

LES DEUX FÉDÉRALISMES CANADIENS ET LA QUESTION DE L'ASYMÉTRIE¹



par Peter Graefe

Département de science politique, Université McMaster
graefep@mcmaster.ca



PRÉSENTÉ AU COLLOQUE

***Le fédéralisme, le Québec et
les minorités francophones du Canada***

**Université d'Ottawa
Ottawa (Ontario) Canada
9 au 11 mars 2006**

Version préliminaire / Ne pas citer



La question du fédéralisme asymétrique au Canada a été surtout abordée sous l'angle de la lecture québécoise de la fédération canadienne. Partant de l'hypothèse qu'un projet de "nation-building" canadien anglais se heurte contre la protection du pacte constitutionnel de 1867 par le Québec, on arrive à la conclusion raisonnable que l'asymétrie pourrait concilier les nationalismes québécois et canadien anglais dans une relation binationale. Cette conception de l'asymétrie suppose que le Canada anglais suit naturellement une tendance unitaire, et vit une défédéralisation profonde depuis la deuxième guerre mondiale.

Cette communication propose une lecture différente. Elle souligne que les analyses classiques du fédéralisme canadien et de l'asymétrie ont tendance à privilégier une définition du fédéralisme qui s'apparente à celui que Hueglin (2000) appelle « le fédéralisme constitutionnel ». Avec quelques exceptions importantes, les rapports entre le gouvernement fédéral et les autres provinces sont soit occultés, soit présentés comme des dérives unitaires qui effacent l'autonomie provinciale contenu dans la division des compétences constitutionnelles. Ce texte propose une relecture des rapports entre le gouvernement fédéral et les provinces autre que le Québec, pour souligner la persistance d'importants aspects fédéraux. En puisant des exemples des négociations récentes dans divers champs de politiques sociales (santé, petite enfance, logement, services pour les personnes ayant une incapacité), il souligne que si la tendance actuelle prend ses distances avec la conception du fédéralisme constitutionnel, le résultat n'est pas pour autant une dérive unitaire. On assiste plutôt à un processus qui s'apparente à ce

¹ Mario Lévesque a assisté avec la collecte des données. Certains aspects de cette communication ont été élaborés dans une contribution à l'*Asymmetry Series* de l'Institute for Intergovernmental Relations, Université Queen's.

qu'Hueglin traite de « fédéralisme de traité » qui n'est pas sans échos avec l'utilisation de la méthode ouverte de coordination (MOC) dans l'Union européenne².

On assiste donc moins à une confrontation entre la volonté fédérale du Québec et le désir unitariste du reste du pays, qu'à une confrontation de deux différents modèles de fédéralisme. Cette situation devrait animer de nouvelles réflexions sur l'asymétrie, car elle complique le modèle classique de l'asymétrie mis de l'avant au Canada, tout en amenant de nouvelles pistes de coopération, du moins minimales, entre le Québec et le reste du Canada.

L'asymétrie et le fédéralisme classique

Comme McRoberts le souligne avec beaucoup de pertinence, c'est la montée du nationalisme québécois dans les années 1960 qui met la question de l'asymétrie à l'ordre du jour politique et intellectuel³. Le projet de "nation-building" canadien de l'après-guerre est critiqué pour avoir mis en cause l'autonomie du Québec dans ses champs de compétences constitutionnelles. S'inspirant du rapport Tremblay, les acteurs politiques ainsi que plusieurs intellectuels avancent que l'épanouissement du Québec passe par le plein maîtrise de ses compétences constitutionnelles (sinon par l'ajout de nouvelles compétences pour faire face à de nouvelles défis). Il y a donc une impasse entre nation building pancanadien et nation building québécois.

Dans ces lectures, le Canada anglais est doté avec une volonté centralisatrice, voir le désir de se constituer en état unitaire⁴. À tout le moins, le pouvoir fédéral de dépenser dans les champs de compétences provinciales est présenté comme étant soit *anti*-fédéral, soit *afédéral*⁵. Cette conclusion est tout à fait logique. La définition classique de « fédération » sert de point de référence des études québécoises du fédéralisme, du moins depuis le rapport Tremblay⁶. La définition classique s'apparente à celle utilisée par Eugénie Brouillet, qui définit l'État fédératif comme

celui au sein duquel il existe un partage de la souveraineté étatique, un partage des compétences législatives entre deux ordres de gouvernement autonomes ou non subordonnés

