préjudices qu'ils continuent de subir ; et on laisse entendre que leurs revendications sont excessives. Or, même à l'insu de ses défenseurs, ces raisonnements reposent sur des tropismes racistes.

Prenons le texte d'opinion paru dans le *Financial Post* pendant l'examen à la Chambre des communes du projet de loi fédéral sur la mise en œuvre de la Déclaration<sup>13</sup>. Ses auteurs, un éminent avocat d'entreprise et un ancien ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, parlent certes des « préjudices historiques » infligés aux Autochtones, mais affirment ensuite que l'évolution de la jurisprudence et des politiques canadiennes a « déjà largement contribué à réparer ces torts ». Si la Déclaration « regorge de messages d'espoir et de nobles aspirations », poursuivent-ils, sa mise en œuvre « anéantirait l'approche de réconciliation patiemment élaborée par nos tribunaux » et rendrait « impossible » tout équilibre des droits. À l'appui de cette étonnante allégation, ils soutiennent qu'elle « accorderait aux Canadiens autochtones des droits refusés à leurs compatriotes ». En guise d'exemple, ils citent les dispositions exigeant que les peuples autochtones consentent aux décisions touchant leurs propres terres.

<sup>12</sup> Voir, par exemple, Papillon, M., et T. Rodon, 2017. *Indigenous Consent and Natural Resource Extraction*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, <https://irpp.org/fr/research-studies/insight-no16/>.

<sup>13</sup> Swain, H., et J. Baillie, 2018. « The Trudeau government signs on to give Aboriginals veto rights nobody else has », *Financial Post*, 26 janvier, <https://financialpost.com/opinion/the-trudeau-government-signs-on-to-give-aboriginals-veto-rights-nobody-else-has>.

La notion de « consentement » mérite ici quelques précisions. Elle est familière à tout citoyen ayant un jour signé un formulaire de consentement, selon un droit largement reconnu. Mais quand la Déclaration de l'ONU parle de droits territoriaux, elle désigne expressément des droits collectifs et non individuels. C'est-à-dire les droits qu'exercent les peuples autochtones par le biais de leurs propres gouvernements et des processus décisionnels issus de leurs traditions, comme le fait tout autre gouvernement en prenant des décisions collectives au nom de ses citoyens. Tous les Canadiens jouissent de ces mêmes droits par la voie des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, qui ont le devoir de respecter leurs compétences mutuelles en vertu de la Constitution et de la common law.

De fait, les droits collectifs définis dans la Déclaration diffèrent fondamentalement des droits dont jouissent tous les Canadiens. Mais pourquoi serait-ce irrecevable en soi ? Déjà, notre tradition constitutionnelle, dont le texte d'opinion du *Financial Times* fait pourtant l'éloge, reconnaît les droits distincts des peuples autochtones. Les droits conférés par traité inscrits dans la Constitution varient pour les signataires autochtones et non autochtones. Et la Cour suprême a établi que nos droits ancestraux sont sui generis : collectifs et intergénérationnels, ils englobent des pouvoirs juridictionnels particuliers, différents des droits fonciers des autres Canadiens<sup>14</sup>.

Et c'est justement la prise en compte de telles différences qui permet à une fédération de rassembler des peuples distincts. Notre tradition juridique établit tout aussi clairement qu'en présence de discrimination systémique et enracinée, l'application différenciée des droits est indispensable à une égalité réelle.

## L'ÉPREUVE DÉCISIVE DE LA MISE EN ŒUVRE

Selon la Cour suprême, la nécessité de combler l'écart entre la « souveraineté préexistante » des Premières Nations, des Inuits et des Métis et la souveraineté « proclamée » de l'État canadien constitue un impératif constitutionnel. Au mieux, la réaction de la fédération à cet impératif s'est révélée anémique et fragmentaire. Certains peuples autochtones ont vu leurs droits notablement reconnus par des accords ou des décisions judiciaires, d'autres n'ont toujours aucun droit officiel sur les terres régies et exploitées par leurs ancêtres bien avant la fondation du Canada.

La Déclaration de l'ONU est réparatrice, car elle définit les mesures nécessaires pour remédier à des siècles de négation et de violation systématiques des droits fondamentaux des peuples autochtones. Mais elle est aussi prospective, car elle préconise la collaboration et le partenariat pour créer des liens équitables et harmonieux.

Certes, on soutiendra que nombre de ses dispositions ont déjà une incidence légale au pays. Selon une tradition juridique bien établie, le Canada interprète en effet ses obligations à la lumière des normes internationales en matière de droits de la per-

<sup>14</sup> Instauré par l'arrêt *Guerin c. La Reine*, 1984. <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/2495/index.do>.

sonne. Il invoque déjà la Déclaration en ce sens, plusieurs tribunaux inférieurs, cours et organismes l'ayant citée dans leurs décisions. Et tout indique qu'il maintiendra cette approche, Ottawa l'ayant de nouveau invoquée dans sa récente Loi sur l'évaluation d'impact, qui fait explicitement mention de son engagement en faveur de la Déclaration de l'ONU<sup>15</sup>.

C'est donc dire qu'une mise en œuvre partielle est en cours, ce qui influera forcément sur le cadre juridique de la fédération. Mais le fait de réserver aux seuls tribunaux l'interprétation et l'application des droits des Autochtones pose problème. Long et coûteux, le règlement de litiges impose un lourd fardeau aux peuples autochtones comme à l'ensemble du pays. Et les tribunaux ont clairement indiqué que les procédures contentieuses nuisent aux efforts de réconciliation.

Contrairement aux litiges réglés au cas par cas, les lois de mise en œuvre inspirées de celle de la Colombie-Britannique permettent une application beaucoup plus uniforme. Et je garde espoir qu'une telle loi sera adoptée au niveau fédéral. En définissant les processus de coopération entre les peuples autochtones et les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, elle viendrait concrétiser le modèle de coopération et de partenariat préconisé par la Déclaration de l'ONU.

Sans assurer une pleine réconciliation, cette loi constituerait une étape préalable à l'application effective des obligations qui incombent au Canada en vertu de la Déclaration. Une étape attendue de longue date.

---

<sup>15</sup> Hudson, M., 2020. *New Tools for Reconciliation: Legislation to Implement the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*.



---

# Renforcer la résilience fiscale du Canada

Kyle Hanniman

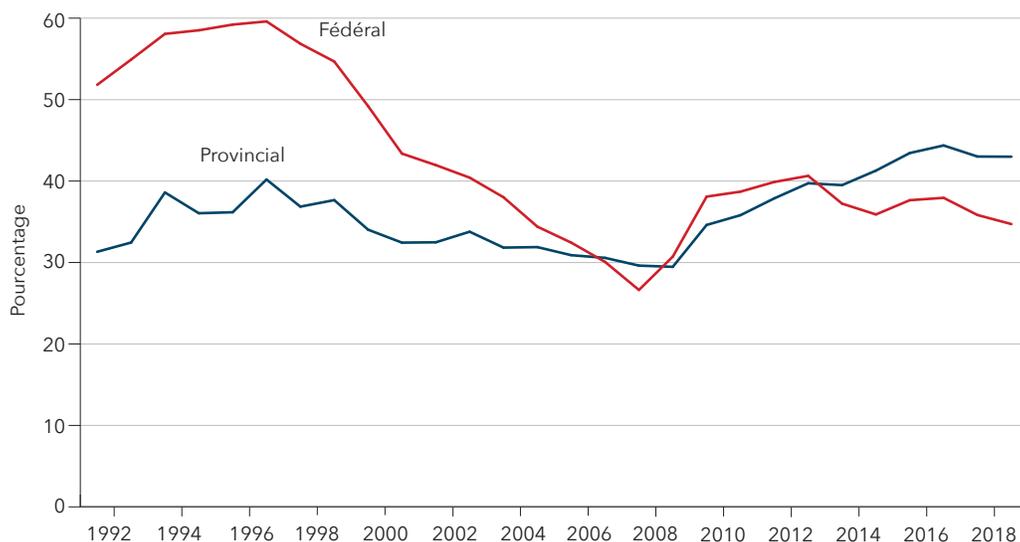
## INTRODUCTION

La capacité d'emprunt du secteur public figure depuis nombre d'années parmi les principaux facteurs de résilience du Canada. Elle nous a permis de cumuler un déficit anticyclique lors de la crise financière mondiale, puis d'aider les entreprises et les ménages en difficulté pendant la pandémie actuelle. Mais elle varie considérablement selon les ordres de gouvernement. Le gouvernement fédéral est beaucoup mieux placé que les provinces pour stabiliser son ratio dette/PIB, tout comme il est moins vulnérable aux chocs de crédit. Cette asymétrie existe ailleurs qu'au Canada, mais elle nous expose à des risques particuliers en raison de l'ampleur inégale des dettes provinciales.

Il nous faut donc stabiliser graduellement l'emprunt des provinces tout en poursuivant d'autres objectifs comme la prestation de services adéquats, l'investissement et la stabilisation fiscale. À la différence des années 1990, la faiblesse des taux d'intérêt aidera nos décideurs à concilier ces objectifs. Mais cela ne suffira pas. Ils devront aussi raffermir la capacité fiscale des provinces tout en les incitant à renforcer leur discipline budgétaire. C'était vrai avant que la pandémie ne fasse exploser les déficits. Ce le sera plus encore pendant la reprise économique.

Pour y arriver, je propose une approche à deux volets : hausse marquée des transferts fédéraux, et création d'un mécanisme de relance conditionnel pour financer les déficits provinciaux à taux d'intérêt fédéral. Les nouveaux transferts dynamiseraient la capacité fiscale des provinces, l'accès au mécanisme nécessiterait qu'elles acceptent un plan de consolidation budgétaire. Le premier volet signifierait la volonté d'Ottawa

**Figure 1 – Dette brute rapportée au PIB**



Source : Fonds monétaire international.

de stimuler les recettes provinciales, le second fixerait les limites de cet appui et les conditions d'un soutien accru.

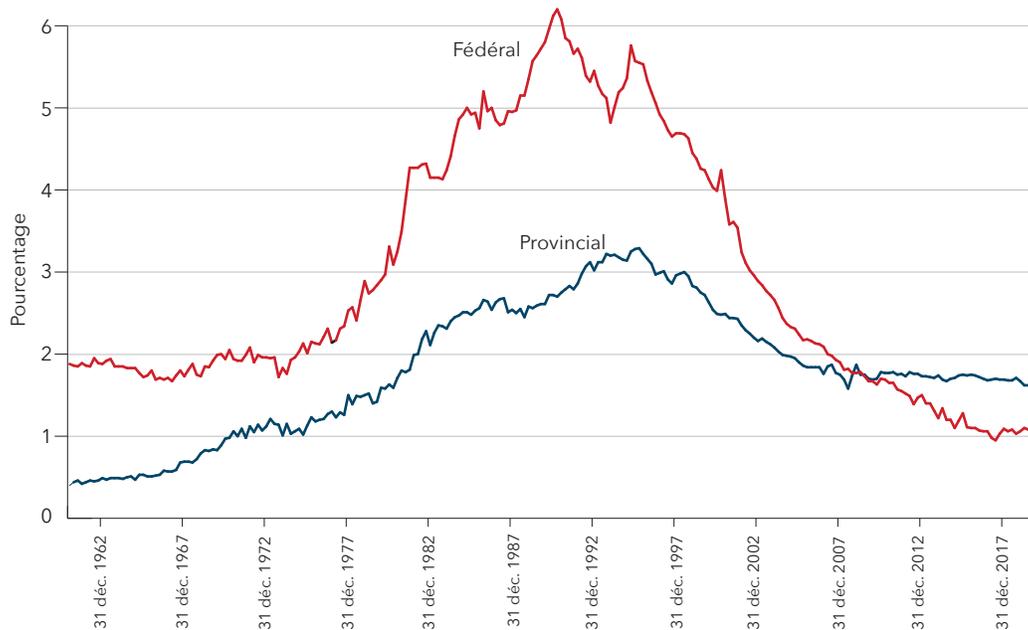
## AMPLEUR ET SOURCES DE LA DETTE DES PROVINCES

Les provinces cumulaient avant la pandémie la dette brute infranationale la plus élevée au monde (en pourcentage du PIB). Et la tendance était encore plus inquiétante, car au début de la pandémie, elles ne s'étaient toujours pas remises de la crise financière mondiale. En 2018, leur ratio d'endettement s'élevait ainsi à 43 % du PIB, soit presque 50 % de plus qu'avant la crise. Aujourd'hui, elles prévoient collectivement un déficit de plus de 4 % du PIB, soit beaucoup plus que tout ce qu'on a pu observer depuis 2008.

Pourquoi les dettes provinciales sont-elles aussi élevées ? Parmi plusieurs autres, trois sources se démarquent : 1) dépenses récurrentes au plafond souvent indéterminé, surtout en soins de santé ; 2) flux de rentrées cycliques comprenant l'impôt sur le revenu, la taxe de vente et les redevances d'exploitation des ressources naturelles ; 3) capacité d'emprunter à faible taux d'intérêt et sans restrictions fédérales. La première source maintient une pression à la hausse sur les dépenses des provinces. Les sources 2 et 3 vulnérabilisent leur équilibre budgétaire en cas de chocs. La troisième leur permet de financer par la dette les manques à gagner cycliques et structurels.

Mais comment les provinces peuvent-elles emprunter à si bon compte avec une dette de cette ampleur ? D'abord grâce à la baisse prolongée des taux d'intérêt mondiaux. Ensuite parce que les investisseurs tiennent pour acquis qu'Ottawa les protégera contre tout défaut de paiement. De fait, les conséquences pourraient être dévasta-

Figure 2 – Paiements d'intérêt rapportés au PIB



Sources : Statistique Canada et calculs de l'auteur.

trices sur l'économie du pays vu la présence massive des provinces sur les marchés financiers. Cela ébranlerait aussi la capacité d'Ottawa de remplir ses engagements de sécurité sociale étant donné l'intégration des États-providence fédéral et provinciaux. Plusieurs titulaires d'obligations provinciales font donc le pari qu'Ottawa s'en portera garant si les provinces vacillent<sup>1</sup>. Sans hisser les provinces au niveau d'emprunteur fédéral, cette quasi-garantie accroît sensiblement leur capacité d'emprunt.

## FAUT-IL S'INQUIÉTER ?

La dette globale des provinces est désormais supérieure à son précédent sommet de 1996. De quoi faire frémir les experts et décideurs qui ont fait leurs armes au début des années 1990. Une période marquée par la flambée des déficits et la chute des notations financières des provinces, Terre-Neuve et la Saskatchewan peinant alors à refinancer leur dette. Mais les taux d'intérêt sont aujourd'hui beaucoup plus bas, à tel point que les paiements d'intérêt provinciaux rapportés au PIB n'ont guère changé depuis la crise de 2008. En clair, les provinces *peuvent* assumer une dette plus élevée que jamais.

Mais le *devraient-elles* ? Épineuse question. D'une part, il ne fait aucun doute que les gouvernements devraient emprunter davantage et à plus long terme, et ce, non seulement parce que nous sommes en pleine pandémie. Beaucoup estiment que celle-ci n'a fait qu'accélérer la tendance vers la « stagnation séculaire » des économies

<sup>1</sup> Hanniman, K., 2018. « Is Canadian Federalism Market-Preserving? The View from Credit Markets », dans *Federalism and the Welfare State in a Multicultural World*, E. Goodyear-Grant, R. Johnston, W. Kymlicka et J. Myles (dir.), Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

avancées<sup>2</sup>. L'investissement des entreprises croupit depuis des années, et le choc actuel le fera sûrement reculer. Le confinement pourrait aussi entraîner une baisse structurelle des dépenses des ménages, concomitante à la hausse de l'épargne de précaution. La conjoncture de faible croissance, de faible inflation et de faibles taux d'intérêts qui en découlerait se prolongerait bien au-delà du déconfinement et de la découverte d'un vaccin. Un problème que les banques centrales ne peuvent régler. Car leur principale incitation – les taux d'intérêt – est déjà à zéro. Seules les autorités budgétaires peuvent créer des mesures incitatives, mais on les presse aussi d'accroître l'investissement public. Il n'est donc pas sans risque d'emprunter dans ces conditions, car les taux d'intérêt et l'inflation pourraient remonter. Mais la pondération des risques plaide clairement en faveur d'une augmentation des déficits et d'un long chemin vers l'équilibre budgétaire.

D'autre part, on ne sait trop comment les emprunteurs provinciaux devraient se comporter. Les règles établies pour les emprunts infranationaux (emprunts limités aux investissements et faible lissage des impôts) n'ont jamais été appliquées aux provinces, car elles sont trop puissantes et jouent un rôle macroéconomique trop important. Mais elles ne sont pas non plus emprunteurs d'un gouvernement central. Leurs obligations ont une moindre liquidité et sont plus difficiles à négocier sur les marchés secondaires. Elles sont aussi moins solvables, notamment parce que leur assiette fiscale est plus restreinte et plus volatile. Surtout, elles n'ont pas de banque centrale. Impossible, donc, d'imprimer de l'argent en cas de crise de liquidités. Pour générer des recettes, elles doivent miser sur l'impôt et d'autres instruments moins sûrs. Cette asymétrie est partiellement compensée par les possibilités des plans de relance, sans qu'il soit certain qu'Ottawa et la Banque du Canada ne viennent rescaper une province au bord du gouffre. Leurs conditions d'emprunt traduisent d'ailleurs cette réalité.

S'ensuivent trois conséquences. Premièrement, les provinces sont plus vulnérables aux chocs de crédit. Le différentiel de taux d'intérêt qu'elles doivent payer est supérieur à celui d'Ottawa. Quand ce différentiel s'accroît en période de volatilité financière, les investisseurs privilégient la sécurité et la liquidité des obligations fédérales. En général, les taux d'intérêt fédéraux reculent durant ces périodes, entraînant les taux provinciaux à la baisse. Mais comme ceux-ci ne baissent jamais aussi fortement, le différentiel accru des provinces les empêche d'exploiter totalement le statut de refuge du Canada. En cas de volatilité extrême des marchés, il peut même être difficile de tarifier et d'émettre des titres de créance provinciaux. C'est ce qu'on a momentanément observé pendant la crise financière de 2008, la chute du prix des matières premières de 2015-2016 et l'effondrement des marchés boursiers du début de 2020<sup>3</sup>.

Deuxièmement, le gouvernement fédéral est en bien meilleure position pour stabiliser sa dette. Le taux de croissance à long terme du Canada a dépassé son taux

---

<sup>2</sup> Summers, L., 2014. « Reflections on the 'New Secular Stagnation Hypothesis' », dans *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures*, Livre I, C. Teulings et R. Baldwin (dir.), Londres, CEPR Press, p. 27-38, <https://voxeu.org/content/secular-stagnation-facts-causes-and-cures>.

<sup>3</sup> Ce problème est plus important pour les provinces ayant un petit fonds de dette illiquide que pour le Québec et l'Ontario.

d'intérêt à long terme pendant la majeure partie de son histoire<sup>4</sup>. C'est pourquoi Ottawa peut éventuellement abaisser son ratio dette/PIB sans jamais dégager d'excédent budgétaire. Ces dernières années, certaines provinces ont aussi emprunté à des taux inférieurs à leur taux de croissance à long terme. Mais sur la durée, la plus grande solvabilité d'Ottawa et la diversification de l'économie canadienne sont plus propices à un ratio favorable entre croissance à long terme et taux d'intérêt à long terme.