² Voir Bruno Thérêt, « Canada's Social Union in Perspective : Looking into the European Mirror », dans *Forging the Canadian Social Union : SUFA and beyond*, sous la direction de Sarah Fortin, Alain Noël et France St-Hilaire, Montréal, IRPP, 2003; Denis Saint-Martin, *Coordinating Interdependence : Governance and social policy design in Britain, the European Union and Canada*, Ottawa, Canadian Policy Research Networks, 2004

³ Kenneth McRoberts, *Misconceiving Canada: The struggle for national unity*, Toronto, Oxford, 1997, ch. 2. Voir aussi Alain-G. Gagnon et Daniel Latouche, *Allaire, Bélanger, Campeau et les autres. Les Québécois s'interrogent sur leur avenir*, Montréal, Québec/Amérique, 1991, chapitre 1.

⁴ René Lévesque, *Option Québec*, Montréal, Les Éditions de l'Homme, 1968, p. 36, 96; Daniel Johnson, *Égalité ou indépendance*, Montréal, Éditions Renaissance, 1965, p. 57, 72; Jean Lesage, *Un Québec fort dans une nouvelle Confédération*, Québec, Bureau du Premier Ministre, 1965, p. 26-31, 41-43, 47.

⁵ Michael Burgess, « The Federal Spirit as a Moral Basis to Canadian Federalism », *Revue internationale d'études canadiennes*, 2000, no. 22, p. 19, 25.

⁶ Voir l'argument de François Rocher sur ce point. Voir son texte (à paraître).

entre eux dans un certain nombre de manières réservées à leur pouvoir législatif exclusive [...]»⁷.

Cette définition s'apparente beaucoup à celle qui a été adoptée par la Commission sur le déséquilibre fiscal, qui cite par ailleurs celle de la Commission Tremblay⁸. L'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser, surtout dans une situation de déséquilibre fiscale, implique un aspect hiérarchique (qui va à l'encontre du principe de non-subordination) et réduit l'autonomie provinciale. Le résultat est, pour prendre l'analyse récente d'Eugénie Brouillet, un fédéralisme coopératif qui présente des similarités avec un État unitaire décentralisé, avec « centralisation législative et une décentralisation de plus en plus administrative »⁹.

Il est à noter que cette lecture tend à appréhender le fédéralisme canadien uniquement sous l'angle des rapports Canada-Québec, et de réduire cette relation à celle qui existe entre le gouvernement fédéral et le gouvernement québécois, comme si le gouvernement fédéral était un reflet simple du Canada anglais et ne représentait en rien les citoyens québécois. Bien que la production québécoise fasse allusion à d'autres tensions et relations de pouvoir qui traversent la gouverne de l'ordre fédéral (ex. ceux qui sont autour de la question autochtone), rare sont ceux qui ont suivi la voie de Boismenu et Jalbert pour placer la question québécoise dans le contexte du régionalisme et des relations intergouvernementales plus larges¹⁰. Comme le soulignent Cameron et Krikorian, la production québécoise récente sur le fédéralisme se concentre sur les questions connexes à la souveraineté et la sécession¹¹. La question du bi nationalisme ou du multi nationalisme est donc soulevée, sans poser la question de la nature fédérale du pendant canadien anglais. En autres mots, les résistances des provinces autres que le Québec aux visées hiérarchiques du gouvernement fédéral sont soit ignorées, soit traité comme des postures présentées sans conviction et sans rapport de force¹².

Cette lecture de la perversion du fédéralisme canadien débouche assez naturellement sur le constat que l'asymétrie présente une solution intéressante qui répond à la fois aux demandes québécoises de respecter le pacte de 1867 et à la volonté

⁷ Eugénie Brouillet, *La négation de la nation : L'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*, 2005, Sillery, Septentrion, p. 85.

⁸ Commission sur le déséquilibre fiscal, *Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada*, Québec, Commission sur le déséquilibre fiscal, 2002, p. 14 : « nous pourrions à notre tour définir le régime fédératif proprement dit comme étant le régime d'association entre États dans lequel l'exercice de la puissance étatique se partage entre deux ordres de gouvernement, coordonnés mais non subordonnés entre eux, chacun jouissant du pouvoir suprême dans la sphère d'activité qu'il lui assigne la constitution ».

⁹ Eugénie Brouillet, *La négation*, p. 97-98; voir aussi Alain Noël, « « A Report that almost no one has discussed » : Early responses to Quebec's Commission on Fiscal Imbalance », dans *Canadian Fiscal Arrangements : What works, what might work better*, sous la direction de Harvey Lazar, Kingston, Institute for Intergovernmental Relations .

¹⁰ Gérard Boismenu, « L'État fédératif et l'hétérogénéité de l'espace » et Lizette Jalbert, « La question régionale comme enjeu politique », dans *Espace régional et nation : Pour un nouveau débat sur le Québec*, Montréal, Boréal Express, 1983.

¹¹ David R. Cameron et Jacqueline D. Krikorian, « The study of federalism, 1960-99: A content review of several leading academic journals », *Administration Publique du Canada*, 2002, vol. 45, no. 3, p. 335, 354.

¹² Alain Noël, « General Study of the Framework Agreement », dans *The Canadian Social Union with Québec : 8 critical analyses*, Montréal, IRPP, 2000, p. 17-18.

canadienne anglaise de se voir dans un gouvernement central fort. De plus, les demandes nationalistes au Québec pour plus de compétences législatives et donc de plus de capacité de s'autogouverner pourraient être accommodées de cette manière sans nécessiter la rupture totale de la communauté politique canadienne. Pour la gauche canadienne anglaise, la formule ouvrirait la voie pour centraliser la gouvernance au Canada anglais au fur et à mesure que le nationalisme québécois poursuivait une autonomie élargie. Il n'est donc pas très surprenant que la formule asymétrique, du moins dans ses expressions plus larges, ait trouvé des appuis parmi des intellectuels de gauche comme Philip Resnick ou Gad Horowitz, ou que la défense philosophique de la "diversité profonde" de Charles Taylor semble suivre sa participation dans les tractations pragmatiques du NDP pour concilier une volonté centralisatrice avec le fait national québécois¹³.

L'asymétrie peut donc servir à plusieurs fins : soit de concilier le Québec avec la nation building pancanadienne existante, soit de permettre une autonomisation du Québec sans rupture du cadre canadien, soit de permettre le Canada anglais à se centraliser davantage. Mais dans tous les cas, la formule asymétrique se justifie surtout selon sa capacité de protéger ou même étendre l'autonomie du Québec face à la défédéralisation du Canada anglais (pouvoir de dépenser, nation building pancanadien, tentation unitaire et ainsi de suite). La forme précise de cette asymétrie peut varier, mais on tend à distinguer une *asymétrie constitutionnelle*, où le traitement différentiel d'une province serait entériné par révision constitutionnelle, et une *asymétrie politique*, où le traitement différent se ferait par entente administrative, par exemple dans la reconnaissance d'un droit de retrait inconditionnel avec compensation dans certains champs des politiques publiques.

L'autre fédéralisme canadien

Cette lecture du fédéralisme n'est cependant pas sans ses limites dans son traitement des dynamiques dans le reste du pays. À un niveau strictement empirique, empruntant les données de Ronald Watts, on constate que malgré un demi-siècle de tentatives unitaires, le Canada reste parmi les fédérations les plus décentralisées si on se fie des niveaux de dépenses des gouvernements fédéraux et provinciaux. Si on exclut les dépenses provinciales gouvernées par des conditions du gouvernement central, le Canada se range plutôt vers la moyenne. Mais Watts souligne que les conditions associées aux transferts fédéraux au Canada sont moins contraignantes et détaillées que celles qu'on trouve dans d'autres fédérations¹⁴. Bref, la tentation unitariste du Canada anglais ne semble pas avoir grandement érodé la capacité des provinces de maintenir une certaine autonomie. La formule de « centralisation législative, décentralisation administrative » capte mal le degré de variation même dans la mise en œuvre de programmes avec standardisation fédérale mise en place dans la période du fédéralisme coopératif. On peut parler de dix systèmes de santé au pays, ou les configurations entre

¹³ Gad Horowitz, « Creative Politics », *Canadian Dimension*, 1965, vol. 3, no. 1, p. 14-15, 28; Philip Resnick, *Toward a Canada-Quebec union*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1991; Charles Taylor, *The Pattern of Politics*, Toronto, McClelland and Stewart, 1970, p. 128-34.