Troisièmement, la vulnérabilité des provinces, jumelée à l'étendue de leurs dépenses et de leur dette, altère le rapport du pays avec les marchés financiers. Comparativement aux pays plus centralisés, cela vulnérabilise notre secteur public face aux chocs de crédit et à la hausse des taux d'intérêt. Cela nous expose aussi à l'austérité que ces deux phénomènes peuvent provoquer.

Mais ne surestimons pas cette vulnérabilité. Les provinces bénéficient de taux d'intérêt imbattables et d'une solide union budgétaire. Imaginons quel serait aujourd'hui l'état de leurs budgets sans le soutien d'urgence offert par Ottawa aux ménages et aux entreprises. En outre, la Banque du Canada rachète depuis avril d'importantes quantités de titres de leur dette à court et à long terme, ce qui les aidera à stabiliser leurs conditions d'emprunt quand frappera la prochaine crise financière.

Mais comme les interventions d'une banque centrale consistent d'abord en dispositifs de liquidité, et non de solvabilité, elles ne peuvent entièrement soustraire les provinces aux chocs mondiaux<sup>5</sup>. Il faut aussi comprendre que leur capacité d'emprunt découle en partie des attentes des investisseurs à l'égard des plans de relance. Ces attentes amoindrissent les différentiels à court terme mais incitent à emprunter davantage. Cela a peu d'importance si les taux d'intérêt restent faibles, si la capacité fiscale d'Ottawa reste forte et si l'achat d'obligations n'interfère pas avec les autres objectifs de la Banque du Canada (ce qui pourrait arriver dans un contexte plus inflationniste). Mais si l'une ou plusieurs de ces conditions varient, le surplus de dette peut accroître les risques d'austérité. Il entamerait aussi la solvabilité d'Ottawa. Vu la solidité du crédit fédéral, il s'agirait toutefois d'un long processus<sup>6</sup>. Mais nous en avons eu un aperçu en juin quand l'agence de notation Fitch, l'une des trois premières au monde, a affirmé que la dette croissante des provinces et les efforts multiniveaux nécessaires pour la contenir mettaient à risque la santé financière du Canada.

Bref, les provinces peuvent et doivent emprunter davantage que dans les années 1990. Elles devraient également envisager une consolidation fiscale plus lente. Cela dit, leur dette est malencontreusement élevée compte tenu de leur vulnérabilité et des risques qu'elle fait courir au pays. Comment les ramener sur une voie plus durable ?

<sup>4</sup> Kronick, J. K., 2020. « A Baseline Understanding of Fiscal Sustainability », Intelligence memo, Institut CD Howe, 15 juin, <https://www.cdhowe.org/intelligence-memos/jeremy-m-kronick-%E2%80%93-baseline-understanding-fiscal-sustainability>.

<sup>5</sup> C'est ainsi que les prix du pétrole ont chuté peu après le lancement du Programme d'achat d'obligations provinciales, annoncé en avril, et que le rendement de ces obligations a temporairement bondi.

<sup>6</sup> Les obligations canadiennes restent attractives, en termes relatifs, vu l'économie florissante du pays, la stabilité de ses institutions et sa capacité d'emprunter dans sa propre monnaie.

## RÉFORMER LE SYSTÈME DE TRANSFERT<sup>7</sup>

La réponse dépend en partie de la source de leurs déficits. Beaucoup croient qu'elle réside dans un déséquilibre fiscal vertical. Les provinces sont responsables de l'essentiel des dépenses récurrentes au plafond souvent indéterminé, tandis qu'Ottawa bénéficie d'une part disproportionnée de la capacité de recettes et de l'espace fiscal. La solution la plus naturelle consisterait donc à transférer aux provinces davantage de recettes fédérales<sup>8</sup>. Elle donne souvent lieu à deux propositions : transferts ponctuels pendant la pandémie et la reprise économique ; mesures à long terme ciblant leurs déficits cycliques et structurels. La première englobe les 19 milliards de dollars qu'Ottawa s'est engagé à consacrer au redémarrage des économies provinciales. La seconde prévoit d'élargir le Transfert canadien en matière de santé en le recentrant sur les besoins, surtout pour les provinces comptant une population vieillissante, mais aussi d'améliorer le Programme de stabilisation fiscale pour compenser les chocs de revenu<sup>9</sup>.

Ottawa adoptera-t-il ces réformes, ou d'autres du même type ? Vu l'ampleur de son propre déficit, on peut penser qu'il préférerait sabrer dans les transferts provinciaux, comme il l'a fait en 1995, pour affronter l'après-pandémie. Mais la majeure partie des dépenses déficitaires sont provisoires, et la faiblesse des taux d'intérêt devrait perdurer un certain temps. Oui, Ottawa devra faire des redressements fiscaux, mais son espace budgétaire est plus vaste qu'on peut le supposer. Les conditions politiques semblent aussi réunies. Le gouvernement fédéral prévoyait déjà d'améliorer le Programme de stabilisation fiscale avant la pandémie. Et celle-ci a éveillé son appétit dans plusieurs domaines de compétence provinciale, notamment les services aux enfants et les soins de longue durée.

Mais il n'est pas certain qu'Ottawa puisse prendre l'ascendant. Plusieurs provinces ont contesté les conditions rattachées au fonds de relance, et cette résistance pourrait dissuader le fédéral d'étoffer son aide. Tôt ou tard, des pressions politiques, sinon les marchés obligataires, pourraient l'inciter à consolider rapidement son déficit.

Rien n'assure toutefois que de nouveaux transferts seraient efficaces. Des données transnationales montrent que les hausses de transferts font souvent gonfler les déficits, surtout si elles protègent (ou semblent protéger) les emprunteurs contre des décisions irresponsables<sup>10</sup>. Mais les transferts liés à la pandémie sont temporaires, et il est peu probable qu'ils créent cette impression. Ottawa peut aussi atténuer les risques moraux, comme il en a l'habitude, en attribuant des transferts récurrents selon des critères précis. Mais la pression en faveur des plans de relance sera forte, et aucune forme d'ingénierie fiscale ne réduira vraiment les attentes des investisseurs à leur égard. Des transferts accrus pourraient aider les

<sup>7</sup> Les deux sections suivantes reposent sur K. Hanniman, 2020. « COVID-19, Fiscal Federalism and Provincial Debt: Have We Reached a Critical Juncture? », *Revue canadienne de science politique*, vol. 53, n° 2, p. 279-285.

<sup>8</sup> Une autre approche consiste à transférer des points d'impôt, mais l'espace manque pour l'examiner ici.

<sup>9</sup> Béland, D., A. Lecours, M. Paquet et T. Tombe, 2020. « A Critical Juncture in Fiscal Federalism? Canada's Response to COVID-19 », *Revue canadienne de science politique*, vol. 53, n° 2, p. 239-243.

<sup>10</sup> Rodden, J., 2006. *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*, New York, Cambridge University Press.

provinces à équilibrer leurs budgets si les conditions qui y sont rattachées ne les amènent pas à hausser leurs dépenses. Les incitations soulèvent une tout autre question.

## RESTRICTIONS BUDGÉTAIRES FÉDÉRALES

D'autres entités fédérales que les provinces font des emprunts assortis d'une garantie implicite. Mais les provinces sont les seules de ces rares entités qui soient implicitement soutenues et puissent emprunter sans restrictions fédérales. Souvent, ces restrictions sont justement imposées en raison des attentes suscitées par un plan de relance : les marchés permettent à une entité d'emprunter au-delà de ses capacités, un plan de relance est adopté et le gouvernement central exige en échange certaines restrictions budgétaires. Ce processus a été appliqué dans plusieurs fédérations, dont le Brésil et l'Allemagne. Mais il n'a encore jamais servi au Canada, malgré les ennuis périodiques que les provinces rencontrent sur les marchés. Pourquoi ?

D'abord parce que le Canada est une société intrinsèquement fédérale, dotée de puissants gouvernements provinciaux. Tout plan de relance conditionnel y serait accueilli avec la même froideur qu'un ajustement structurel du Fonds monétaire international. C'est pourquoi tous les gouvernements du pays ont cherché à les éviter. En 1936, le Parti Crédit social de l'Alberta a poussé cette approche à l'extrême, optant pour le défaut de paiement plutôt que la supervision d'un conseil de prêts fédéral (une condition du prochain plan de relance).

L'autre obstacle est institutionnel. La renégociation des fardeaux intergouvernementaux est ardue dans toute fédération. Certaines institutions, notamment les régimes de partis verticalement intégrés, peuvent faciliter et exécuter les compromis négociés<sup>11</sup>. Mais ce dispositif institutionnel n'existe pas au Canada.

Les deux obstacles s'évanouiraient si les provinces traversaient une longue crise de leurs dettes. Pour éviter le défaut de paiement, il leur faudrait alors accepter les exigences d'Ottawa. Mais sauf en cas d'événement majeur comme la Grande Dépression, on peine à voir ce qui provoquerait une telle situation. Si la Saskatchewan a flirté avec le défaut de paiement en 1993, elle s'est vite ravisée quand Ottawa lui a offert un modeste renflouement sans conditions qui lui a permis de maintenir sa cote d'évaluation d'investissements<sup>12</sup>. Elle a aussi adopté une série de mesures d'austérité<sup>13</sup>, notamment par crainte d'avoir besoin d'une aide fédérale plus importante et donc conditionnelle. Cette réaction était parfaitement naturelle dans un pays réfractaire à toute centralisation. Mais c'est précisément ce genre de choc brusque et ponctuel qu'il nous faut éviter. Comment se prémunir contre la prochaine crise ?

<sup>11</sup> Rodden, J., *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*.

<sup>12</sup> MacKinnon, J., 2003. *Minding the Public Purse*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

<sup>13</sup> La baisse du déficit rapporté au PIB de la Saskatchewan s'explique aussi par la forte croissance postérieure à 1992, mais selon les estimations contenues dans R. D. Kneebone et K. J. McKenzie, 1999. « The Characteristics of Fiscal Policy in Canada », *Canadian Public Policy*, vol. 25, n° 4, 483-501., elle est surtout attribuable aux mesures d'austérité adoptées par la province.

## CONCILIER CAPACITÉ FISCALE ET DISCIPLINE BUDGÉTAIRE

L'une des possibilités serait de créer un mécanisme de relance conditionnel qui prêterait à taux fédéral. En l'établissant rapidement, des prêts sans conditions pourraient être accordés jusqu'à ce que la reprise soit bien engagée. On pourrait aussi exiger de leurs bénéficiaires qu'ils dressent un plan de consolidation budgétaire. Un tiers indépendant s'assurerait de la conformité à cette exigence, ce qui pourrait tempérer l'opposition des provinces et amener les deux parties (fédérale et provinciales) à respecter les modalités du plan de relance. Si Ottawa accompagne le mécanisme d'un ensemble élargi de transferts, son message sera limpide : le gouvernement fédéral est disposé à soutenir les provinces, mais ce soutien est assorti de limites, et les provinces qui les dépassent n'auront droit à aucun renflouement gratuit<sup>14</sup>.

L'exigence de consolidation budgétaire ferait perdre aux provinces une certaine autonomie, mais le recours au mécanisme serait volontaire. À lui seul, le stigmate causé par son utilisation pourrait dissuader les provinces d'y recourir. Rien de ce qui précède ne plaira aux fervents décentralisateurs. Mais il s'agirait d'un compromis raisonnable étant donné les coûts et les risques liés au renflouement et à la dette des provinces.

Certains objecteront que ce mécanisme ferait du gouvernement fédéral une sorte de Fonds monétaire international en lui permettant d'imposer l'austérité à des populations vulnérables au moyen de prêts conditionnels. Mais on les détrompera en combinant le mécanisme à des transferts supplémentaires fondés sur une différenciation des besoins en matière de dépenses. Ottawa ferait ainsi beaucoup mieux qu'en 1995, quand il avait sabré dans les transferts des provinces et laissé aux marchés obligataires la tâche de les discipliner.

Aucune de ces mesures ne va de soi. Elles nécessiteraient que les règles budgétaires soient suffisamment fermes pour stabiliser la dette des provinces, mais aussi suffisamment souples et globales pour protéger leur autonomie, absorber les fluctuations des cycles économiques et permettre un investissement public adéquat. Sans oublier les vérifications de conformité et l'engagement de consolidation budgétaire des gouvernements fédéral et provinciaux. Il s'agit là de problèmes collectifs majeurs, même dans un système multiniveau relativement centralisé. Peut-être décidera-t-on que la tâche est trop lourde pour notre modèle fragmenté et souvent contesté. Mais cela n'enlève rien à l'urgence du défi, qui est de concilier solidarité fiscale et discipline budgétaire. Autrement, c'est la résilience financière du pays qui pourrait être en jeu.

---

<sup>14</sup> Cette approche pourrait être efficace pour la plupart des provinces, mais elle nécessiterait sans doute des mesures plus immédiates, ambitieuses et ciblées pour celles qui ont de graves difficultés (p. ex. Terre-Neuve-et-Labrador).

---

# Imaginer le régime linguistique canadien de demain

Stéphanie Chouinard et Luc Turgeon

## INTRODUCTION

La fédération canadienne a été érigée sur un compromis fondateur entre deux communautés linguistiques, francophone et anglophone. Ce compromis existe toujours et fait désormais partie du tissu identitaire national, en plus d'être enchâssé dans la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Néanmoins, la reconnaissance effective de ces deux langues, et surtout de la langue française, a toujours été un défi pour la fédération, et les protections accrues pour les minorités linguistiques ont été gagnées au prix de luttes ardues. Depuis les dernières décennies, le français perd graduellement du terrain au pays, à tel point que d'autres langues, non officielles, comptent désormais plus de locuteurs. Ces statistiques nourrissent la ferveur des détracteurs du bilinguisme officiel. Par ailleurs, des voix s'élèvent depuis plusieurs années afin de voir à une plus grande reconnaissance des langues autochtones au Canada. Ces pressions ont mené à l'adoption en 2019 à Ottawa de la *Loi sur les langues autochtones*, mais celle-ci est fortement critiquée par certaines communautés autochtones et tarde à être mise en œuvre.

Compte tenu de ces enjeux, et étant donné les compressions budgétaires déjà annoncées dans le domaine des langues officielles et celles qui suivront pour combler le gouffre budgétaire créé par la pandémie de COVID-19<sup>1</sup>, comment le régime linguistique devrait-il évoluer afin de relever les défis de la fédération de demain ? Avant

---

<sup>1</sup> Nous pensons, entre autres, à la survie incertaine du Campus Saint-Jean en Alberta.

de répondre à cette question, il est important de considérer les forces historiques et contemporaines à l'œuvre dans la formation et l'évolution du régime linguistique.

## L'ÉVOLUTION DU RÉGIME LINGUISTIQUE CANADIEN : UNE HISTOIRE DE COMPROMIS

La relation du Canada avec l'enjeu linguistique est marquée par les tensions historiques entre francophones et anglophones. Les différents gouvernements coloniaux d'avant la Confédération ont oscillé entre oppression et protection de la minorité francophone. L'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (AANB) de 1867 a été rédigé en continuité avec cette tendance et représentait un compromis entre les différentes unités constituantes de la fédération. La question linguistique serait une compétence dite « accessoire » : les deux ordres de gouvernement pourraient en disposer comme bon leur semble, dans le cadre de leurs compétences énoncées aux articles 91 et 92 de l'AANB. De ce compromis a émané une série de responsabilités – qui ne furent pas toujours assumées – de l'État canadien et de certaines<sup>2</sup> de ses unités fédérées envers leurs minorités linguistiques respectives dans les domaines législatif et judiciaire. Dans le domaine de l'éducation, le droit accordé par l'AANB de conserver des écoles confessionnelles est interprété comme une garantie sur la langue d'enseignement. Mais de nombreuses provinces ne tardèrent pas à restreindre, voire à éliminer, l'accès à l'enseignement en français. Il va sans dire que les langues autochtones, pour leur part, ne bénéficiaient à cette époque d'aucune protection. Au contraire, des mesures et institutions colonialistes, telles que les pensionnats, visaient à rompre la transmission linguistique chez les peuples autochtones.

Le compromis de 1867 n'a pas réglé la question linguistique au pays, loin de là. De nombreuses crises à caractère linguistique ont suivi l'AANB. Que l'on pense, par exemple, à la rébellion des Métis menée par Louis Riel, ou aux crises des écoles francophones hors Québec, plusieurs événements ont engendré du ressentiment chez les francophones souvent privés d'éducation, de services publics, de postes dans la fonction publique et de représentation politique.

Ce ressentiment a contribué à la montée du nationalisme au Québec et à des demandes de reconnaissance des francophones à l'extérieur du Québec. C'est en réponse à ces mobilisations qu'en 1969 le Canada adopte la *Loi sur les langues officielles* (LLO). La même année, le Nouveau-Brunswick adopte sa propre version de cette loi, instaurant le bilinguisme officiel dans la province. En outre, ces lois mandatent leurs fonctions publiques respectives de servir les citoyens dans les deux langues officielles. Elles ont également mené à l'adoption de mesures visant à assurer une juste représentation des deux communautés linguistiques dans les institutions publiques. Depuis 1969, certaines modifications ont été apportées à ces lois afin de rendre les obligations linguistiques canadiennes et néo-brunswickoises plus

---

<sup>2</sup> Avec l'AANB, le Québec est créé comme province bilingue. Le Manitoba le sera au même titre lors de son intégration à la Confédération en 1870. Au départ, les autres provinces n'avaient aucune obligation constitutionnelle envers leurs minorités francophones.

robustes (enchâssement dans la Constitution en 1982, création de commissariats aux langues officielles, mesures d'offre active, etc.).

## LES DÉFIS ACTUELS DU RÉGIME LINGUISTIQUE CANADIEN

Le régime linguistique mis en œuvre à partir des années 1960 a eu plusieurs effets positifs. Premièrement, il a contribué à l'expansion des services en français et à l'augmentation significative de la représentation des francophones dans la fonction publique fédérale. Deuxièmement, dans la foulée de l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982* et de différentes décisions de la Cour suprême du Canada, l'accès à l'éducation en français à l'extérieur du Québec a été considérablement élargi. Finalement, malgré les débats acrimonieux dans les années 1960 autour de la LLO, son acceptation sociale a grandement augmenté<sup>3</sup>. Plusieurs sondages ont ainsi démontré au cours des années un appui important au principe du bilinguisme officiel et son importance comme élément central de l'identité canadienne<sup>4</sup>.

Néanmoins, la mise en œuvre du régime linguistique canadien apporte son lot de défis. D'une part, compte tenu du caractère constitutionnel « accessoire » du domaine linguistique, les protections linguistiques varient largement d'une province et d'un territoire à l'autre. D'autre part, des lacunes évidentes persistent dans la mise en œuvre du régime. Par exemple, la garantie pour les fonctionnaires fédéraux de travailler dans la langue officielle de leur choix est souvent confrontée à l'omniprésence de l'anglais. La partie VII de la LLO, énonçant une obligation pour le gouvernement fédéral de « favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et [d']appuyer leur développement », a été récemment mise à mal par la Cour fédérale pour son caractère trop flou<sup>5</sup>.

Le bilinguisme individuel, pour sa part, avance à pas de tortue, malgré la prolifération de programmes d'immersion partout au pays. Alors qu'en 1961, 12,2 % des Canadiens disaient pouvoir soutenir une conversation dans les deux langues officielles, en 2016, cette proportion était de 17,9 %, une hausse surtout attribuable à l'apprentissage de l'anglais parmi les Québécois, où le bilinguisme a presque doublé en 50 ans<sup>6</sup>. Même si l'objectif de la LLO n'a jamais été de faire du Canada un pays d'individus bilingues, ce constat est perçu par plusieurs comme un échec du régime linguistique.

Par ailleurs, l'acceptabilité sociale du bilinguisme semble graduellement s'effriter<sup>7</sup>. Aujourd'hui, c'est seulement un peu plus de la moitié des Canadiens qui disent

<sup>3</sup> Commissariat aux langues officielles, 2016. *Présentation du sondage sur les langues officielles et le bilinguisme*, <https://www.clo-ocol.gc.ca/fr/publications/autres/2016/presentation-sondage-sur-langues-officielles-et-bilinguisme>.

<sup>4</sup> Parkin, A., et A. Turcotte, 2004. *Bilingualism: Part of Our Past or Part of Our Future*, Ottawa, Centre de recherche et d'information sur le Canada.

<sup>5</sup> Commissariat aux langues officielles, 2018. *Fédération des francophones de la Colombie-Britannique c. Canada (Emploi et Développement social)*, <https://www.clo-ocol.gc.ca/fr/droits-linguistiques/jugements/federation-des-francophones-de-la-colombie-britannique-c-canada>.

<sup>6</sup> Turcotte, M., 2019. *Résultats du Recensement de 2016 : Le bilinguisme français-anglais chez les enfants et les jeunes au Canada*, Ottawa, Statistique Canada, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/75-006-x/2019001/article/00014-fra.htm>.

<sup>7</sup> Parkin, A., et A. Turcotte, 2004.

croire que le bilinguisme est important<sup>8</sup>, et près d'un tiers des Canadiens souhaitent que l'anglais soit la seule langue officielle au pays<sup>9</sup>. Il importe de noter que des variations régionales existent et que l'appui au bilinguisme tend à être plus faible dans l'ouest du pays. Cette remise en question du régime linguistique a selon nous de nombreuses sources.

Premièrement, il est indéniable que les changements importants au régime linguistique ont été directement liés à des tentatives d'apaisement de la menace indépendantiste présente au Québec durant les années 1960 à 2000. Or, cette dernière n'est plus que l'ombre de ce qu'elle était auparavant : un quart des Québécois seulement souhaiterait la séparation du Québec<sup>10</sup>. La reconnaissance du fait français n'est donc désormais plus perçue comme un impératif lié à l'unité nationale.

Deuxièmement, la démographie du Canada est en changement. Aujourd'hui, un Canadien sur cinq ne sont pas nés au pays, et il y a maintenant plus d'allophones que de francophones (22,3 % d'allophones contre 21,4 % de francophones)<sup>11</sup>. S'il n'y a pas de différences majeures entre anglophones et allophones quant à l'appui au bilinguisme<sup>12</sup>, il n'en demeure pas moins que le poids grandissant de ce deuxième groupe sert régulièrement d'argument pour remettre en question la pertinence ou la légitimité du régime linguistique<sup>13</sup>.

Troisièmement, l'apparition de mouvements populistes sur la scène électorale de quelques provinces a contribué à une remise en question des politiques de reconnaissance et de protection des communautés francophones en situation minoritaire. Pensons notamment à l'Alliance des gens du Nouveau-Brunswick qui critique la dualité linguistique à chaque détour sous le couvert du « gros bon sens », ou encore au Parti progressiste-conservateur de l'Ontario qui a fait des Franco-Ontariens les premières victimes de ses compressions budgétaires.

Un nouvel enjeu se présente également pour le Canada : la reconnaissance, l'intégration et la protection des langues autochtones. Voilà un défi colossal, compte tenu de la grande diversité des langues autochtones sur le territoire canadien (on en compte plus de 70), de la méfiance des peuples autochtones envers l'État canadien engendrée par

<sup>8</sup> Léger, 2019. *Rapport : La politique fédérale, le 22 mars 2019*, <https://leger360.com/wp-content/uploads/2019/03/Politique-f%C3%A9d%C3%A9rale-22-Mars-2019.pdf?fbclid=IwAR1uFqC9D8eUrsXBA2ifO86HC5GaCNqzHel7vyaZILrrzA2beKwdsPoXmew>.

<sup>9</sup> Léger, 2020. *Rapport : La politique fédérale, le 1er février 2020*, [https://leger360.com/wp-content/uploads/2020/01/Politique-f%C3%A9d%C3%A9rale-1-fevrier-2020.pdf?fbclid=IwAR23haxmzQ1\\_tLTCCzodjEmPID99f\\_HAOJm1vVe9moUROVeev0UMQPfnpl](https://leger360.com/wp-content/uploads/2020/01/Politique-f%C3%A9d%C3%A9rale-1-fevrier-2020.pdf?fbclid=IwAR23haxmzQ1_tLTCCzodjEmPID99f_HAOJm1vVe9moUROVeev0UMQPfnpl).

<sup>10</sup> Braid, K., 2019. *Canadians Across All Regions Feel Country More Divided than Ever*, Ipsos, <https://www.ipsos.com/en-ca/news-polls/Canadians-Across-Regions-Feel-Country-More-Divided-than-Ever>.

<sup>11</sup> Statistique Canada, 2017. *Proportion de la population selon la langue maternelle déclarée, pour différentes régions au Canada, Recensement de 2016*. <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/dv-vd/lang/index-fra.cfm>.

<sup>12</sup> Turgeon, L., A. Bilodeau, A.-G. Gagnon, A. Henderson et S. White, 2014. « Attitudes toward Official Bilingualism in Multilingual State: The Canadian Case », communication présentée dans le cadre de la rencontre de l'International Political Science Association, Montréal, 24 juillet 2014.

<sup>13</sup> À partir des données de leur étude sur la diversité provinciale, Turgeon *et al.* (2014) rapportent que 66 % des anglophones et 66 % des allophones à l'extérieur du Québec affirment qu'il est important de préserver le français et l'anglais comme les deux langues officielles du pays.

le colonialisme, et du statut précaire de la majorité de ces langues. En effet, seulement six d'entre elles ne sont pas en danger imminent d'extinction : l'inuktitut, l'inuinnaqtun, le cri, l'attikamek, le tlicho et le naskapi<sup>14</sup>. Le défi au regard des langues autochtones n'est donc pas seulement leur protection, mais aussi leur revitalisation, car la simple transmission intergénérationnelle ne sera pas suffisante pour assurer leur pérennité. Dans le cas des langues dont l'extinction est inévitable, la documentation à des fins d'archivage devient aussi prioritaire.

La *Loi sur les langues autochtones* mandate le gouvernement fédéral de soutenir les communautés autochtones dans la réappropriation et la revitalisation de leurs langues, afin d'assurer leur survie. Bien que le gouvernement se soit targué de l'avoir écrite en collaboration avec les peuples autochtones, cette loi a essuyé maintes critiques pour son caractère non contraignant et la faiblesse des obligations qu'elle impose au gouvernement fédéral. De plus, la loi prévoit la création d'un nouveau poste de commissaire aux langues autochtones, un poste toujours vacant.

La remise en cause de la LLO, ainsi que l'addition nécessaire, bien que tardive et trop timide, de mesures de protection des langues autochtones au régime linguistique canadien, démontrent que les débats sur les questions linguistiques sont appelés à se poursuivre. De quel régime linguistique le Canada aura-t-il donc besoin afin d'affronter les défis de demain, et comment y arriver ?

## RÉIMAGINER LE RÉGIME LINGUISTIQUE CANADIEN

Compte tenu de la tradition de compromis dans l'histoire du régime linguistique et de l'étapisme caractérisant l'évolution des droits et des lois linguistiques canadiens, une refonte rapide et complète du régime linguistique canadien n'est ni possible, ni même souhaitable. Un certain nombre de modifications constitutionnelles, législatives et politiques nous semblent néanmoins nécessaires.

Une des promesses faites par les libéraux lors des élections de 2019 est la refonte de la LLO. L'anniversaire de ses 50 ans a été la source de nombreuses réflexions, tant chez les législateurs que dans la société civile, en vue d'améliorer l'efficacité de cette loi quasi constitutionnelle. Parmi les propositions les plus importantes, nous notons la révision de la partie VII de la loi<sup>15</sup>, la création d'un Tribunal des langues officielles qui traiterait des cas graves ou répétitifs, l'adoption d'un règlement sur l'offre active, le renforcement des pouvoirs du Commissariat aux langues officielles, l'inclusion d'une « lentille des langues officielles » dans l'analyse des politiques publiques selon le modèle de l'Analyse comparative entre les sexes plus (ACS+), et l'enchâssement d'un devoir de consulter les communautés de langue officielle en

<sup>14</sup> Choquette, H., 2016. *The Constitutional Status of Aboriginal Languages in Canada*, thèse de doctorat, Faculté de droit, Université Queen's.

<sup>15</sup> La décision *Fédération des francophones de Colombie-Britannique c. Canada (Emploi et développement social)*, 2018 CF 530, a rendu claire la nécessité d'une révision du libellé de la Partie VII de la LLO ou, au minimum, l'adoption d'un règlement pour en préciser la portée.

situation minoritaire<sup>16</sup>. Le plus récent discours du Trône, livré le 23 septembre dernier, ne contenait pas une promesse de refonte de la LLO, mais tout de même un engagement à « renforcer cette loi en tenant compte de la réalité particulière du français ». Le gouvernement a promis de protéger et de promouvoir cette langue – et ce, même au Québec, où elle est la langue de la majorité. Reste à voir ce que cet engagement signifie concrètement pour le gouvernement fédéral, qui a toujours scrupuleusement protégé la symétrie législative entre les deux langues officielles tout en mettant en œuvre l'« égalité réelle » dans ses politiques publiques. Il faut aussi attendre de voir ce que l'engagement général du discours du Trône signifie à l'égard des langues autochtones et du processus de réconciliation.

En effet, un autre objectif à court terme pour le gouvernement fédéral sera la mise en œuvre et la bonification de la *Loi sur les langues autochtones*. Bien que représentant un pas dans la bonne direction, la première itération de cette loi est inadéquate pour répondre aux revendications des communautés autochtones. Par exemple, au Nunavut, où 65,3 % de la population a l'inuktitut comme langue maternelle<sup>17</sup>, le gouvernement fédéral devrait s'engager à servir la population dans cette langue. L'octroi de services fédéraux dans d'autres langues autochtones « là où le nombre le justifie » serait une suite logique dans l'évolution de cette loi. De plus, si la revitalisation et l'épanouissement des langues autochtones sont les objectifs du gouvernement, l'élaboration d'une protection législative ou constitutionnelle de l'enseignement dans ces langues semblable à celle contenue dans l'article 23 de la Charte, assortie des moyens financiers pour sa mise en œuvre, nous apparaît nécessaire. Il sera aussi important d'étudier l'impact qu'aura la *Loi sur les langues autochtones* sur le régime linguistique canadien à plus largement parler. Cette nouvelle loi ne sera pas mise en œuvre en vase clos. Nous pourrions voir, par exemple, des apprentissages politiques (*policy learning*) entre communautés de langue officielle en situation minoritaire et communautés autochtones dans le domaine de la transmission et de la rétention linguistiques.

L'importance du régime linguistique canadien devra aussi être mieux démontrée auprès de la majorité anglo-canadienne afin d'assurer sa pérennité. À moyen terme, il faudra élargir et améliorer l'accès à l'apprentissage de la langue française chez les anglophones et les allophones qui le souhaitent, car l'impossibilité d'acquérir l'autre langue officielle est source de frustration pour plusieurs. Cette frustration nourrit les détracteurs du régime linguistique actuel, car il crée une perception d'injustice, notamment au regard de la mobilité sociale et de l'accès à des emplois dans la fonction publique fédérale. Un réinvestissement majeur dans l'immersion et la création d'occasions d'apprentissage de l'autre langue officielle pour tous les Canadiens – incluant les Néo-Canadiens, qui déplorent souvent l'inexistence de tels programmes – doivent être au cœur de cette

<sup>16</sup> Comité sénatorial permanent des langues officielles, 2019. *La modernisation de la Loi sur les langues officielles. La perspective des institutions fédérales et les recommandations*, Ottawa, Sénat du Canada, [https://sencanada.ca/content/sen/committee/421/OLLO/reports/ModernOLAFederalInst\\_F\\_Final.pdf](https://sencanada.ca/content/sen/committee/421/OLLO/reports/ModernOLAFederalInst_F_Final.pdf) ; Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, 2019. *La FCFA passe à l'action : Proposition d'un nouveau libellé de la Loi sur les langues officielles*, [https://fcfa.ca/wp-content/uploads/2019/03/La-FCFA-passe-%C3%A0-l'action\\_2019-03-05.pdf](https://fcfa.ca/wp-content/uploads/2019/03/La-FCFA-passe-%C3%A0-l'action_2019-03-05.pdf).

<sup>17</sup> Lepage, J.-F., S. Langlois et M. Turcotte, 2009. *Évolution de la situation linguistique au Nunavut*, 2001 à 2016, Statistique Canada, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/89-657-x/89-657-x2019010-fra.htm>.

entreprise. Sans aller jusqu'à réformer le régime de sorte qu'il demande à tout Canadien d'être bilingue, il faudrait au moins que le bilinguisme soit accessible à tous.

L'évolution du régime devrait aussi éventuellement passer par des modifications aux structures de nos institutions fédérales. Pensons notamment aux débats entourant une éventuelle réforme du Sénat, où plusieurs voix se sont élevées dans la dernière décennie afin que des garanties de représentation des minorités de langue officielle soient enchâssées<sup>18</sup>, ou encore aux questions du bilinguisme et de la représentation autochtone qui rebondissent à chaque fois qu'un juge de la Cour suprême du Canada prend sa retraite<sup>19</sup>. L'appétit politique de nos élus envers ces modifications ne semble pas être au rendez-vous dans l'immédiat, mais ces enjeux de représentation structurelle risquent de réapparaître dans l'avenir.

Enfin, la transformation du régime linguistique canadien demande qu'on fasse sa promotion, ce qui nécessite du leadership politique. Des gestes concrets démontrant l'importance des langues officielles et autochtones de la part de nos élus, à commencer par le premier ministre, sont essentiels afin de rappeler à la population le caractère fondamental de cette diversité dans l'identité nationale canadienne. Alors que le régime évolue et qu'on tente d'entreprendre sa décolonisation, cette promotion est nécessaire pour que la population puisse comprendre et approuver le régime actuel, et se trouver mieux préparée à d'éventuelles réformes.

---

<sup>18</sup> Tardif, C., et C. Therrien, 2009. « La réforme du Sénat et les minorités francophones » dans *Revue parlementaire canadienne*, printemps 2009, p. 6-12 ; Cardinal, L., et S. Grammond, 2017. *Une tradition et un droit : Le Sénat et la représentation de la francophonie canadienne*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa.

<sup>19</sup> Chartrand, L., B. Feldthusen et S. Han, 2008. « Reconciliation and Transformation in Practice : Aboriginal Judicial Appointments to the Supreme Court » dans *Canadian Public Administration*, vol. 51, n° 1, p. 143-153 ; Doucet, M., 2017. « Le bilinguisme : Une exigence raisonnable et essentielle pour la nomination des juges à la Cour suprême du Canada » dans *University of New Brunswick Law Journal*, vol. 68, p. 30-35. Pour une discussion sur la réconciliation du bilinguisme et de la représentation autochtone à la Cour suprême du Canada, voir St-Hilaire, M., A. Wawanoloath, S. Chouinard et M.-A. Gervais, 2017. « Le faux débat entre Autochtones et francophones au sujet des juges de la CSC » dans *Options politiques*, 18 décembre 2017, <https://policyoptions.irpp.org/fr/magazines/december-2017/le-faux-debat-entre-autochtones-et-francophones-au-sujet-des-juges-de-la-csc/>.



---

# Repenser la fédération à travers un prisme urbain

Gabriel Eidelman

## INTRODUCTION

Les effets économiques, sociaux et sanitaires de la pandémie de COVID-19 sont particulièrement dévastateurs dans les villes du pays. Les deux tiers des cas et les trois quarts des décès sont survenus dans ses 20 plus grandes villes<sup>1</sup>. À elles seules, les agglomérations de Montréal, Toronto et Calgary totalisent la moitié des cas et des décès. La crise a aussi révélé la précarité financière de nombreuses administrations municipales. Avec la chute de leurs recettes, les villes cumulent aujourd’hui un déficit d’exploitation combiné de 10 à 15 milliards de dollars<sup>2</sup>.

Pour assurer la reprise, il faudra une collaboration exceptionnelle entre les trois ordres de gouvernement – fédéral, provincial et municipal –, ce qui exigera de renforcer les institutions politiques qui les unissent. Il sera tout aussi crucial de repenser la fédération dans une perspective urbaine qui reconnaisse l’importance des villes-régions et des centres métropolitains dans le paysage politique du pays. Le statu quo est désormais intenable. Seule une nouvelle infrastructure intergouvernementale permettra à l’ensemble des décideurs de comprendre les besoins des villes et des régions urbaines, puis d’y répondre de façon efficace et concertée.

---

<sup>1</sup> Canadian Urban Institute 2020. *COVID Signpost 100 Days*, Toronto, Canadian Urban Institute, 2020, <https://canurb.org/publications/covid-signpost-100-days/>.

<sup>2</sup> Fédération canadienne des municipalités, 2020. « COVID-19 : Les municipalités demandent des fonds d’urgence », Communiqué, Ottawa, Fédération canadienne des municipalités, 23 avril, <https://fcm.ca/fr/nouvelles-et-medias/communiqu%C3%A9/covid-19-municipalites-demandent-fonds-urgence>.

## QUATRE IDÉES REÇUES SUR LES VILLES CANADIENNES

Pour repenser la fédération dans une perspective urbaine, il faut d'abord réfuter quatre idées reçues qui nuisent à la compréhension de la gouvernance et des politiques municipales.

Première idée reçue : plus de 80 % des Canadiens vivent en zone urbaine. Les maires invoquent souvent cette donnée pour réclamer pouvoir et respect dans notre cadre constitutionnel. Mais en vertu des normes internationales et du simple bon sens, le seuil désignant une « zone urbaine » est si bas qu'il en réduit l'importance politique des villes. Prenons Town of Two Hills, en Alberta, ville de 1 352 habitants. Statistique Canada la juge aussi « urbaine » qu'Edmonton et son million d'habitants<sup>3</sup>. Au total, seules 100 des quelque 4 000 villes canadiennes comptent plus de 50 000 habitants. D'où cette impression que les « futiles » questions municipales ne pèsent pas lourd face aux grands enjeux provinciaux ou fédéraux. Près de 23 millions de Canadiens vivent pourtant dans cette centaine de villes.

Selon la deuxième, toutes les villes méritent d'être traitées également peu importe leur taille, leur emplacement ou leur poids économique. La pandémie provoque dans les villes de toutes dimensions une affolante baisse de l'impôt foncier et des frais d'utilisation, de loin leurs deux premières sources de recettes autonomes. Mais elles sont inégales devant ce fardeau fiscal. On estime que Toronto aura subi en fin d'année des pertes d'au moins 800 millions de dollars uniquement en invendus de titres de transport, ceux-ci ayant chuté de 85 % pour cause de crise sanitaire. Une somme égale au budget d'exploitation total de la ville voisine de Mississauga, sixième du pays par sa population.