¹⁴ Ronald Watts, *Comparing Federal Systems*, Montréal, McGill-Queens University Press, 1998, Tables ??

les différents éléments du système (pour ne rien dire des procédures couvertes ou non couverts par l'assurance publique) varient entre les provinces. De même, l'analyse de Gerard Boychuk des régimes d'aide sociale provinciaux démontre des trajectoires provinciales forts contrastés dans les valeurs et buts recherchés, et donc dans les modalités des politiques publiques adoptées¹⁵. Bref, malgré les entorses aux principes classiques du fédéralisme au Canada, le degré d'harmonisation des droits sociaux dans des domaines centraux de l'État providence reste relativement faible. Le gouvernement central a agi pour infléchir l'action des provinces dans leur sphère de compétence constitutionnelle, mais la capacité des provinces de maintenir une autonomie intéressante n'a pas disparu pour autant.

Donc, vue d'un angle, le Canada démontre une dérive unitaire important avec la perte d'autonomie provinciale dans ces champs de compétence constitutionnelle, mais vue d'un autre angle, le Canada reste doté de provinces capables de résister les visées centralisatrices du gouvernement central et de conserver une liberté d'action. Thomas Hueglin nous donne une manière de concilier ce paradoxe avec sa distinction entre deux idéaltypes de fédéralisme, notamment le fédéralisme constitutionnel et le fédéralisme de traité¹⁶. Le fédéralisme constitutionnel, qui fût la forme dominant depuis deux siècles, se rassemble à la définition classique discutée en haut. Dans cette forme, la souveraineté est consolidée dans la constitution et est partagée entre deux ordres de gouvernement selon une division de pouvoirs constitutionnel. L'autonomie des deux ordres réside dans le respect de ce partage, et il incombe au système judiciaire de résoudre les différences d'interprétation.

Le fédéralisme de traité, par contre, part non pas de la division de la souveraineté entre ordres de gouvernement, mais plutôt du constat de la présence de plusieurs souverains dans un territoire donné. Le fait d'être souverain est garant d'une certaine autonomie, et quand l'action d'un souverain affecte un autre, ils négocient une entente ou une solution. La relation entre les souverains s'institutionnalise dans des ententes ou des traités, et non pas autour de la certitude légale de la division de pouvoir constitutionnelle. La protection de l'autonomie requiert l'égalité entre les souverains, ainsi que l'absence de domination dans leur interaction¹⁷. Cette vision n'est pas sans rappeler la "thérapie" qu'André Burelle propose dans son livre *Le mal canadien*. Dans ce livre, il propose l'adoption de négociations et d'échanges intergouvernementaux dans la plupart des domaines de politiques publiques, peu importe la division constitutionnelle des compétences, mais suivant la logique de la subsidiarité. Dans des larges pans de l'État providence, il fallait conjuguer le droit provincial à la différence avec un rôle du gouvernement fédéral comme « redistributeur des richesses et d'égalisateur de chances entre citoyens et citoyennes d'un même pays »¹⁸. Dans ces cas, le principe fédéral de non-subordination pourrait être rempli en exigeant que le pouvoir

¹⁵ Gerard Boychuk, *Patchworks of Purpose: The Development of Provincial Social Assistance Regimes in Canada*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1998; Antonia Maioni, *Roles and Responsibilities in Health Care Policy*, Ottawa, Commission on the Future of Health Care in Canada, 2002, p. 16.

¹⁶ La prochaine section repose sur le texte de Thomas O. Hueglin, « From constitutional to treaty federalism : A comparative perspective », *Publius*, 2000, vol. 30, no. 4.

¹⁷ Thomas Hueglin, « From constitutional », p. 141.

¹⁸ André Burelle, *Le mal canadien*, Montréal, Fides, 1995, p. 148.

de dépenser ne serait utilisé que pour ériger des « normes communes MINIMUMS, codécidés avec les provinces au sen d'un organisme regroupant des élus des deux ordres de gouvernement »¹⁹.

Alain Noël a livré une critique pertinente de la thérapie de Burelle, soulignant que l'idée de subsidiarité qui motivait plusieurs de ses suggestions était *afédérale* sinon *antifédérale*, étant basée sur une conception de l'efficacité, au lieu du valeur fédérale d'autonomie²⁰. Dans le modèle du fédéralisme constitutionnel, Noël a complètement raison, mais son argument est moins percutant sous l'angle du fédéralisme de traité. Il a évidemment raison que la subsidiarité dans le sens de l'efficacité ne puisse pas être concilié avec fédéralisme, mais, dans un sens plus althusiéen de subsidiarité où la fin recherchée est l'épanouissement des communautés constitutives de l'union et non pas la simple efficacité, cette tension peut être évacué²¹. En autres mots, si on déplace notre conception d'un système où les responsabilités sont divisées sur la base de l'efficacité, à un système où la responsabilité est partagée entre corps souverains sur la base de traitées négociées, la question d'autonomie se pose autrement.

On pourrait avancer un argument similaire quant aux écrits de François Rocher et Christian Rouillard sur la déconcentration et la décentralisation. Ces derniers font une distinction, tout à fait percutante dans le cadre du fédéralisme constitutionnel, entre la déconcentration de l'administration des politiques publiques dans un secteur, et la décentralisation des responsabilités constitutionnelles comme telle. Selon cette distinction, la décentralisation politique implique la capacité des institutions à prendre des décisions indépendantes dans leurs domaines de compétences, sans lien hiérarchique entre les différentes administrations. On retrouve ici le principe important de non-subordination. La déconcentration, par contre, n'implique que la capacité de prendre des décisions à porté limité à l'intérieur d'un cadre défini par une autorité centrale, autorité qui ne cède pas la capacité de changer ce cadre unilatéralement pour autant²².

Les accords bilatéraux sur le développement de la main-d'œuvre de 1996-1998, souvent désignés au Canada anglais comme des instances de décentralisation, ne sont qu'une déconcentration car le gouvernement central pourra toujours s'ingérer dans ce domaine dans le futur, et continuer d'influencer les politiques dans le présent par

¹⁹ Burelle, *Le mal canadien*, p. 149. C'est Burelle qui utilise les majuscules.

²⁰ Alain Noël, « The Federal principle, solidarity and partnership », dans *Beyond the Impasse : Toward reconciliation*, sous la direction de Roger Gibbins et Guy Laforest, Montréal, IRPP, 1998, p. 249-250; voir aussi Alain-G. Gagnon et Can Erk, « Legitimacy, Effectiveness, and Federalism : On the Benefits of Ambiguity », dans *Canadian Federalism : Performance, Effectiveness, Legitimacy*, sous la direction de Herman Bakvis et Grace Skogstad, Toronto, Oxford University Press, 2002, p. 321-322.

²¹ Thomas Hueglin, « Federalism at the crossroads : Old meanings, new significance », *Revue canadienne de science politique*, 2003, vol. 36, no. 2, p. 281-282. C'est surtout le cas si cette vision est assortie avec une règle de décision donnant un veto aux unités constituantes sur des matières les touchant d'une manière particulière ou les traitant d'une manière inégalitaire (voir Hueglin, « Federalism », p. 288).

²² François Rocher et Christian Rouillard, « Using the concept of deconcentration to overcome the centralization/decentralization dichotomy : Thoughts on recent constitutional and political reform », dans *Canada : The State of the Federation 1996*, sous la direction de Patrick Fafard et Douglas M. Brown, Kingston, Institute for Intergovernmental Relations, 1996, p. 101-103; et « Décentralisation, subsidiarité et néo-libéralisme au Canada : lorsque l'arbre cache la forêt », *Analyse de politiques*, 1998, vol. 24, no. 2, p. 237-239.

moyen des stipulations des accords²³. Cette distinction perd une partie de son utilité dans la perspective du fédéralisme de traité, car la déconcentration de l'administration pourrait soit augmenter, soit diminuer, l'autonomie des états membres, selon les relations de pouvoir dans les négociations. En autres mots, bien qu'il y ait une volonté d'assurer une certaine similarité dans les services d'emploi à travers le Canada sous ces ententes, il se peut qu'ils accroissent le marge de manœuvre et d'autonomie réel des provinces dans le domaine en comparaison avec la situation antérieure, et que le terrain cédé aux provinces sera difficile à récupérer par la suite.

En somme, le fédéralisme de traité semble se pencher beaucoup plus sur l'importance de la non-centralisation comme principe clé du fédéralisme²⁴ au lieu du respect strict de l'autonomie. L'autonomie est protégée non pas par le partage juridique de souveraineté entre ordres de gouvernement, que par l'incapacité de centraliser la souveraineté, et la nécessité qui résulte de négocier des ententes entre souverains.