La troisième idée reçue repose sur l'illusion que la plupart des villes sont gouvernées par une même administration municipale, quand plus des deux tiers des Canadiens vivent dans des villes-régions englobant des banlieues en forte croissance<sup>4</sup>. C'est ainsi que la banlieue de Vancouver (villes de Richmond, Surrey, Burnaby, Abbotsford, etc.), qui compte 1,8 million d'habitants, est plus peuplée que Vancouver elle-même, avec ses 675 000 âmes. Ensemble, ces zones forment des économies régionales fonctionnellement intégrées, qualifiées de « régions métropolitaines de recensement (RMR) » par Statistique Canada, et représentent près de 75 % du produit intérieur brut du pays<sup>5</sup>. Elles sont pourtant gouvernées par des dizaines (voire des centaines, dans les cas extrêmes) d'autorités locales et régionales<sup>6</sup>. Le Grand Montréal compte ainsi 82 administrations

<sup>3</sup> Selon Statistique Canada, une zone urbaine est un « centre de population » comptant plus de 1 000 habitants et d'une densité de population d'au moins 400 personnes/km<sup>2</sup>. Voir <https://www.statcan.gc.ca/fra/sujets/norme/ccpr/2016/introduction>.

<sup>4</sup> Gordon, D. L. A., L. Hindrichs et C. Willms, 2018. *Still Suburban? Growth in Canadian Suburbs, 2006-2016*, Document de travail n° 2, Toronto, Conseil canadien d'urbanisme, [http://canadiansuburbs.ca/files/Still\\_Suburban\\_Monograph\\_2016.pdf](http://canadiansuburbs.ca/files/Still_Suburban_Monograph_2016.pdf).

<sup>5</sup> Statistique Canada, 2020. « Tableau 36-10-0468-01 Produit intérieur brut (PIB) aux prix de base, par région métropolitaine de recensement (RMR) (x 1 000 000) », [https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=3610046801&request\\_locale=fr](https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=3610046801&request_locale=fr).

<sup>6</sup> Sans compter d'innombrables « organismes à vocation spécifique » (agences, conseils, commissions, corporations) comme les organismes de transport, commissions de bibliothèque ou de police, qui fonctionnent indépendamment des conseils municipaux.

municipales dans le périmètre de la Communauté métropolitaine de Montréal. Il est donc ardu de déterminer qui parle ou *devrait* parler au nom de nos villes et villes-régions.

Et selon la quatrième, les services des villes seraient exclusivement établis, financés et assurés par les administrations municipales. En réalité, presque toutes leurs activités nécessitent une certaine forme de coordination, de coopération ou d'investissements intergouvernementaux. Comme la pandémie l'a illustré, les bureaux locaux de santé publique collaborent chaque jour avec leurs homologues fédéraux et provinciaux. Les politiques d'établissement des immigrants sont maintenant définies en vertu d'arrangements gouvernementaux trilatéraux<sup>7</sup>. Tout comme les investissements d'infrastructure tels que le Fonds de la taxe sur l'essence fédéral, qui assure aux villes un financement permanent de deux milliards annuels via des projets provinciaux (routes, autoroutes, traitement des eaux usées, etc.).

Bref, la gouvernance urbaine ne se réduit aucunement à la gouvernance municipale. Tous les ordres de gouvernement interviennent dans l'élaboration des politiques. C'est d'autant plus vrai dans les grandes villes, qui dépendent de services publics à forte intensité en capital comme le transport en commun et le logement social. Or, la conception traditionnelle du fédéralisme canadien fait abstraction de cette réalité multiniveau.

## LES VILLES NE SONT PAS DE SIMPLES CRÉATURES DES PROVINCES

Malgré la complexité de la gouvernance urbaine, la plupart des décideurs traitent encore toutes les villes de la même façon : comme des « créatures » des provinces. Le Plan d'intervention économique du Canada pour répondre à la COVID-19 a distribué des centaines de milliards de dollars à tous et à toutes : provinces, communautés autochtones, grande industrie, petites entreprises, secteur caritatif, universités, étudiants, etc. Mais pas un sou n'est allé directement aux municipalités. Il a fallu quatre mois de négociations entre le gouvernement fédéral et les provinces, avec une participation limitée des dirigeants municipaux, pour élaborer un Cadre de relance sécuritaire établissant un fonds d'urgence de seulement 2 milliards applicable aux dépenses d'exploitation municipales, assorti pour le transport en commun de 1,8 milliard en fonds d'exploitation tributaires d'une contrepartie provinciale. Au mieux, cette aide amoindrira la pression financière exercée sur les villes, et sans doute pas au-delà de six mois<sup>8</sup>. Interrogé sur cet appui tardif, Justin Trudeau s'est exprimé en langue de bois : « Il revient aux provinces de gérer et de financer les villes. »<sup>9</sup>

Le premier ministre sait pourtant que le rôle des villes dans la fédération est beaucoup plus fluctuant que ne le suppose la répartition constitutionnelle des pouvoirs. Oui, les

<sup>7</sup> Voir Tolley, E., et R. Young, (dir.), 2011. *Immigrant Settlement Policy in Canadian Municipalities*, Kingston, Presses universitaires McGill-Queen's.

<sup>8</sup> Canada, Cabinet du premier ministre du Canada, 2020. « Priorités pour relancer l'économie canadienne en toute sécurité », Note d'information, 16 juillet, <https://pm.gc.ca/fr/nouvelles/notes-dinformation/2020/07/16/priorites-relancer-leconomie-canadienne-toute-securite>.

<sup>9</sup> Tumilty, R., 2020. « Trudeau announces \$2.2B in COVID-19 relief for cities – money they would have received anyway », *National Post*, 1<sup>er</sup> juin.

provinces jouent un rôle prépondérant. Certaines ont récemment imposé (ou menacé d'imposer) une vaste restructuration des institutions municipales. Et plusieurs continuent de centraliser l'autorité décisionnelle dans des domaines de compétence locale comme l'aménagement du territoire. Mais parallèlement, la plupart ont modifié leur cadre législatif pour reconnaître officiellement les villes en tant qu'ordre de gouvernement légitime, démocratique et responsable. Depuis les années 1990, presque toutes ont élargi la sphère d'autorité des gouvernements locaux, ajoutant aux règlements municipaux des dispositions facultatives ou créant quelques chartes municipales distinctes<sup>10</sup>.

L'engagement du fédéral dans les affaires municipales connaît aussi une évolution. Certes, le Canada reste l'un des rares pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques sans véritable politique d'urbanisme. Il faut remonter aux années 1970 pour trouver une structure qui s'apparenterait à un ministère chargé des villes<sup>11</sup>. Les transferts fédéraux directement versés aux municipalités n'ont jamais dépassé 1 % de leur équivalent pour les provinces<sup>12</sup>. Et d'importants programmes de financement destinés aux villes transitent délibérément par les provinces, du Fonds de la taxe sur l'essence au Fonds pour l'infrastructure de transport en commun en passant par la Stratégie nationale sur le logement. Il est toutefois clair que les gouvernements fédéraux successifs ont aussi appliqué une approche urbaine « implicite » en créant des programmes qui ne sont pas expressément conçus pour les villes mais dont les effets sont surtout ressentis en milieu urbain, par exemple la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance, les Partenariats locaux en matière d'immigration et l'Initiative des supergroupes d'innovation<sup>13</sup>.

Somme toute, les relations fédérales-provinciales-municipales relèvent d'un système enchevêtré d'accords, de cadres et de transferts bilatéraux (fédéraux-provinciaux, fédéraux-municipaux ou provinciaux-municipaux) et trilatéraux, chacun est négocié dans un contexte particulier. L'incohérence de cette architecture intergouvernementale entraîne inévitablement une alternance de gains immédiats et d'échecs à long terme. Sans mesures institutionnelles qui dissuaderaient les gouvernements de trahir leurs engagements, toute entente ponctuelle restera tributaire des courants politiques. D'où la nécessité d'une solution structurelle.

<sup>10</sup> Voir Taylor, Z., et A. Dobson, 2020. *Power and Purpose: Canadian Municipal Law in Transition*, Toronto, Institute on Municipal Finance and Governance, [https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/99226/1/imfgpaper\\_no47\\_Power\\_and\\_Purpose\\_Taylor\\_Dobson.pdf](https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/99226/1/imfgpaper_no47_Power_and_Purpose_Taylor_Dobson.pdf).

<sup>11</sup> L'éphémère ministère d'État chargé des Affaires urbaines (1971-1979) a été aboli face au mécontentement des provinces. Il a fallu attendre 20 ans pour que resurgisse un département d'État chargé de l'infrastructure et des collectivités, aujourd'hui un ministère à part entière. Mais il est révélateur de constater l'absence du mot « ville » dans la lettre de mandat de son titulaire.

<sup>12</sup> Établi d'après : Statistique Canada, 2020. « Tableau 36-10-0260-01 Comptes sectoriels : ensemble des niveaux des administrations publiques, annuel, 1961-2001 (x 1 000 000) », [https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=3610026001&request\\_locale=fr\\_](https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=3610026001&request_locale=fr_) ; et Statistique Canada, 2020. « Tableau 36-10-0118-01 Comptes courants et compte du capital - Administration publiques, Canada, trimestriel (x 1 000 000) », <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=3610011801>.

<sup>13</sup> Bradford, N., 2018. *A National Urban Policy for Canada: The Implicit Federal Agenda*, Étude IRPP 24, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, <https://irpp.org/wp-content/uploads/2018/11/A-National-Urban-Policy-for-Canada-The-Implicit-Federal-Agenda.pdf>.

## LES VILLES ONT BESOIN D'UNE NOUVELLE INFRASTRUCTURE INTERGOUVERNEMENTALE

Les voix qui compatissent à la situation des villes plaident souvent pour qu'elles soient officiellement reconnues dans la Constitution canadienne, ce qu'ont fait des fédérations comme l'Allemagne, le Brésil et l'Afrique du Sud. Non sans originalité, Kristin Good propose dans un essai de cette même série d'inscrire plutôt cette protection dans la constitution des provinces. Les deux options ne sortent toutefois pas du même piège conceptuel qui confine les questions urbaines, multiniveaux par nature et par définition, au domaine restreint des administrations municipales.

Les villes n'ont pas besoin de nouvelles protections constitutionnelles mais d'une nouvelle infrastructure intergouvernementale adaptée aux réalités des politiques urbaines. Les institutions fédérales doivent être repensées pour prêter voix aux dirigeants municipaux et stimuler le dialogue sur les enjeux urbains entre tous les ordres de gouvernement. Et tout commence ici par l'amélioration de trois éléments clés : données, organisation, interfaces.

Si les décideurs provinciaux et fédéraux ont tant de mal à mesurer l'importance des villes, c'est notamment parce qu'ils manquent de données fiables et comparables sur leurs problèmes économiques, sociaux et environnementaux. L'action et la coopération intergouvernementales nécessitent davantage d'éléments probants. L'Institut canadien d'information sur la santé recueille de solides données comparatives et produit des analyses impartiales sur les systèmes de santé du pays afin d'étayer les débats fédéraux-provinciaux sur le sujet. Seul un organisme de recherche de cette rigueur permettra de mener des échanges fédéraux-provinciaux-municipaux dans une perspective urbaine.

Selon une idée constructive de l'Institut urbain du Canada, on pourrait créer un observatoire des politiques urbaines regroupant des données exhaustives, comparables et concrètes sur la situation de nos villes et villes-régions<sup>14</sup>. À l'instar d'initiatives semblables dans l'Union européenne, cet observatoire permettrait de standardiser les données qualitatives et quantitatives dont nous disposons, de collecter celles qui nous manquent et de repérer les domaines d'intérêt commun qui bénéficieraient d'une collaboration intergouvernementale.

Mais les données ne suffisent pas. Les villes ont aussi besoin de pouvoir politique. Au lieu d'implorer les gouvernements de leur prêter attention par principe, elles doivent consacrer les ressources humaines et financières nécessaires pour s'imposer dans l'arène intergouvernementale. Celles qui ont su négocier des ententes juridiques sur mesure avec les provinces, comme Montréal, Winnipeg et Halifax, ont compris la leçon et renforcé leurs capacités politiques et leur expertise intergouvernementale. Toronto, par exemple, a intégré une équipe de neuf spécialistes des relations

<sup>14</sup> Voir Eidelman, G., et N. Bradford, 2020. *The Case for a Canadian Urban Policy Observatory*, Toronto, Institut urbain du Canada, <https://canurb.org/wp-content/uploads/Eidelman-Bradford-TheCaseforaCanadianUrbanPolicyObservatoryFINAL06-16-20.pdf>.

**Tableau 1 – Les dix plus grandes régions métropolitaines canadiennes**

RMR	Nombre de gouvernements municipaux	Population totale	Pourcentage de la population canadienne (%)
Toronto <sup>1</sup>	27	5 928 040	16,9
Montréal	91	4 098 927	11,7
Vancouver	21	2 463 431	7,0
Calgary	8	1 392 609	4,0
Ottawa-Gatineau	19	1 323 783	3,8
Edmonton	23	1 321 426	3,8
Québec	28	800 296	2,3
Winnipeg	11	778 489	2,2
Hamilton	3	747 545	2,1
Kitchener-Cambridge-Waterloo	6	523 894	1,5
Total	188	19 378 440	55,3

Source : Statistique Canada, 2018. « Série "Perspective géographique", Recensement de 2016 », <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/as-sa/fogs-spg/Index-fra.cfm>.

<sup>1</sup> Le nombre de gouvernements dans la RMR de Toronto inclut quatre paliers supérieurs de gouvernement municipal non listés par Statistique Canada.

intergouvernementales au bureau de son directeur municipal. Ce qui reste peu de chose face aux équipes correspondantes du fédéral et des provinces. L'Ontario compte ainsi plus de 50 de ces spécialistes dans ses organismes centraux, soutenus par des centaines d'autres dans les directions connexes de ses ministères.

Il en va de même pour les villes-régions. Les 10 plus grandes régions métropolitaines de recensement (RMR) totalisent près de 20 millions d'habitants, soit plus de la moitié de la population du Canada (voir tableau 1). Leurs villes doivent s'organiser et promouvoir une nouvelle version du régionalisme canadien. Certaines RMR sont mieux armées que d'autres pour se lancer. Le Conseil des maires du Grand Vancouver sur le transport régional a rassemblé suffisamment de ressources et de poids politique pour interpeller directement les gouvernements fédéral et britanno-colombien, comme l'attestent en pleine pandémie ses demandes de fonds d'urgence pour le transport en commun. Mais il existe peu d'institutions métropolitaines de ce genre ailleurs au pays. D'où la nécessité de nouveaux mécanismes pour formuler les besoins collectifs des villes-régions.

Enfin, il faut de meilleures interfaces pour assurer un dialogue constant sur les problèmes urbains entre autorités municipales, régionales, provinciales et fédérales. Les dirigeants municipaux communiquent souvent hors des voies officielles avec les représentants provinciaux et fédéraux, en contactant personnellement un député ou un haut fonctionnaire<sup>15</sup>. Cela constitue une base de discussion beaucoup trop précaire pour bâtir à long terme de fructueuses relations intergouvernementales.

<sup>15</sup> Lucas, J., et A. Smith, 2020. « Municipalities in the Federation », dans *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, 4<sup>e</sup> édition, H. Bakvis et G. Skogstad (dir.), Toronto, Oxford University Press.

La Fédération canadienne des municipalités, lobby fédéral enregistré totalisant plus de 2 000 membres, compte dans ses rangs le Caucus des maires des grandes villes (22 villes en tout). Le premier ministre et des membres de son cabinet rencontrent souvent ces deux groupes lors de congrès annuels ou d'événements spéciaux. Mais il s'agit d'exercices ponctuels de bonne volonté plutôt que d'efforts cohérents de diplomatie intergouvernementale.

Par comparaison, le solide mécanisme des relations fédérales-provinciales et territoriales est constamment huilé par des rencontres périodiques entre premiers ministres, ministres, sous-ministres et hauts fonctionnaires, et soutenu par un système éprouvé de comités, groupes de travail et secrétariats intergouvernementaux. Sans compter les organismes indépendants auxquels sont confiés des mandats précis pour faciliter le processus décisionnel fédéral-provincial. Au nombre de ces organismes figurent l'Institut canadien d'information sur la santé, qui analyse des indicateurs de performance standardisés recueillis auprès de tous les ministères de la Santé du pays, et le Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes, qui assure la planification et la logistique de ces rencontres.

Aucune de ces interfaces n'intègre les villes à ses travaux, et moins encore une perspective urbaine<sup>16</sup>. C'est pourquoi il faut les adapter ou les restructurer de bas en haut. Cela pourrait nécessiter d'ajouter au mandat du Secrétariat des conférences la planification de rencontres fédérales-provinciales-municipales. On pourrait aussi étudier de nouvelles structures organisationnelles, par exemple des caucus urbains réunissant des représentants locaux, provinciaux et fédéraux des villes-régions. Ou créer des « zones de coopération territoriale » inspirées de celles qu'on voit apparaître en Europe<sup>17</sup>. Aucun cadre ou modèle n'est en soi une panacée, et il faudra poursuivre la recherche et les expériences. À tout le moins, chaque initiative devra cibler cet objectif simple et précis : favoriser et institutionnaliser un débat multiniveau sur les enjeux urbains.

## CONCLUSION

Le mode de gouvernance des villes canadiennes n'est pas immuable, pas plus que leur rôle au sein de la fédération. La crise sanitaire actuelle l'illustre plus clairement que jamais. Il est temps de passer outre aux débats constitutionnels sur l'autonomie *municipale* pour établir une infrastructure intergouvernementale *urbaine* qui réunisse les partenaires locaux, régionaux, provinciaux et fédéraux autour d'un dialogue permanent et structuré.

---

<sup>16</sup> L'institution qui s'en rapprocherait le plus pourrait être le Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales, mis sur pied en 1967 au lendemain de la conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur le logement et le développement urbain. Le gouvernement fédéral lui a retiré son appui en 2011 par le biais de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Le Comité assure aujourd'hui un soutien limité aux seuls ministres provinciaux et territoriaux responsables des gouvernements locaux, tout en offrant un service de bibliothèque et de recherche appelé Muniscope.

<sup>17</sup> Voir le programme de coopération ESPON 2020 de la Commission européenne.



---

# Jeter des ponts : pour une réforme des relations intergouvernementales canadiennes

Jared Wesley

## LE CONTEXTE

Les crises planétaires sont propices à l'apaisement des tensions entre les régions du Canada, au moins temporairement. Confrontés à une même menace externe, comme lors de la crise financière de 2008-2009, les gouvernements fédéral et provinciaux tendent à surmonter leurs désaccords politiques et régionaux dans l'intérêt supérieur de la nation. Ils peuvent différer d'avis sur les méthodes et les priorités, notamment sur le financement de la relance ou les secteurs à renflouer, mais la propension d'Ottawa à délier les cordons de la bourse facilite l'obtention d'un consensus national. C'est ainsi qu'en pleine crise financière, le premier ministre Stephen Harper a persuadé les provinces de contribuer à la reprise en leur offrant de financer à parts égales des projets d'infrastructure prêts à démarrer<sup>1</sup>. Son Plan d'action économique s'apparentait à ceux de William Lyon Mackenzie King et de Louis St-Laurent, qui avaient tous deux financé l'essor des États-providence provinciaux de l'après-guerre par des programmes à frais partagés. Au-delà des enjeux économiques, l'empressement de la population à « se rassembler sous une même bannière » pendant ces grandes crises finit de convaincre les provinces qu'elles n'ont d'autre choix que d'appuyer Ottawa.