Cette conception de fédéralisme de traité nous permet de capter des aspects du fédéralisme canadien dans la période de l'après-guerre. Les relations intergouvernementales de cette période démontrent une volonté d'intégration de l'espace canadien évidente de la part du gouvernement central, mais la résistance provinciale ne prends pas longtemps à se manifester. On assiste donc à la construction d'un nationalisme pancanadien sous la primatie fédérale, mais sans usurpation totale de l'autonomie provinciale. Contraint par la jurisprudence du Conseil privé, ainsi que par la reconnaissance de l'autonomie provinciale dans le rapport Sirois²⁵, le gouvernement central dû négocier la construction de l'État providence de l'après-guerre. Ce constat ne cherche pas à nier les aspects hiérarchiques de cette relation, très évidant dans les années 1950 et 1960, et toujours en présence de nos jours, quoique prenant de nouvelles formes²⁶. Mais cette hiérarchie est variable avec le temps, et les tentatives du gouvernement central d'intégrer l'espace social, pour ne rien dire de l'espace économique, témoignent d'un travail toujours à recommencer face aux tentatives provinciales de développer des espaces régionaux (ou même des états-région)²⁷.

La différence entre la lecture québécoise du fédéralisme de l'après-guerre (centralisation) et celle du Canada anglais (décentralisation et lente perte de l'hégémonie du gouvernement fédéral) ne suit pas de simples différences idéologiques ou d'évaluation des données entre chercheurs. Il reflète également de différentes conceptions du fédéralisme, avec la pratique du fédéralisme au Canada anglais tendant vers l'idéaltype du fédéralisme de traité. La lecture qui provient d'une conception de

²³ Rocher et Rouillard, « Using the concept », p. 125-127.

²⁴ Sur l'importance de la non-centralisation, voir Eghosa E. Osaghae, « A Reassessment of Federalism as a degree of decentralization », *Publius*, 1990, vol. 20, no. 1.

²⁵ Barry Ferguson et Robert Wardaugh, « 'Impossible conditions of inequality' : John W. Dafoe, the Rowell-Sirois Royal Commission, and the Interpretation of Canadian Federalism », *Canadian Historical Review*, 2003, vol. 84, no. 4, p. 575-577.

²⁶ Gérard Boismenu et Peter Graefe, « The New Federal Toolbelt : Attempts to Rebuild Social Policy Leadership », *Analyse de politiques*, 2004, vol. 30, no. 1.

²⁷ Gérard Boismenu et Peter Graefe, « Le régime fédératif et la fragmentation des espaces, dans le contexte de la mondialisation », dans *Fédéralismes et mondialisation. L'avenir de la démocratie et de la citoyenneté*, sous la direction de Jules Duchastel, Montréal, Athéna Éditions, 2003, p. 222-230.

fédéralisme de traité reste aveugle à la perte d'autonomie qui découle de la participation du gouvernement central dans les champs de compétence provinciale. Sur ce point, il ne faut que signaler la rareté des critiques canadiennes anglaises du pouvoir de dépenser fédérale²⁸, ainsi que le manque d'intérêt à reconnaître comment la dynamique intergouvernementale refuse la conception québécoise du fédéralisme²⁹. En même temps, la conception de fédéralisme constitutionnelle ne peut pas capter les résistances provinciales qui donnent lieu à une autonomie importante dans les champs de compétence provinciaux. Les chercheurs ont peut-être raison de souligner la manque d'une culture populaire fédéraliste au Canada anglais. Ils peuvent aussi noter un engagement intellectuel avec le fédéralisme qui se limite aux questions d'efficacité à l'exclusion des questions de la légitimité des valeurs normatives du fédéralisme³⁰. Néanmoins, les provinces ont pu tabler sur un certain sentiment d'appartenance provinciale ainsi que sur la force des revendications québécoises pour maintenir une marge d'autonomie qui se compare favorablement avec l'expérience d'autres fédérations dans cette période de construction et de restructuration de l'État-providence.

Soyons clairs. L'argument n'est pas que le Canada possède un fédéralisme qui fonctionne bien et que la critique québécoise n'a donc plus de valeur. Mais il faudrait préciser que le problème est moins une volonté unitariste dans le reste du pays, et plutôt un manque de reconnaissance. Ce manque de reconnaissance n'est pas seulement constitutionnel (par exemple dans le manque de consentement et de continuité dans l'amendement constitutionnel de 1982), mais se manifeste aussi dans l'incapacité du fédéralisme de traité canadien anglais d'accommoder le modèle de fédéralisme constitutionnel et le type d'autonomie qu'il assure.