La pandémie de COVID-19 a de même calmé les esprits. Les vifs débats sur la tarification du carbone et la construction d'oléoducs ont fait place à un consensus national sur l'urgence d'« aplatis la courbe ». De nouveau, Ottawa a maintenu la paix en combinant financement accru et respect de l'autonomie des provinces. Il leur a versé à ce

---

<sup>1</sup> Brown, D. M., 2017. « The Financial Crisis and the Future of Federalism in Canada », dans *The Future of Federalism: Intergovernmental Financial Relations in an Age of Austerity*, R. Eccleston et R. Krever (dir.), Cheltenham, Edward Elgar, p. 73-94, <https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781784717773/9781784717773.00011.xml>.

jour plus de 30 milliards de dollars en subventions, conditionnelles et sans condition, pour couvrir une foule de dépenses allant de l'équipement de protection individuelle au traçage de contacts, de la garde d'enfants aux transports en commun. Sans compter l'aide sectorielle destinée aux provinces dont l'économie dépend des pêches et des hydrocarbures. Ottawa a beau clamer que ces fonds doivent aller à une série de priorités fédérales, les provinces conservent un pouvoir de dépenser considérable.

Mais ces périodes de « fédéralisme d'urgence » sont aussi rares qu'éphémères<sup>2</sup>. Certes mises en veilleuse, les tensions régionales ne s'effacent jamais entièrement. Après de courts épisodes de coopération, les hostilités reprennent de plus belle. Qu'on songe aux conflits ayant opposé les premiers ministres libéraux, de Lester B. Pearson à Pierre Elliott Trudeau, à des chefs conservateurs de l'Ouest comme Preston Manning, W. A. C. Bennett, Ross Thatcher et Sterling Lyon, qui furent tout aussi intenses que les litiges entre Stephen Harper et les Danny Williams, Kathleen Wynne ou Rachel Notley. Au lendemain de la crise de 2008-2009, les tensions sont réapparues dès qu'Ottawa a fermé le robinet financier et que les chefs provinciaux ont affronté leurs premières échéances électorales. Avec moins d'argent en caisse et des défis tenaces à relever, ils devaient trouver à l'approche des scrutins d'autres leaders à fustiger. Si l'on se fie à l'histoire, la pandémie engendrera le même phénomène et nous verrons ressurgir ces prochains mois de semblables rivalités partisans et régionales.

## UN TRIPLE PROBLÈME : TRIBALISME, PARTISANERIE ET RÉGIONALISME

En dépit du léger sursaut de popularité dont Justin Trudeau a profité au début de la pandémie, l'appui aux partis fédéraux reste morcelé : avec moins de la moitié des sièges à la Chambre des communes, le caucus du Parti libéral au pouvoir est confiné au Canada central et atlantique, le Bloc québécois est devenu une force régionale et les conservateurs demeurent ancrés dans l'Ouest.

Jumelées à l'essor de partis aux priorités essentiellement provinciales<sup>3</sup>, ces forteresses partisans ont partout accentué les divisions régionales. Les chefs régionaux s'affrontent sur des enjeux fondamentaux auxquels sont confrontés les gouvernements fédéral et provinciaux, y compris sur leur rôle en matière sociale, économique et environnementale. Le combat d'hier pour la souveraineté du Québec trouve un écho dans le mouvement séparatiste qui émerge en certains points de l'Ouest<sup>4</sup>. Et l'on réentend bruisser les voix appelant à une révision constitutionnelle qui offrirait à certaines provinces une place plus équitable dans la fédération<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Smith, D. E., 1969. « Emergency Government in Canada », *The Canadian Historical Review*, vol. 50, n° 4, p. 429-448, <https://www.utpjournals.press/doi/pdf/10.3138/CHR-050-04-04>.

<sup>3</sup> Naumetz, T., 2020. « Ford and Western Premiers Line Up against Trudeau for Leaders' Summit », *iPolitics*, 11 mars, <https://ipolitics.ca/2020/03/11/ford-and-western-premiers-line-up-against-trudeau-for-leaders-summit/>.

<sup>4</sup> Cecco, L., et D. Argen, 2019. « Wexit: Alberta's frustration fuels push for independence from Canada », *The Guardian*, 25 novembre, <https://www.theguardian.com/world/2019/nov/25/wexit-alberta-canada-independence-separatism>.

<sup>5</sup> Gouvernement de l'Alberta, 2020. « Fair Deal Panel », <https://www.alberta.ca/fair-deal-panel.aspx>.

Ce morcellement a coïncidé avec la disparition des grands « partis de courtage ». Tout au long de l'histoire du pays, la partisanerie a été un facteur de division autant que d'unité<sup>6</sup>. En période de stabilité, les partis traditionnels ont su traiter des demandes régionales, ethniques, linguistiques et idéologiques divergentes, en leur sein comme à l'occasion de campagnes ou d'appels pancanadiens. Faite de hauts et de bas, cette approche de médiation est toutefois suspendue en période d'intenses conflits inter-régionaux sur les conditions de l'unité nationale.

Les partis s'enracinent alors dans une même région et leurs coalitions éclatent souvent en fractions, aux deux niveaux, provincial ou fédéral<sup>7</sup>. La Fédération du Commonwealth coopératif (ancêtre du NPD), le Crédit social, le Parti réformiste du Canada et le Bloc québécois sont des émanations bien connues de ce phénomène, au même titre que des partis provinciaux comme le Parti québécois, le Parti saskatchewanais et le Parti conservateur uni de l'Alberta. Les conflits interrégionaux débordent alors du cadre de la politique interne des partis pour provoquer de vifs débats partisans et intergouvernementaux<sup>8</sup>. Cela vient menacer l'unité nationale au plus haut niveau, même si les citoyens sont moins divisés entre eux que leurs dirigeants<sup>9</sup>.

Ces tensions partisans et intergouvernementales sont à rapprocher d'une forme « tribale »<sup>10</sup> de contestation politique. Au lieu de se voir comme des adversaires partageant les mêmes buts et règles du jeu, les partisans les plus résolus pourront s'ériger en ennemis et contester les institutions étatiques, voire la légitimité de gouverner de leurs opposants<sup>11</sup>. Ce clivage est plus profond aux États-Unis mais certains signes montrent qu'il s'étend à d'autres pays, y compris au Canada<sup>12</sup>. Comment réformer nos institutions pour instaurer un climat de confiance qui l'emportera sur ce tribalisme ?

## UNE MÊME SOLUTION : INSTAURER UN CLIMAT DE CONFIANCE

À la source du problème : l'élite des partis et des provinces a peu d'occasions de nouer des liens solides, qu'ils soient professionnels, transactionnels ou personnels. La création de nouveaux environnements normalisés et réglementés aiderait à tisser

<sup>6</sup> Engelmann, M. A., et F. C. Schwartz, 1967. *Political Parties and the Canadian Social Structure*, Upper Saddle River, Prentice Hall.

<sup>7</sup> Kenneth Carty, R., W. P. Cross et L. Young, 2000. *Rebuilding Canadian Party Politics*, Vancouver, UBC Press.

<sup>8</sup> Esselment, A. L., 2013. « A Little Help from My Friends: The Partisan Factor and Intergovernmental Negotiations in Canada », *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 43, n° 4, p. 701-727, <https://academic.oup.com/publius/article-abstract/43/4/701/1939741>.

<sup>9</sup> Berdahl, L., et E. Montpetit, 2019. « Canada: Is it really a country divided? » *The Conversation*, 17 juin, <https://theconversation.com/canada-is-it-really-a-country-divided-118514>.

<sup>10</sup> Hobfoll, S. E., 2018. *Tribalism: The Evolutionary Origins of Fear Politics*, Cham, Palgrave MacMillan, <https://link.springer.com/book/10.1007%2F978-3-319-78405-2>.

<sup>11</sup> Ignatieff, M., 2013. « Enemies vs. Adversaries », *The New York Times*, 16 octobre, <https://www.nytimes.com/2013/10/17/opinion/enemies-vs-adversaries.html>.

<sup>12</sup> Maclean's, 2019. « Tribalism is tearing Canada apart », *Maclean's*, 11 janvier, <https://www.macleans.ca/politics/ottawa/tribalism-is-tearing-canada-apart/>.

de tels liens de confiance<sup>13</sup>, à l'inverse des rencontres espacées ou ponctuelles qui incitent aux comportements compétitifs et offensifs d'un jeu à somme nulle<sup>14</sup>. Des dirigeants tenus de croiser régulièrement leurs homologues seront plus enclins à les considérer comme des adversaires poursuivant les mêmes buts, plutôt que des ennemis à terrasser. Tout comme ils se comporteront de meilleure façon en sachant que leurs interlocuteurs leur rendront la pareille. Cela favorisera la négociation de compromis immédiats mais aussi d'ententes à long terme qui stabiliseront leurs interactions. L'institutionnalisation de ces modes d'échange permettrait d'établir un ensemble productif de normes, de règles et d'habitudes.

Trois types d'innovations institutionnelles pourraient amoindrir l'aspect tribal des relations intergouvernementales canadiennes en raffermissant la confiance entre les décideurs des différents partis et régions. Dans chacun des cas, certains usages et précédents peuvent déjà s'observer en différents domaines de la vie politique du pays.

## RÉFORMER LE FÉDÉRALISME EXÉCUTIF

Plusieurs améliorations permettraient d'assouplir les échanges entre premiers ministres. Il faudrait d'abord officialiser les rencontres de premiers ministres, dont le caractère ponctuel et hiérarchique favorise les tensions et les manœuvres internes<sup>15</sup>. En les tenant chaque année, comme le prévoyait l'Accord de Charlottetown<sup>16</sup>, elles seraient plus fréquentes, normalisées et prévisibles. Les premiers ministres en fixeraient conjointement l'ordre du jour pour assurer que tous les enjeux qu'ils jugent importants sont traités. La pandémie leur a imposé de participer à des téléconférences hebdomadaires, qui étaient toutefois dirigées par Ottawa. Il faudrait un processus plus permanent et collaboratif pour atténuer la tendance au tribalisme.

Les premiers ministres devraient aussi tenir des réunions de Cabinet conjointes avec leurs homologues du pays, ce qui nécessiterait que des membres du Cabinet fédéral se déplacent pour des rencontres de gouvernement à gouvernement. Des réunions interprovinciales seraient tout aussi bienvenues. Les gouvernements des provinces de l'Ouest en ont d'ailleurs tenu quelques-unes au début des années 2000<sup>17</sup>. Et Ottawa a pris

<sup>13</sup> Thomas, P. G., 2009. « Trust, Leadership, and Accountability in Canada's Public Sector », in *The Evolving Physiology of Government: Canadian Public Administration in Transition*, O. P. Dwivedi, T. A. Mau et B. M. Sheldrick (dir.), Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, p. 215-248, [https://books.google.ca/books?hl=fr&lr=&id=MEKsDAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA215&dq=Thomas,+P.+G.,+2009.+%C2%AB+Trust,+Leadership,+and+Accountability+in+Canada%E2%80%99s+Public+Sector+%C2%BB,&ots=Q\\_8pU6n-len&sig=mwOLyVMHch3IWJlDcsnInmWrwY#v=onepage&q&f=false](https://books.google.ca/books?hl=fr&lr=&id=MEKsDAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA215&dq=Thomas,+P.+G.,+2009.+%C2%AB+Trust,+Leadership,+and+Accountability+in+Canada%E2%80%99s+Public+Sector+%C2%BB,&ots=Q_8pU6n-len&sig=mwOLyVMHch3IWJlDcsnInmWrwY#v=onepage&q&f=false).

<sup>14</sup> Wallner, J., 2014. *19th Century Division of Powers, 21st Century Problems: Understanding Canadian Intergovernmental Relations*, Ottawa, Canada 2020, [https://canada2020.ca/wp-content/uploads/2014/05/2014\\_Canada2020\\_PaperSeries\\_EN\\_Issue-05\\_FINAL.pdf](https://canada2020.ca/wp-content/uploads/2014/05/2014_Canada2020_PaperSeries_EN_Issue-05_FINAL.pdf).

<sup>15</sup> Meekison, J. P., H. Telford et H. Lazar (dir.), 2004. *Reconsidering the Institutions of Canadian Federalism*, Montréal, Presses universitaires McGill-Queen's, <https://www.queensu.ca/iigr/sites/webpublish.queensu.ca/iigrwww/files/files/pub/archive/SOTF/SOTF2002.pdf>.

<sup>16</sup> Makarenko, J., 2009. « Charlottetown Accord: History and Overview », *Maple Leaf Web*, 10 février, <https://www.mapleleafweb.com/features/charlottetown-accord-history-and-overview>.

<sup>17</sup> Berdahl, L., 2011. « Region-building: Western Canadian joint cabinet meetings in the 2000s », *Administration publique du Canada*, vol. 54, n° 2, p. 255-275, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1754-7121.2011.00173.x>.

l'habitude d'organiser des retraites du Cabinet dans certaines provinces, mais elles s'accompagnent rarement de rencontres formelles avec les ministres des provinces hôtes.

## MISER SUR UN FÉDÉRALISME INTERLÉGISLATIF

Au-delà des premiers ministres et des membres de leur Cabinet, on pourrait aussi améliorer les relations entre les simples députés des assemblées législatives fédérale et provinciales.

À cet effet, tous les parlementaires du pays devraient s'entendre pour créer un Conseil interlégislatif. Des sénateurs et députés participent déjà à plusieurs associations parlementaires<sup>18</sup> et « groupes d'amitié »<sup>19</sup> avec leurs homologues de l'étranger. Ces regroupements bien structurés servent à échanger idées, informations et expériences entre pays. Mais au Canada, aucune structure du genre ne met en relation les législateurs fédéraux, provinciaux et territoriaux (FPT), même si les ministres rencontrent leurs homologues FPT lors de réunions sectorielles tenues au moins une fois l'an. Or la création de forums interlégislatifs a été maintes fois recommandée au cours des dernières décennies<sup>20</sup>.

Enfin, les gouvernements FPT devraient créer un programme d'échange interlégislatif qui permettrait aux législateurs des différentes parties du pays de confronter leurs points de vue. En se retrouvant dans leurs régions respectives, ils assisteraient à des rencontres de citoyens, d'intervenants et de collègues qui les aideraient à comprendre l'application du processus politique ailleurs que dans leur fief.

## FAVORISER UN FÉDÉRALISME INTRALÉGISLATIF

Il faudrait aussi créer et institutionnaliser au niveau fédéral des caucus transpartisans régionaux. La plupart des partis fédéraux et provinciaux comptent des groupes régionaux de législateurs qui se réunissent régulièrement à l'interne. Et l'on dénombre à Ottawa comme dans les capitales des grandes provinces des dizaines de caucus transpartisans centrés sur des enjeux précis (le Caucus multipartite sur le diabète juvénile, par exemple). Mais en dehors du Sénat, on ne trouve au Canada aucun caucus transpartisan régional qui se comparerait à ceux des États-Unis, où des groupes officiels comme le Northern Border Caucus et le Western Caucus se réunissent pour convenir de priorités législatives. Des rencontres formelles et routinières entre législateurs fédéraux issus des mêmes régions permettraient d'établir des liens de confiance au-delà des frontières des partis. Ces caucus permettraient à des adversaires politiques de confronter leurs désaccords sans les porter sur la place publique. En les

<sup>18</sup> Parlement du Canada, « Associations parlementaires », <https://www.parl.ca/diplomacy/fr/association>.

<sup>19</sup> Parlement du Canada, « Groupes d'amitié », <https://www.parl.ca/diplomacy/fr/groupes-amitie>.

<sup>20</sup> Hueglin, T., 2013. « Treaty federalism as a model of policy making: Comparing Canada and the European Union », *Administration publique du Canada*, vol. 56, n° 2, p. 185-202, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/capa.12013>.

intégrant au Sénat, ils dynamiseraient les liens entre sénateurs et députés. Et en les convoquant occasionnellement hors de la région de la capitale fédérale, ils favoriseraient les rencontres entre législateurs provinciaux et la suppression de certains obstacles en matière de champs de compétence.

Il n'existe bien sûr aucune solution miracle. Et l'on ne pourra empêcher les médias de susciter ou d'exacerber les conflits entre partis et régions. Mais dans leur ensemble, ces nouvelles structures aideraient à instaurer un climat de confiance et à conjurer la menace que l'alliance du régionalisme et de la partisanerie fait souvent peser sur l'unité du pays. Les détracteurs de cette approche diront qu'elle revient à « dépolitiser la vie politique ». Oui, les désaccords et les conflits sont inévitables et nécessaires dans toute société démocratique. Mais s'ils vont à l'encontre de buts partagés, ils peuvent menacer l'intégrité d'institutions politiques conçues pour assurer un débat apaisé qui profite à l'intérêt général. La dernière fois que notre régime de partis s'est retrouvé aussi clairement morcelé entre régions, le Canada avait échappé de justesse à une profonde crise existentielle : à quelques milliers de voix près, le Québec quittait la fédération. Si les appels au démantèlement du pays se sont calmés et proviennent aujourd'hui d'une autre région du pays, ils n'en dénotent pas moins la même tendance tribale destructive. Alors que se dissipe l'unité nationale des premiers mois de la pandémie, nos dirigeants politiques auraient tout intérêt à prendre quelques simples mesures pour prévenir une répétition de l'histoire.

---

# Pour en finir avec les « créatures des provinces » : réexaminer le statut constitutionnel des municipalités

Kristin R. Good

## INTRODUCTION

Les municipalités sont des « créatures des provinces », dit un refrain souvent repris par les juristes et les analystes politiques. Or cette façon insolite et réductrice de désigner un ordre de gouvernement de la fédération canadienne en minimise le poids démocratique et constitutionnel. Elle incite en outre au désengagement des citoyens face à leurs institutions municipales, ce qui affaiblit le contrôle exercé sur les décisions des municipalités et la responsabilisation de ceux qui les prennent.

L'expression perpétue aussi l'idée que les municipalités sont un organe administratif des provinces. Elle passe ainsi sous silence leur nature fondamentalement politique. Et elle réduit les responsabilités municipales à des enjeux mineurs nécessitant des mesures apolitiques et pragmatiques. Le débat sur le racisme systémique au sein des services de police offre pourtant un exemple flagrant du caractère politique des autorités municipales. Les règlements municipaux et leur application ont aussi d'énormes conséquences sur qui est-ce qui détient réellement le pouvoir. S'il est vrai que le zonage réglemente officiellement l'utilisation des terres, par exemple, il régule également les populations en déterminant indirectement qui peut utiliser l'espace disponible et à quelles fins<sup>1</sup>. Ces règlements pourraient être conçus pour refléter et favoriser la diversité des populations urbaines dans plusieurs domaines de compétence essentiels à leur vie quotidienne, comme les règlements municipaux sur les normes du bâtiment. Mais on est encore loin du compte<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Skelton, I., 2012. « Keeping them at bay: Practices of municipal exclusion », Winnipeg, Canadian Centre for Policy Alternatives, Manitoba Office, septembre 2012, <https://www.policyalternatives.ca/publications/commentary/keeping-them-bay-practices-municiple-exclusion>.

<sup>2</sup> Valverde, M., 2012. *Everyday Law on the Street: City Governance in an Age of Diversity*, Chicago et Londres, University of Chicago Press, chapitre 3.

L'un des défis fondamentaux de la fédération canadienne consiste à concrétiser le potentiel des administrations municipales en reconnaissant leur poids démocratique et constitutionnel. Le Canada doit ainsi appliquer le « principe du fédéralisme » aux relations unissant les villes aux autres ordres de gouvernement. Selon la Cour suprême du Canada, ce principe apporte « une réponse politique et juridique aux réalités du contexte social et politique », il est « inhérent à la structure de nos arrangements constitutionnels » et a « triomphé » d'éléments de la Constitution écrite qui semblaient le contredire, puisqu'il a servi à interpréter ces éléments<sup>3</sup>. L'application pleine et entière du principe du fédéralisme nécessite de renforcer l'autonomie des municipalités pour qu'elles puissent gérer les collectivités locales selon leur diversité territoriale. Elle fait aussi appel à la créativité afin de penser une nouvelle approche qui favorisera leur participation aux institutions fédérales et provinciales et aux processus intergouvernementaux. Je soutiens ici que les lois qui établissent et délèguent les pouvoirs des municipalités (et créent les systèmes municipaux) devraient relever d'une catégorie particulière du droit constitutionnel, soit celle des « lois organiques », qui sont des lois ordinaires, non inscrites, et constitutionnelles par leur objet et leur importance. Dans la tradition constitutionnelle britannique, largement fondée sur des conventions constitutionnelles non écrites, les lois organiques servent à établir clairement par écrit certaines règles constitutionnelles pour les distinguer des lois ordinaires qui régissent des domaines comme la santé et les transports. Les auteurs du *Régime politique canadien*, influent ouvrage sur la Constitution canadienne, considèrent les codes provinciaux des droits de la personne comme un « exemple illustratif » [traduction] des lois organiques du régime constitutionnel du Canada, qui incorpore des éléments du constitutionnalisme à la fois britannique et américain. Les codes des droits de la personne sont des lois provinciales non inscrites mais n'ont rien d'ordinaire puisqu'elles « portent sur des droits fondamentaux comme l'égalité et la protection contre la discrimination<sup>4</sup> » [traduction]. Étant donné que les systèmes municipaux conçoivent des règles sur la répartition des pouvoirs entre deux ordres de gouvernement et sur la création d'organes législatifs (les conseils municipaux), j'estime qu'ils relèvent davantage de lois organiques comme les codes des droits de la personne que d'autres lois ordinaires régissant des domaines politiques spécifiques<sup>5</sup>. Il faudrait donc les considérer comme des éléments non inscrits des constitutions provinciales écrites. Et même si ces constitutions sont des éléments distincts de l'ordre constitutionnel canadien, elles existent dans un cadre constitutionnel élargi qui limite leur action et repose sur des principes sous-jacents. Ainsi, les lois provinciales qui établissent les systèmes municipaux traduisent et renforcent d'importantes valeurs constitutionnelles au sein des provinces mais aussi dans la Constitution (notamment les principes du fédéralisme et de la démocratie mentionnés plus haut). Autrement dit, la création et la modification de lois municipales ont une plus grande portée constitutionnelle au sein d'une fédération et d'un ordre constitutionnel attachés au principe du fédéralisme.

<sup>3</sup> Renvoi relatif à la sécession du Québec, 1998, 2 RCS 17, paragraphes 55-57, [https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/1643/index.do?site\\_preference=normal](https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/1643/index.do?site_preference=normal).

<sup>4</sup> Malcolmson, P., R. Myers, G. Baier et T. M. J. Bateman, 2000. *Le régime politique canadien*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, p. 19.

<sup>5</sup> Pour une analyse des lois constitutionnelles non inscrites comme élément du constitutionnalisme canadien, voir Malcolmson, P., et al., 2000. *Le régime politique canadien*.

Comme la *Loi constitutionnelle de 1982* permet aux provinces de modifier unilatéralement leur constitution (sous d'importantes réserves), les constitutions provinciales se prêtent à une certaine souplesse constitutionnelle. Contrairement aux coûteuses procédures de révision applicables à d'autres parties de la Constitution, un vote à la majorité simple leur suffit pour adopter des modifications considérables. Mais il manque de mécanismes pour protéger les municipalités contre les modifications décidées unilatéralement par les provinces et leur accorder plus de pouvoirs dans la gouvernance de leurs propres collectivités.

Cet essai propose de recourir aux restrictions en matière de « mode » et de « forme », à savoir des restrictions procédurales que s'imposent les organes législatifs pour limiter la promulgation de textes de loi<sup>6</sup>. Ces restrictions stabiliseraient les systèmes municipaux au sein des constitutions provinciales sans les rigidifier inutilement. On pourrait ainsi concevoir certaines dispositions (comme celles que j'évoque plus loin) de sorte qu'elles soient à la fois respectueuses de la démocratie, de l'autonomie et de la stabilité des villes tout en tenant compte des intérêts des communautés politiques provinciales élargies.

## CRÉATURES DES PROVINCES : DOCTRINE ET DÉBAT CONSTITUTIONNELS

Les constitutions définissent « un ensemble de règles qui établit d'autorité aussi bien la structure que les principes fondamentaux d'un régime politique<sup>7</sup> » [traduction]. La Constitution canadienne diffère de la plupart des autres puisqu'elle n'est l'objet d'aucun document unique mais se compose plutôt d'éléments divers : lois inscrites, lois organiques non inscrites, conventions constitutionnelles, jurisprudences et autres<sup>8</sup>. On considère généralement que la Constitution canadienne est formée de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de la *Loi constitutionnelle de 1982*, même si elle est sensiblement plus complexe que la teneur de ces deux lois inscrites, dont la première établit le Canada en tant que fédération assurant la répartition constitutionnelle de l'autorité législative entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

L'article 92 de la loi de 1867 dresse la liste des domaines d'autorité législative exclusivement provinciaux. Son paragraphe 8 est consacré aux « Institutions municipales dans la province ». Il décrit un type de pouvoir législatif différent des domaines d'autorité législative précités, qui concerne la création de municipalités en tant qu'organes gouvernementaux territoriaux et démocratiquement élus, c'est-à-dire des entités qui « permettent aux résidents d'une région géographique donnée de fournir des services d'intérêt général » ayant historiquement « répondu au désir des collectivités locales d'exercer leur autonomie gouvernementale<sup>9</sup> » [traduction]. Les municipalités sont aussi des organes législatifs qui promulguent et appliquent des lois municipales, appelées règlements administratifs étant donné que leur autorité juridique relève des lois provinciales.

<sup>6</sup> Hogg, P. W., 2016. *Constitutional Law of Canada (2016 Student Edition)*, Toronto, Thomson Reuters, 12.3(b).

<sup>7</sup> Malcolmson, P., et al., 2000. *Le régime politique canadien*, p. 13.

<sup>8</sup> Hogg, P. W., 2016. *Constitutional Law of Canada (2016 Student Edition)*, chapitre 1.

<sup>9</sup> Tindal, C. R. et S. Nobes Tindal, 2000. *Local Government in Canada (fifth edition)*, Scarborough, Nelson Thomson Learning, p. 2.

Ceux qui considèrent les municipalités comme des « créatures des provinces » estiment que puisque la Constitution établit qu'elles relèvent de la compétence législative des provinces et ne forment pas un ordre de gouvernement indépendant, il faudrait conclure qu'elles ne possèdent ni reconnaissance ni poids constitutionnels. Parmi les exemples illustrant clairement la prépondérance et les effets de cette doctrine, signalons la décision de 1997 de la Cour de justice de l'Ontario en défaveur de la contestation de la *Loi de 1997 sur la cité de Toronto*, qui créait unilatéralement une « mégaville » en fusionnant six, malgré la vive opposition de certaines municipalités et de nombreux citoyens. La loi a été contestée par cinq des six municipalités fusionnées (dont East York), des associations citoyennes et des individus<sup>10</sup>. Mais la décision *East York v. Ontario*, dont nous traduisons ici des extraits, n'en affirme pas moins que les institutions municipales ne « possèdent pas de reconnaissance constitutionnelle », qu'elles « sont une créature du pouvoir législatif et n'existent que si la législation provinciale l'autorise », qu'elles n'ont « aucune autonomie indépendante et que leurs pouvoirs sont susceptibles d'être abrogés ou révoqués par la législation provinciale », et qu'elles « peuvent uniquement exercer les pouvoirs qui leur sont conférés par la loi<sup>11</sup> ». Plus généralement, le tribunal a cité Andrew Sancton, expert reconnu des gouvernements locaux, selon qui les municipalités canadiennes ne disposent « d'aucune protection constitutionnelle contre les lois provinciales qui viennent modifier sans leur consentement leurs structures, fonctions et ressources financières<sup>12</sup> ».

Depuis les années 1990, les Canadiens ont vu l'effet de ces restrictions dans les nombreuses réorganisations que les provinces ont imposées à des municipalités ou des citoyens qui n'y avaient pas consenti. La plus saisissante remonte à 2018, quand le gouvernement ontarien a décidé de réduire fortement l'effectif du conseil municipal de Toronto pendant que la ville était en période électorale.

## **SYSTÈMES MUNICIPAUX ET CONSTITUTIONNALISME PROVINCIAL : UNE AUTRE INTERPRÉTATION CONSTITUTIONNELLE**

Un autre important obstacle empêche de repenser les municipalités comme éléments organiques des constitutions provinciales : leur existence a été occultée sinon oblitérée dans la recherche universitaire<sup>13</sup>, l'imaginaire populaire constitutionnel et les débats

<sup>10</sup> Pour une analyse de cette cause et de sa portée politique, voir Milroy, B., 2002. « Toronto's Legal Challenge to Amalgamation », dans C. Andrew, K. A. Graham et S. D. Phillips (dir.), *Urban Affairs: Back on the Policy Agenda*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

<sup>11</sup> *East York (Borough) et al. v. Ontario (Attorney General)*, 1997, CanLII 12263 (ON SC), <https://www.canlii.org/en/on/onsc/doc/1997/1997canlii12263/1997canlii12263.html>.

<sup>12</sup> Sancton, cité dans *East York v. Ontario*.

<sup>13</sup> Le savoir universitaire à leur sujet s'est perdu car de nombreux spécialistes du droit constitutionnel semblent avoir oublié l'histoire précédant la Confédération et ont essentiellement occulté l'étude des constitutions provinciales antérieures à 1867. Voir Wiseman, N., 1996. « Clarifying Provincial Constitutions », *National Journal of Constitutional Law*, vol. 6, n° 2, p. 269-294, et Price, P., 2017. « Provincializing Constitutions: History, Narrative and the Disappearance of Provincial Constitutions », *Perspectives on Federalism*, vol. 9, n° 3, p. 31-35.

« mégaconstitutionnels<sup>14</sup> » des dernières décennies – des débats progressivement dominés par la répartition des pouvoirs et la représentation des provinces dans les institutions du fédéralisme infranational, notamment le Sénat. D'où l'intérêt de revoir l'article 92 sous un nouvel éclairage en l'examinant non seulement sous l'angle du partage des pouvoirs mais aussi des constitutions provinciales. Ce faisant, on constate qu'il énumère des domaines d'autorité législative liés à des politiques publiques ou des champs de compétence précis, mais qu'il jette aussi les bases nécessaires au développement de traditions en matière de constitutionnalisme provincial. Son premier paragraphe renferme ainsi cet élément crucial de toute constitution<sup>15</sup> : le pouvoir des *provinces de modifier leur propre constitution*.

Ce n'est pas parce que les auteurs de la Constitution n'ont pas créé un troisième ordre de gouvernement qu'on doit supposer qu'ils n'accordaient aucune valeur à la démocratie municipale et aucun poids constitutionnel aux municipalités. Le fédéralisme moderne relevait à l'époque d'un cadre constitutionnel inédit<sup>16</sup>, et les provinces elles-mêmes étaient des structures embryonnaires en cette « ère coloniale » de la fédération<sup>17</sup>. Il aurait donc été prématuré d'y intégrer les municipalités en tant qu'ordre de gouvernement distinct, doté de son propre pouvoir législatif et budgétaire. Cela aurait créé une rigidité impossible à gérer, car la Constitution ne prévoyait alors aucun mode de révision de la répartition des pouvoirs entre gouvernements. Quoi qu'il en soit des intentions de ses auteurs, la Constitution est un document évolutif qu'il faut interpréter à la lumière des valeurs démocratiques actuelles et de principes constitutionnels sous-jacents.

## MUNICIPALITÉS, VALEURS FONDAMENTALES ET ORDRE CONSTITUTIONNEL DU CANADA

Pourquoi les provinces créent-elles des administrations municipales ? Dans quel but ? Rappelons que les raisons présidant à la répartition des pouvoirs entre provinces et

<sup>14</sup> Peter Russell a forgé le terme *megaconstitutional* pour désigner la période comprise entre la négociation de la formule de révision Fulton-Favreau de 1964 et le rejet de l'Accord de Charlottetown en 1992. Une période « d'une émotion et d'une intensité exceptionnelles » qui a mis en cause la nature même de la communauté fédérale et dominé la vie politique du pays. Voir Russell, P., 2004. *Constitutional Odyssey: Can Canadians Become a Sovereign People? (third edition)*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, p. 75.

<sup>15</sup> Cet article a été abrogé lors du rapatriement de la Constitution de 1982, et plusieurs modes de révision ont été intégrés à la *Loi constitutionnelle de 1982*.

<sup>16</sup> Certaines fédérations plus récentes, comme l'Afrique du Sud, ont accordé une reconnaissance constitutionnelle aux municipalités.

<sup>17</sup> Selon une typologie bien connue, l'évolution du Canada se divise en périodes historiques commençant avec l'ère coloniale. Voir Simeon, R., I. Robinson et J. Wallner, 2014. « The dynamics of Canadian Federalism » dans J. Bickerton et A.-G. Gagnon (dir.), *Canadian Politics (sixth edition)*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto. Mais une nouvelle typologie établie par Jenn Wallner, qui recense trois modes d'exercice du fédéralisme (colonial, classique et interdépendant), se révèle fort utile pour repenser les relations provinciales-municipales. Ensemble, ces deux typologies montrent que, même si certains modes ont été plus courants dans le cadre des relations fédérales-provinciales de l'« ère coloniale », leur force d'impulsion demeure. D'aucuns soutiendront que le mode colonial d'exercice du fédéralisme caractérise adéquatement des mesures imposant par exemple des fusions municipales ou des restructurations de pouvoir, puisqu'elles traduisent les « aspects unilatéraux et contraignants » d'un tel mode d'exercice. Voir Wallner, J., 2020. « Practices of Federalism in Canada », dans J. Bickerton et A.-G. Gagnon (dir.), *Canadian Politics (seventh edition)*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, p. 156. Autrement dit, la doctrine voulant que les municipalités soient des « créatures des provinces » donnerait lieu au « contrôle provincial totalitaire des institutions politiques locales : un contrôle qui contrevient aux "principes d'une société libre et démocratique" ». Voir Magnusson, W., 2005. « Are Municipalities Creatures of the Provinces? », *Journal of Canadian Studies*, vol. 39, n° 2, p. 6.

municipalités s'apparentent fortement à celles qui conduisent à l'instauration d'une fédération. Les deux types de partage des pouvoirs relèvent de méthodes de répartition territoriale qui renforcent les grands principes démocratiques. Elles protègent les libertés en empêchant qu'un seul organe législatif exerce tous les pouvoirs. Elles protègent l'égalité en décentralisant les institutions politiques pour stimuler la participation au processus décisionnel. Et elles contribuent au bien-être des populations locales en adaptant les services offerts aux différentes communautés politiques et en rendant ces services plus efficaces<sup>18</sup>. Selon David Cameron, le partage provincial-municipal des pouvoirs possède un « statut quasi constitutionnel » du fait de sa contribution à la vie démocratique des provinces<sup>19</sup>. Ce point de vue a gagné en importance depuis que la Cour suprême du Canada a établi que la « démocratie » et le « principe du fédéralisme » sont des valeurs constitutionnelles sous-jacentes de l'ordre constitutionnel du pays<sup>20</sup>. Des valeurs fondamentales soutenues par la tendance des provinces à voter des règlements qui autonomisent les municipalités en créant des systèmes municipaux et des chartes de la ville, mais aussi par la propension des tribunaux à interpréter plus largement l'étendue des pouvoirs municipaux.

Face à cette progression du principe du fédéralisme dans les systèmes municipaux, il faut toutefois légiférer avec le plus grand soin. Même en acceptant que les municipalités disposent en droit provincial d'une forme organique de reconnaissance constitutionnelle, elles restent insuffisamment protégées en cas de modifications unilatérales à leurs institutions, limites et pouvoirs démocratiques.

## LES RESTRICTIONS EN MATIÈRE DE MODE ET DE FORME : UN MÉCANISME DE PROTECTION JURIDIQUE

Pour répartir les pouvoirs entre provinces et municipalités, il faut des moyens plus souples que ceux qui servent à leur partage entre les gouvernements fédéral et provinciaux. L'adoption dans certaines provinces de règlements municipaux plus habilitants<sup>21</sup>, surtout depuis le milieu des années 1990, illustre la capacité du système de s'adapter aux changements au niveau local, notamment dans les grandes villes. Les municipalités renforcent ainsi le principe du fédéralisme en captant la diversité des collectivités locales de façon plus spécifique et communautaire que les vastes provinces ne peuvent le

<sup>18</sup> Cameron se réfère à Arthur Maass, pour qui toutes les formes de partage des pouvoirs gouvernementaux visent à promouvoir ces trois principes. Maass considère le partage territorial ou « spatial » comme un mode spécifique de répartition permettant d'atteindre des objectifs précis et de traduire des valeurs particulières. En se focalisant sur l'analyse favorable au partage des pouvoirs plutôt que sur la forme juridique, on met en évidence les similitudes entre le partage fédéral-provincial et le partage provincial-municipal des pouvoirs. Voir Cameron, D., 1980. « Provincial Responsibilities for Municipal Government », *Canadian Public Administration*, p. 222-235, et Maass, A. (dir.), 1959. *Area and Power: A Theory of Local Government*, Glencoe, Illinois, The Free Press.

<sup>19</sup> Par « quasi constitutionnel », Cameron semble signifier que les municipalités et les systèmes municipaux renforcent les valeurs constitutionnelles tout en disposant d'une « sécurité limitée » puisque leur statut n'est pas inscrit dans la Constitution. Voir Cameron, D., 1980. « Provincial Responsibilities », p. 234.

<sup>20</sup> *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, 1998, 2 RCS 17, [https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/1643/index.do?site\\_preference=normal](https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/1643/index.do?site_preference=normal).

<sup>21</sup> Pour un aperçu, voir Taylor, Z., et A. Dobson, 2020. « Power and Purpose: Canadian Municipal Law in Transition », Institute on Municipal Finance and Governance, document n° 47, Toronto, Munk School of Global Affairs and Public Policy.

faire. Elles contribuent à l'indispensable contrôle de législatures provinciales dominées par le pouvoir exécutif, à l'instar de la Chambre des communes.

À quelques exceptions près, l'adoption au niveau provincial de modifications constitutionnelles respectueuses des municipalités se déroulerait de même façon que pour une loi ordinaire. Elle nécessiterait donc un vote majoritaire de la législature. C'est ainsi qu'en 2007, l'Assemblée nationale du Québec a examiné un projet de loi d'initiative parlementaire présenté par le député du Parti québécois Daniel Turp. Intitulé *Constitution québécoise*, il aurait amorcé la codification de la constitution de la province et comportait un mode de révision nécessitant une majorité qualifiée (deux tiers de votes favorables) pour modifier ses lois constitutionnelles<sup>22</sup>. Ce mode de révision est un exemple de ce que les juristes appellent des restrictions en matière de mode et de forme, c'est-à-dire des restrictions qu'un organe législatif impose lui-même à son autorité<sup>23</sup>.

Ces procédures de restrictions pourraient être l'élément clé d'une protection flexible de l'autonomie municipale dans les constitutions provinciales<sup>24</sup>. Bien qu'elles puissent être ajoutées en tant que procédure générale d'amendement dans une constitution provinciale codifiée, ces restrictions peuvent aussi être ajustées à des lois provinciales spécifiques qui ont une signification constitutionnelle telles que les chartes municipales. Voici une liste non exhaustive des restrictions qui pourraient s'appliquer à l'autorité des législatures provinciales sur les affaires municipales :

- 1) Engagement de consultation – Établir clairement dans les textes législatifs applicables que les municipalités doivent être consultées avant que la législature provinciale n'adopte par vote majoritaire des modifications à leur charte de la ville ou à leurs règlements. Les articles 1(2) et 1(3) la *Loi de 2006 sur la cité de Toronto* font ainsi référence à des relations de coopération et de respect mutuel, sans toutefois prévoir de modalités d'application<sup>25</sup>.
- 2) Vote à majorité qualifiée – Établir pour les législatures provinciales l'obligation juridique d'obtenir davantage qu'un vote majoritaire pour modifier les règlements municipaux et les chartes de la ville, ou certains de leurs aspects. Par exemple, une majorité des deux tiers serait exigée pour fusionner des collectivités locales n'ayant pas réclamé ou contesté une telle décision. En

<sup>22</sup> Projet de loi n° 196, *Constitution québécoise*, 1<sup>re</sup> session, 38<sup>e</sup> législature, Assemblée nationale, 2007, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-196-38-1.html>.

<sup>23</sup> Hogg, P. W., 2016. *Constitutional Law*, p. 11-12.

<sup>24</sup> Good, K. R., 2019. « The Fallacy of the "Creatures of the Provinces" Doctrine: Recognizing and Protecting Municipalities' Constitutional Status », Institute on Municipal Finance and Governance, Document n° 46, Toronto, Munk School of Global Affairs and Public Policy.

<sup>25</sup> Plus précisément, la loi établit ce qui suit : « La province de l'Ontario souscrit au principe selon lequel il est dans l'intérêt véritable de celle-ci et de la cité de travailler en commun dans une relation fondée sur le respect mutuel, la consultation et la collaboration », et qu'« [a]fin de maintenir cette relation, il est dans l'intérêt véritable de la province et de la cité de se consulter régulièrement au sujet de questions d'intérêt mutuel, et ce conformément à une entente conclue entre elles ». De même, la *Community Charter* de la Colombie-Britannique prévoit des consultations entre la province et l'Union of British Columbia Municipalities. Voir Colombie-Britannique, *Community Charter*, SBC 2003, [https://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/03026\\_09#section276](https://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/03026_09#section276) et Ontario, *Loi de 2006 sur la cité de Toronto*, SO 2006, chapitre 11, annexe A, <https://www.canlii.org/fr/on/legis/lois/lo-2006-c-11-ann-a/146170/lo-2006-c-11-ann-a.html>.

conséquence, on peut supposer que toute mesure susceptible d'influer significativement sur l'autorité et les institutions politiques d'une municipalité ferait alors l'objet d'un débat plus approfondi à l'assemblée législative et nécessiterait un certain soutien multipartite.

- 3) Consentement des municipalités – Un groupe de Toronto a proposé en 2019 une modification bilatérale à la Constitution canadienne (au titre de l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982*) qui enjoindrait au gouvernement de l'Ontario d'obtenir le consentement de la municipalité pour modifier toute charte de la ville ayant été approuvée par la législature provinciale<sup>26</sup>. Mais une telle exigence serait trop rigide si elle se traduisait par un droit de veto sur toute modification future d'éléments des systèmes municipaux touchant la municipalité visée mais aussi celles de sa région. On pourrait toutefois l'assouplir en l'assujettissant à une disposition prévoyant qu'un vote à majorité qualifiée de la législature ait priorité sur le consentement des municipalités.
- 4) Référendum – On pourrait enfin tenir un référendum avant l'adoption de modifications législatives aux règlements municipaux. Pour limiter la capacité de la Colombie-Britannique d'imposer des fusions municipales, la *Community Charter* de la province exige la tenue d'un référendum dans toutes les municipalités touchées et l'appui de plus de la moitié des citoyens de chacune d'entre elles<sup>27</sup>.

Les restrictions en matière de mode et de forme, qu'on pourrait graduellement adapter, favoriseraient l'équilibre entre les forces d'unité et de diversité propres à chaque province. Il leur faudrait recueillir un consensus assez large pour l'emporter sur les souhaits des collectivités locales, mais elles renforceraient l'obligation redditionnelle attachée à de telles décisions. Elles prendraient aussi en compte les questions d'asymétrie. Au lieu d'appliquer les mêmes restrictions à tous les aspects de la sphère municipale, on pourrait procéder au cas par cas et les adapter aux différentes lois municipales et chartes de la ville (ou à certaines de leurs dispositions, comme c'est le cas de la *Community Charter* en Colombie-Britannique). Ce mécanisme viendrait assouplir et diversifier les relations entre les gouvernements provinciaux et les municipalités.

## CONCLUSION

L'idée selon laquelle les municipalités sont des « créatures des provinces » est de maintes façons préjudiciable à la démocratie et aux valeurs constitutionnelles du pays. Faute de reconnaître l'importance des municipalités en tant qu'organes délibérants et législatifs démocratiquement élus, mais aussi comme indispensables prestataires de services, on amoindrit à la fois la participation citoyenne et le contrôle du processus décisionnel municipal. Cela entrave l'adoption de décisions qui autonomisent les résidents locaux et favorisent la diversité des collectivités, notamment celle qui découle

<sup>26</sup> Charter City Toronto, 2019. « Charter City Toronto Proposal: Starting the Conversation Around Empowering Toronto and Other Canadian Cities », document préparé par un groupe de résidents de Toronto, [https://www.chartercitytoronto.ca/uploads/1/2/3/5/123582995/charter\\_city\\_proposal\\_4.pdf](https://www.chartercitytoronto.ca/uploads/1/2/3/5/123582995/charter_city_proposal_4.pdf).

<sup>27</sup> *Community Charter*, section 279.

de l'immigration<sup>28</sup>. La doctrine des municipalités comme « créatures des provinces » neutralise enfin la régulation constitutionnelle des législatures provinciales, qui subissent la domination du pouvoir exécutif.

Les citoyens doivent avoir l'assurance que leurs institutions municipales et leurs communautés politiques locales ne seront pas redéfinies par des mesures unilatérales. De leur côté, les municipalités doivent pouvoir planifier à long terme les infrastructures et les services que réclament leurs citoyens, tout en rationalisant et en adaptant leurs règlements en fonction de leur diversité. Pour ce faire, elles doivent avoir la certitude minimale que les provinces éviteront de modifier unilatéralement leurs pouvoirs et institutions sans motif sérieux ni obligation de rendre des comptes. Par leur flexibilité, les restrictions en matière de mode et de forme constituent un mécanisme permettant de réguler l'adoption de modifications législatives par les législatures provinciales. Elles aideraient à trouver le juste équilibre entre la démocratie locale et une gouvernance à la fois équitable et efficace des régions métropolitaines comme des collectivités de l'ensemble d'une province.

La réinvention du rôle des municipalités s'inscrit dans l'évolution du Canada, qui va d'une constitution coloniale fondée sur une autorité verticale et la domestication de la démocratie jusqu'à un ordre constitutionnel dicté par les principes sous-jacents du fédéralisme et de la démocratie. Il est temps de réfuter l'idée que les municipalités sont des « créatures des provinces » pour en faire des institutions à part entière pouvant canaliser démocratiquement les mesures équitables et légitimes qui sauront répondre efficacement au vaste éventail des défis urbains.

---

<sup>28</sup> Good, K. R., 2009. *Municipalities and Multiculturalism: The Politics of Immigration in Toronto and Vancouver*, Toronto, Presse de l'Université de Toronto.



---

# La persistance de l'aliénation de l'Ouest

Loleen Berdahl

## INTRODUCTION

Le Canada est un pays déroutant. Il figure aux premiers rangs de nombreux palmarès des « meilleurs pays du monde » et ses habitants jouissent d'importantes libertés individuelles, d'une excellente qualité de vie, d'une enviable prospérité économique et de paysages aussi magnifiques que diversifiés. Il est néanmoins miné depuis sa fondation par des conflits régionaux apparemment insolubles. Au mieux, ces conflits sommeillent sous forme de courants sous-jacents, communs à la plupart des débats politiques. Au pire, ils entravent la gouvernance du pays tout en érodant l'adhésion à un même idéal national dans un contexte mondial toujours plus compétitif.

Depuis plus de 20 ans que j'étudie l'aliénation de l'Ouest comme manifestation spécifique de nos conflits régionaux, j'ai successivement observé sa montée en puissance, son apaisement puis sa résurgence. J'ai vu son expression politique s'arrimer au désir de renforcer le Canada (comme l'illustre le cri de ralliement du Parti réformiste au tournant des années 1990 : « The West Wants In »), puis de démanteler le pays (le « Wexit »). Je l'ai vu traverser des booms économiques, des récessions et même une pandémie. Et j'en conclus que sa persistance montre à quel point le sentiment trouve sa source à même la fédération canadienne.

Vu l'importance de l'Ouest canadien dans le tissu économique et social du pays, on pourrait certes étudier séparément son sentiment d'aliénation. Mais je m'y intéresse ici parce qu'il jette un éclairage essentiel sur les enjeux plus vastes de conflit et d'unité à l'échelle du pays. Car nos dissensions ne se limitent pas à la région de l'Ouest, comme le sait quiconque connaît la situation politique du Québec et du Canada atlantique. L'analyse

de l'aliénation de l'Ouest aide donc à cerner quelles caractéristiques de la fédération exacerbent les conflits régionaux au sein d'un pays aussi étendu et diversifié que le nôtre.

S'ils sont rarement vus comme les problèmes les plus urgents du pays, ces conflits sont sans doute les plus récurrents. Ils semblent inhérents à notre système politique et priment souvent sur d'autres questions, comme celles relatives aux classes sociales, au genre, à l'origine ethnique ou à l'idéologie. Ils entravent notre capacité à traiter d'autres enjeux et, surtout, présentent une menace pour l'ensemble du pays.

## À OTTAWA, LE TEMPS S'EST ARRÊTÉ EN 1867

Le sentiment d'insatisfaction et d'exploitation politique qui émane d'une ou de l'ensemble des quatre provinces de l'Ouest possède une longue histoire. Il est bien antérieur à l'élection de Justin Trudeau, aux projets de pipelines ou aux débats constitutionnels des années 1980 qui ont suscité la création du Parti réformiste du Canada. Il précède le controversé Programme énergétique national, le règne de Pierre Elliott Trudeau, la Révolution tranquille du Québec, la Grande Dépression et même la fondation de la Saskatchewan et de l'Alberta. Partie prenante de l'histoire du Canada, le sentiment d'aliénation de l'Ouest tire ses origines des premières années du pays.

Le Canada s'est initialement défini du point de vue du Québec et de l'Ontario. Ce qu'on peut comprendre jusqu'à l'époque de la Confédération, ces deux provinces centrales abritaient l'essentiel de sa population (80 p. 100 selon le premier recensement national de 1871) mais aussi son économie industrielle naissante, ses premières institutions financières, les sièges sociaux des principales entreprises et les grands systèmes de transport. De leur côté, les provinces maritimes perdaient pouvoir et influence à mesure que gagnait en force le colosse du centre du pays, dynamisé par sa proximité avec les grandes agglomérations de son voisin américain. Si bien qu'au moment de sa fondation et dans les quelques décennies suivantes, le Canada central était pratiquement le Canada lui-même.

Pas étonnant, dès lors, que la vision dominante du pays, c'est-à-dire notre identité citoyenne et nationale, ait été définie sous l'angle du Canada central. Les valeurs et enjeux du Québec et de l'Ontario de l'après-Confédération – pacte anglo-français, antiaméricanisme, élitisme pragmatique – étaient promus au rang de valeurs pancanadiennes définissant notre culture politique nationale.

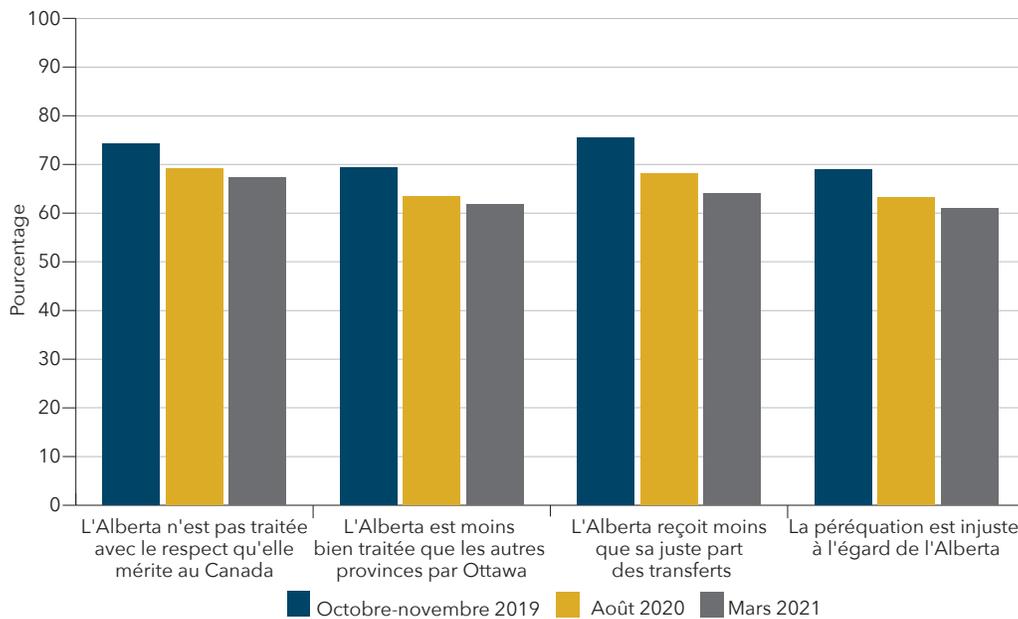
Au début du 20<sup>e</sup> siècle, notre répartition démographique et notre structure économique se sont modifiées sous l'effet du rapide essor de l'Ouest. Mais la vision et les valeurs du Canada central n'ont jamais trouvé un accueil favorable dans la région des Prairies, où les petites collectivités francophones étaient noyées dans un océan anglophone, et où le biculturalisme franco-anglais n'était pas des plus adaptés pour composer avec la grande diversité ethnique des colons venus d'Europe.

Les intérêts du centre industriel, souvent contraires à ceux de l'économie agricole des Prairies, emportaient généralement la mise. Et la frontière canado-américaine,

désormais une simple division géographique, n'avait plus rien du champ de bataille qu'elle fut jadis. La situation et les difficultés de la région différaient de ceux du Canada central, et ce qu'on appelle aujourd'hui l'aliénation de l'Ouest s'exprimait alors sous forme de griefs contre l'exploitation économique et la représentation inéquitable. L'expression de ces griefs a évolué au fil des décennies (suivant la création de partis fédéraux, la pugnacité de certains premiers ministres, l'action de maigres mouvements séparatistes ou les demandes de réformes politiques, institutionnelles et constitutionnelles), mais les principales doléances ont peu changé.

Le phénomène de l'aliénation de l'Ouest m'est progressivement apparu comme une réaction d'ordre géographique au monopole du récit – un parmi tant d'autres – exercé par le Canada central sur l'histoire nationale. Le mécontentement des Canadiens de l'Ouest exprime des craintes qui débordent le cadre d'enjeux et d'événements politiques ponctuels pour englober une critique plus fondamentale de ce discours dominant. Le sentiment d'aliénation constitue une réaction critique à la dynamique centre-périphérie de notre vie politique. D'hier à aujourd'hui, les Canadiens de l'Ouest se sont irrités d'être marginalisés dans leur propre pays et ont usé de stratégies variées pour être entendus.

**Figure 1. Sentiment d'aliénation en Alberta avant et après la pandémie de COVID-19 (pourcentage de répondants en accord avec ces affirmations)**



Source : Common Ground, Viewpoint Alberta Surveys, Université de l'Alberta, Edmonton, <https://www.commongroundpolitics.ca/viewpoint-alberta>.

Questions/affirmations : « À votre avis, la province de l'Alberta est-elle traitée avec le respect qu'elle mérite au Canada ? » ; « En général, de quelle manière le gouvernement fédéral traite-t-il l'Alberta par rapport aux autres provinces : mieux, moins bien ou plus ou moins de la même manière ? » ; « À propos des fonds que le gouvernement fédéral consacre aux différents programmes et transferts destinés aux provinces, croyez-vous que l'Alberta en reçoit sa juste part, moins que sa juste part ou plus ou moins sa juste part ? » ; « Le régime canadien de paiements de péréquation est injuste à l'égard de l'Alberta. » N = 820 (octobre-novembre 2019) ; N = 825 (août 2020) ; N = 802 (mars 2021)

Bref, l'aliénation de l'Ouest procède d'un effort de décentralisation nationale. Elle offre une interprétation du pays qui contraste avec le point de vue dominant (celui du Canada de 1867). Elle révèle la façon dont le pays privilégie, en théorie comme en pratique, les intérêts et la vision du monde du Canada central. Et elle s'accompagne d'une exigence de changement.

À mes yeux, sa persistance fait écho à la résilience de la vision du Canada de 1867. Une vision qui s'est perpétuée au fil du temps et des circonstances. La population de l'Ouest canadien a certes augmenté, mais le Canada central abrite encore aujourd'hui 60 p. 100 des habitants du pays. Et comme la vision nationale issue de la Confédération est demeurée intacte, la réaction de l'Ouest canadien à son centralisme s'est aussi perpétuée.

## **UN SENTIMENT D'ALIÉNATION QUI NE SE LIMITE PAS À L'OUEST DU PAYS**

Bien que j'examine les divisions régionales du point de vue l'Ouest, il me faut préciser que ce mécontentement – soit le sentiment qu'une région a d'être peu respectée et injustement traitée sur le plan économique et politique – ne se limite aucunement à cette région, pas plus qu'il ne s'y exprime de façon uniforme. Historiquement, il s'est manifesté dans trois régions : l'Ouest (surtout en Alberta et en Saskatchewan), le Québec et le Canada atlantique (surtout à Terre-Neuve-et-Labrador). Il n'est pas non plus confiné aux frontières provinciales, comme l'illustre par exemple le sentiment d'aliénation du Nord de l'Ontario face au reste de la province.

Autrement dit, le mécontentement régional s'est exprimé en différentes périodes un peu partout au pays, sauf dans le Sud de l'Ontario.

Et tout indique que ce mécontentement, qui dure depuis plus d'un siècle, sera difficile à faire disparaître. D'autant plus qu'il reste élevé (figure 1), même s'il s'est amoindri en Alberta depuis le début de la pandémie en mars 2020. Cette persistance révèle des lignes de faille au sein de la fédération, dont je retracerai l'origine dans les schémas conçus et maintenus par une nation centrée sur la seule perspective du Canada central des environs de 1867. Le défi consisterait donc à tracer la voie d'un Canada nouveau qui tienne véritablement compte d'un éventail de points de vue, de visions et d'interprétations.

## **COMMENT APAISER LE MÉCONTENTEMENT RÉGIONAL**

Le Canada s'est toujours défini par son sens du compromis plutôt que par de grands principes. Et sans doute en sera-t-il toujours ainsi. Or tout compromis nécessite des renégociations ponctuelles. Dans un monde post-pandémie marqué par de profonds changements intérieurs et internationaux, comment la fédération canadienne peut-elle évoluer pour mieux traduire les réalités actuelles, relever les défis à venir et amoindrir les effets d'un héritage fait d'aliénation et de conflits régionaux ?

Comme le mécontentement régional et l'aliénation de l'Ouest en particulier sont plus qu'un simple catalogue de griefs occasionnels, on ne pourra les apaiser à l'aide de solutions rapides ou de mesures provisoires. Et comme l'aliénation de l'Ouest n'est pas en soi un enjeu relevant des politiques publiques, l'adoption de politiques ne suffira pas à traiter ses effets. S'ils sont bien réels, les différends fédéraux-provinciaux en matière de pipelines, de régimes de retraite, d'agriculture ou de péréquation sont aussi les symptômes d'un malaise culturel plus profond. Pour calmer le mécontentement, il faut donc des approches qui s'attaquent aux perceptions d'iniquité économique, d'injustice politique et d'absence de respect au sein de la fédération. Soulignons ici le mot « perceptions ». Pour l'ensemble de ces raisons, mes recommandations sont axées sur le fonctionnement du Canada en tant que pays.

Voici les deux premières mesures qu'Ottawa pourrait prendre pour s'engager dans cette voie.

### **Créer un groupe d'experts permanent sur la péréquation**

Au mieux, les Canadiens possèdent une compréhension partielle du régime de péréquation et, plus généralement, du fédéralisme fiscal. L'enjeu de la péréquation s'est en outre fortement politisé et est devenu intimement lié au mécontentement régional, surtout en Alberta. D'où la nécessité, dans un premier temps, de dépolitiser le programme de péréquation pour s'attaquer aux perceptions d'iniquité économique. Pour ce faire, le Canada doit renouer avec une expertise indépendante.

En 2005, le gouvernement libéral de Paul Martin avait mis sur pied un groupe d'experts chargé de formuler des recommandations sur la péréquation<sup>1</sup>. Celui-ci a proposé une formule de péréquation, adoptée par le gouvernement conservateur de Stephen Harper et mise en œuvre pour l'année financière 2007-2008. Les conservateurs l'ont adaptée en 2009, mais elle a ensuite peu changé malgré deux processus de renouvellement (en 2014 sous le gouvernement Harper, puis en 2018 sous celui de Justin Trudeau).

Or, selon le professeur à l'Université Memorial de Terre-Neuve James Feehan : « Le renouvellement de la formule de péréquation, discrètement mené par Ottawa en 2018, a été une occasion manquée. La planification de ce renouvellement pour la période 2019-2024 offrait la possibilité d'obtenir l'avis et les suggestions des provinces, des experts, des citoyens et des groupes préoccupés par la question, puis d'agir en conséquence<sup>2</sup> » [traduction]. Je partage cette analyse et j'ajoute qu'en 2014 et en 2018, le gouvernement a raté par deux fois l'occasion de mandater un nouveau groupe d'experts indépendants pour recueillir l'avis du public et formuler des recommandations. Pourtant, un groupe d'experts non partisan et représentatif des régions aiderait à trouver le juste équilibre entre les différents intérêts régionaux et à entamer le « décentrage » du système actuel.

<sup>1</sup> Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, 2006. *Pour réaliser un dessein national : remettre la péréquation sur la bonne voie*, <http://publications.gc.ca/collections/Collection/F2-176-2006F.pdf>.

<sup>2</sup> Feehan, J., 2020. *Canada's Equalization Program: Political Debates and Opportunities for Reform*, Étude IRPP 30, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, p. 25, <https://irpp.org/fr/research-studies/canadas-equalization-program-political-debates-and-opportunities-for-reform/>.

Je recommande donc au gouvernement du Canada de mettre sur pied un groupe d'experts sur la péréquation qui soit permanent, non partisan et représentatif des régions. En améliorant les outils fédéraux d'apaisement des tensions, on renforcerait la capacité du système d'être et de paraître réceptif à des besoins immédiats sur la base de l'équité et non de l'opportunisme politique. À plus long terme, le groupe d'experts pourrait tenir des séances d'information sur ses recommandations en vue du prochain renouvellement de la formule de péréquation.

Cette seule mesure ne suffirait pas à corriger les perceptions d'iniquité économique régionale, mais elle engagerait clairement le pays dans la bonne direction.

### **Transférer davantage de bureaux et d'emplois du gouvernement fédéral hors de la région de la capitale nationale**

Le gouvernement fédéral compte plus de 300 000 employés, dont quelque 230 000 travaillent dans l'administration publique centrale (APC) et un peu moins de 70 000 dans des organismes distincts (comme l'Agence du revenu du Canada, l'Agence canadienne d'inspection des aliments et Parcs Canada). En 2020, pas moins de 46 p. 100 des employés de l'APC – pour la plupart des travailleurs du savoir qualifiés – vivaient dans la région de la capitale nationale, par rapport à 43 p. 100 en 2006 et à 33 p. 100 en 1995<sup>3</sup>.

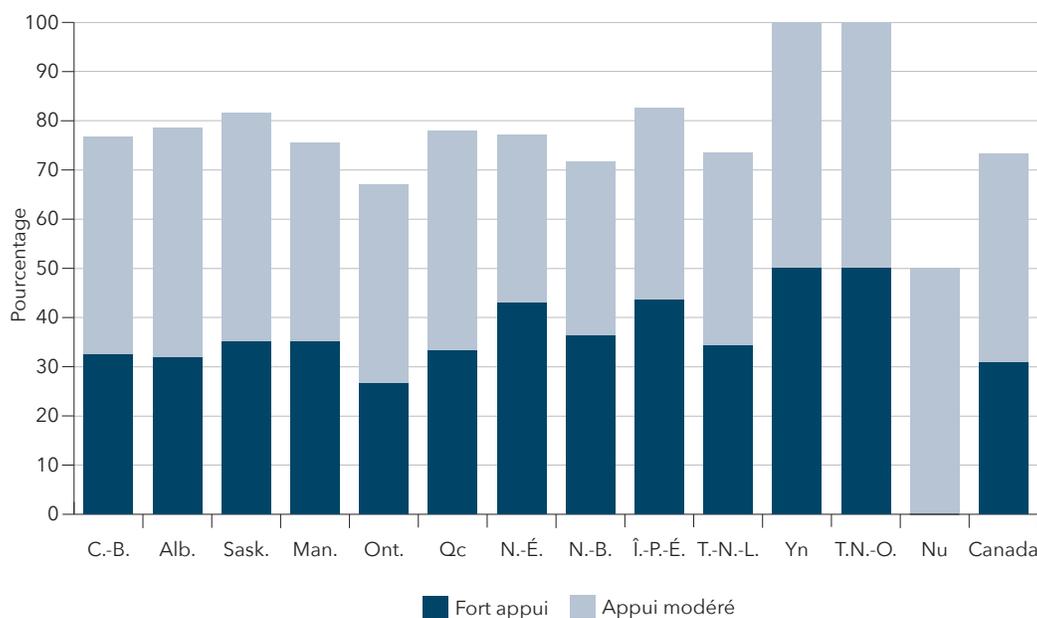
Cette concentration grandissante d'emplois spécialisés liés aux politiques publiques dans la région d'Ottawa et de Gatineau sert-elle vraiment les meilleurs intérêts du pays ? De la Norvège à la Corée du Sud en passant par le Danemark, le Mexique et la Malaisie, plusieurs États avaient entrepris avant la pandémie de transférer le personnel de leur fonction publique hors de leur capitale nationale<sup>4</sup>. Depuis le début de la crise sanitaire, le Royaume-Uni a suivi leur exemple. L'heure est venue pour le Canada de décentraliser à son tour les effectifs clés de son administration publique, et non seulement pour la prestation de ses services. Cette mesure présenterait de nombreux avantages, en multipliant notamment les occasions d'emplois fédéraux, bilingues et spécialisés partout au pays, ce qui pourrait à terme renforcer les économies provinciales.

Au-delà de ces avantages économiques, le fait de « sortir Ottawa de la région d'Ottawa » pourrait tout autant amoindrir le mécontentement régional. La décentralisation des bureaux et emplois fédéraux accroîtrait la visibilité du gouvernement, elle permettrait aux voix et points de vue provinciaux d'être entendus au sein de la fonction publique fédérale, et elle aiderait à modifier la perception inconsciente d'une vision nationale indissociable du Canada central. Et s'il devait manquer de personnel bilingue, Ottawa serait d'autant plus incité à investir dans les formations et les programmes linguistiques.

<sup>3</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2020. « Effectif de la fonction publique fédérale », Ottawa, <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/innovation/statistiques-ressources-humaines/effectif-fonction-publique-federale.html>.

<sup>4</sup> « Why governments move civil servants out of national capitals », *The Economist*, 6 avril 2019, <https://www.economist.com/international/2019/04/04/why-governments-move-civil-servants-out-of-national-capitals>.

**Figure 2. Soutien au transfert d'un plus grand nombre de bureaux du gouvernement fédéral à l'extérieur d'Ottawa**



Source : Environics Institute, Sondage sur la Confédération de demain (à paraître). <https://www.environicsinstitute.org/>.

Question/affirmation : « Appuyez-vous les mesures suivantes visant à promouvoir l'unité nationale au Canada ou vous y opposez-vous ? » ; « Déplacer plus de bureaux gouvernementaux d'Ottawa vers d'autres villes du pays pour permettre à un plus grand nombre de Canadiens d'accéder à des emplois dans la fonction publique fédérale. »  
N = 5814.

La mesure pourrait aussi se révéler populaire sur le plan politique : plus de 70 p. 100 des répondants au Sondage de 2021 sur la Confédération de demain soutiennent l'idée de « déplacer plus de bureaux gouvernementaux d'Ottawa vers d'autres villes du pays pour permettre à un plus grand nombre de Canadiens d'accéder à des emplois dans la fonction publique fédérale ». Et parmi eux, 3 sur 10 appuient « fortement » cette idée dans toutes les provinces à l'exception de l'Ontario<sup>5</sup>.

Cette question de l'emplacement des bureaux fédéraux pourrait bien gagner en importance. Le rapport du Alberta Fair Deal Panel recommande ainsi d'« assurer une répartition plus équitable des bureaux de la fonction publique et des bureaux fédéraux dans l'Ouest du Canada » [traduction] (en précisant notamment que le siège social de Parcs Canada serait plus judicieusement situé dans l'Ouest, vu la proportion de parcs nationaux qu'il abrite)<sup>6</sup> et la ville de Regina s'est portée candidate pour accueillir la nouvelle Agence canadienne de l'eau.

<sup>5</sup> Ces résultats figureront dans un prochain rapport sur le sondage. Les précédents rapports sont accessibles à <https://centre.irpp.org/fr/data/confederation-de-demain/>.

<sup>6</sup> Fair Deal Panel, 2020. *Fair Deal Panel Report to Government*, Alberta, p. 25, <https://www.alberta.ca/fair-deal-panel.aspx>.

La pandémie de COVID-19 ayant contraint au télétravail de nombreux employés de l'APC, le gouvernement fédéral aurait tout intérêt à tirer les leçons de cette expérience de travail à distance pour accroître sa présence à l'échelle du pays. Il devrait tout au moins mener des projets pilotes pour en explorer les possibilités.

## POURQUOI TENIR COMPTE DU MÉCONTENTEMENT RÉGIONAL ?

« Le monde ne sera plus jamais le même », entend-on souvent depuis le début de la pandémie. Les Canadiens ont pourtant surmonté plusieurs crises planétaires de même ou de plus forte ampleur, des épreuves de la colonisation agricole à la Première Guerre mondiale en passant par la Grande Dépression, la Seconde Guerre mondiale et la crise financière de 2008, pour n'en citer que quelques-unes. Face à ces grands bouleversements, notre culture et nos institutions politiques ont été particulièrement résilientes. Le changement véritable est toujours une tâche redoutable.

Comme l'aliénation de l'Ouest perdure depuis plus d'un siècle, il faut bien reconnaître sa persistance. D'aucuns diront que le mécontentement régional est une caractéristique normale du fédéralisme canadien, mais il n'est pas sans coût et n'a rien de souhaitable pour le pays. Surtout en cette période où la polarisation politique s'accroît à l'échelle du globe, il serait encore plus risqué de faire l'impasse sur cette insatisfaction.

Pour bien comprendre le Canada, il faut reconnaître que les dissensions régionales sont indissociables de nos différentes visions du pays. Sans ce point de départ, nous perpétuerons éternellement les mêmes débats et pourrions en payer un prix de plus en plus élevé.

---

## Notices biographiques

**Loleen Berdahl** est directrice de la Johnson-Shoyama Graduate School of Public Policy des Universités de Régina et de la Saskatchewan, et professeure de science politique à l'Université de la Saskatchewan. Ses recherches portent sur la politique de l'Ouest canadien, le régionalisme et le fédéralisme. Elle est l'auteure de trois livres portant sur l'Ouest canadien, dont *Looking West: Regional Transformation and the Future of Canada* (2014), coécrit avec Roger Gibbins.

**Jörg Broschek** est titulaire d'une chaire de recherche du Canada (niveau 2) en fédéralisme comparé et gouvernance multiniveaux et professeur associé à l'Université Wilfrid Laurier. Ses recherches portent sur les effets à long terme des réformes institutionnelles au sein des systèmes fédéraux ainsi que sur les politiques commerciales et le fédéralisme. Il a été chercheur principal et candidat à des subventions Savoir, Connexion et Développement de partenariat du Conseil de recherche en sciences humaines (CRSH). Son plus récent ouvrage, codirigé avec Patricia Goff, s'intitule *The Multilevel Politics of Trade* (University of Toronto Press, 2020).

**Stéphanie Chouinard** est professeure adjointe de science politique au Collège militaire royal du Canada, à Kingston. Elle est co-affiliée à l'Université Queen's. Ses recherches portent sur le fédéralisme, les droits des minorités linguistiques et les droits des peuples autochtones. Elle a récemment publié des travaux sur l'évolution de la jurisprudence canadienne en matière de droit linguistique et de son impact sur le régime fédéral.

**Gabriel Eidelman** est directeur du Urban Policy Lab à la Munk School of Global Affairs and Public Policy de l'Université de Toronto. Ses recherches portent sur les politiques urbaines en Amérique du Nord et ont été publiées dans *Cities*, *Urban Affairs Review* et le

*Journal of Urban Affairs*. Il est l'auteur de plusieurs rapports sur la gouvernance urbaine, les relations intergouvernementales et l'administration municipale. Les plus récents ont été publiés par l'Institute for Municipal Finance and Governance et le Canadian Urban Institute. Son travail a été couvert par le *Toronto Star*, le *Globe and Mail*, le *National Post*, le *New York Times*, *La Presse Canadienne* et le magazine *Maclean's*.

**Kristin R. Good** est professeure associée au Département de science politique de l'Université Dalhousie. Elle est surtout connue pour ses recherches sur les politiques municipales d'immigration et de diversité, et particulièrement pour son livre *Municipalities and Multiculturalism: The Politics of Immigration in Toronto and Vancouver* (2009) qui a remporté le prix Donald Smiley de l'Association canadienne de science politique en 2010. Un autre de ses programmes de recherche porte un regard critique sur le statut constitutionnel des municipalités au Canada, comme le reflètent l'essai contenu dans le présent recueil ainsi qu'un article récent intitulé « The Fallacy of the "Creatures of the Provinces" Doctrine: Recognizing and Protecting Municipalities' Constitutional Status » publié par l'Institute on Municipal Finance and Governance en 2019. Elle est la cofondatrice et coéditrice, avec Martin Horak, de la série sur la gouvernance urbaine des éditions McGill-Queen's.

**Kyle Hanniman** est professeur agrégé de science politique à l'Université Queen's. Ses recherches portent sur le fédéralisme fiscal, l'économie politique, et se concentrent plus particulièrement sur le marché des obligations gouvernementales, les politiques fiscales infranationales et le partage interrégional des risques et des richesses. Il a publié dans de nombreux périodiques d'avant-plan dont le *Canadian Journal of Political Science*, le *British Journal of Political Science*, le *Financial Times* et le *Globe and Mail*. Il rédige actuellement un livre intitulé *Booms, Busts and Bailouts: Fiscal Federalism and the Limits of Market Discipline*.

**Sheryl Lightfoot** est titulaire d'une Chaire de recherche du Canada sur les droits et les politiques concernant les Autochtones du monde à l'Université de la Colombie-Britannique (UBC) où elle est professeure aux Départements de science politique et d'études autochtones ainsi qu'à la School of Public Policy and Global Affairs. Elle est également conseillère principale en affaires autochtones auprès du recteur de UBC. Ses recherches portent sur les politiques autochtones à travers le monde, plus précisément sur les droits des Autochtones et leur mise en œuvre. Sheryl Lightfoot est Anishinaabe de la bande Ojibwé du lac Supérieur.

**Alain Noël** est professeur de science politique à l'Université de Montréal. Son travail porte sur les politiques sociales dans une perspective comparée, le fédéralisme et la politique canadienne et québécoise. De 2006 à 2014, il a été président du Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion du gouvernement du Québec. Son plus récent ouvrage s'intitule *Utopies provisoires : essais de politique sociale* (Québec Amérique, 2019).

**Luc Turgeon** est professeur agrégé à l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa. Ses travaux portent principalement sur l'opinion publique envers l'immigration, la représentation bureaucratique des minorités et la politique des États multinationaux. Il a publié récemment dans la revue *Politics, Groups, and Identities* un article sur les attitudes envers

le bilinguisme au Canada (avec Antoine Bilodeau, Stephen White, Ailsa Henderson et Alain-G. Gagnon).

**Jared Wesley** est professeur agrégé de science politique à l'Université de l'Alberta. Il a occupé pendant cinq ans des rôles de haut fonctionnaire en relations intergouvernementales au sein du gouvernement de l'Alberta. Ses recherches portent sur le fédéralisme, les relations fédérales, provinciales et territoriales, les cultures politiques provinciales et les élections.



INSTITUT  
DE RECHERCHE  
EN POLITIQUES  
PUBLIQUES

INSTITUTE  
FOR RESEARCH  
ON PUBLIC  
POLICY

Fondé en 1972, l'Institut de recherche en politiques publiques est un organisme canadien indépendant, bilingue et sans but lucratif. Sa mission consiste à améliorer les politiques publiques en produisant des recherches, en proposant de nouvelles idées et en éclairant les débats sur les grands enjeux publics auxquels font face les Canadiens et leurs gouvernements.

L'indépendance de l'Institut est assurée par un fonds de dotation établi au début des années 1970 grâce aux contributions des gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que du secteur privé.

Founded in 1972, the Institute for Research on Public Policy is an independent, national, bilingual, not-for-profit organization. The IRPP seeks to improve public policy in Canada by generating research, providing insight and informing debate on current and emerging policy issues facing Canadians and their governments.

The Institute's independence is assured by an endowment fund, to which federal and provincial governments and the private sector contributed in the early 1970s.

---

Pour commander ce document ou demander la permission de l'utiliser ou de le reproduire, veuillez communiquer avec l'IRPP

IRPP  
1470, rue Peel, bureau 200  
Montréal (Quebec) H3A 1T1  
Téléphone : 514 985-2461  
Télécopieur : 514 985-2559  
Courriel : [irpp@irpp.org](mailto:irpp@irpp.org)