Ce deuxième fédéralisme canadien nous invite à complexifier notre conception de l'asymétrie. Pour commencer, il nous rappelle que l'asymétrie est un élément banal du fédéralisme. Le fait même de diviser les compétences (selon la conception du fédéralisme constitutionnel) ou d'avoir plusieurs souverains qui agissent dans un lieu particulier (selon la conception du fédéralisme de traité), implique qu'il y aura une diversité dans l'espace parce que de différentes communautés vont prendre des décisions différentes. Notre lieu de résidence dans une fédération va affecter la configuration de notre citoyenneté, parce que la sphère d'autonomie qu'offre le fédéralisme va normalement produire des compromis politiques différents dans chaque composante de la fédération, quoi que les contraintes socio-économiques et les discours transnationaux limitent l'étendu de cette variation³¹. Cette asymétrie est banale dans le sens d'aller de soi dans une fédération, mais ne doit pas être sous-estimé pour autant. Il se peut bien que les variations dans les politiques publiques ou dans les droits de

²⁸ Je pense ici à Donald V. Smiley, « The Rowell Sirois report, provincial autonomy and post-war Canadian Federalism », dans *Canadian Federalism : Myth or Reality?* 2^e édition, sous la direction de J. Peter Meekison, Toronto, Methuen, 1971; Andrew Petter, « Federalism and the myth of the federal spending power », *Canadian Bar Review*, vol. 68, 1989; et Hamish Telford, « The Federal Spending power : Nation-building or nation-destroying? » *Institute for Intergovernmental Relations Working Paper*, 1999, no. 4.

²⁹ François Rocher livre une critique importante à cet égard dans son texte (à paraître).

³⁰ Ann-M. Field et François Rocher, « At a Juncture? For a new understanding of federalism and citizenship in Canada », *Revue internationale d'études canadiennes*, 2000, no. 22.

³¹ Nicola McEwen, « The Territorial politics of social policy development in multi-level states », *Regional and Federal Studies*, 2005, vol. 15, no. 4, p. 539.

citoyenneté qui découlent de cette asymétrie banale soient plus importantes que celles qui suivraient de la reconnaissance du caractère distinct d'une province. Mais si l'autonomie provinciale sous le fédéralisme de traité n'est pas protégée par une division de pouvoirs constitutionnelle autant que par la négociation continuelle, la question de l'asymétrie va reposer en grande partie sur la capacité des provinces de saufer garder une marge de manœuvre. L'espace potentiel de l'asymétrie devient en partie une question empirique.

Il faut donc tourner vers les « traités » ou ententes entre les souverains pour cerner le caractère fédéraliste qu'ils recèlent. En autres mots, il faut analyser comment ils conjuguent une certaine volonté de « gouvernance partagé », dans le sens d'une volonté d'intégration de l'espace, avec la volonté de « gouvernance de soi », dans le sens de protéger un espace d'autonomie et d'autodétermination. Ces ententes contiennent la possibilité d'une *asymétrie banale* dans la mesure que les provinces retiennent la capacité de définir une diversité de projets malgré la volonté d'intégration du gouvernement central. Ils contiennent aussi la possibilité d'une *asymétrie politique*, car ces ententes pourraient assurer un traitement distinct pour une province en particulière. En autres mots, au-delà de l'asymétrie banale, il existe toujours la possibilité de traiter les provinces d'une manière différentielle.

L'asymétrie et accords récents en politiques sociales

On a déjà évoqué les tentatives du gouvernement central d'intégrer l'espace social et économique canadien dans l'après-deuxième guerre mondiale par le déploiement de son pouvoir de dépenser. Le gouvernement central, fort de l'occupation des champs d'imposition des provinces lors de la guerre, a pu servir du déséquilibre fiscal ainsi créer pour s'ingérer dans les domaines de juridiction provinciale. En exigeant l'accomplissement de certains standards en retour pour le transfert de fonds, le gouvernement central a réussi une certaine intégration de l'union sociale, au prix d'une réduction de l'autonomie provinciale et l'étendue potentielle de l'asymétrie banale. Dans ce contexte, comme j'ai évoqué en haut, la réponse québécoise était d'exiger une asymétrie politique, par moyen d'un droit de retrait inconditionnel avec compensation, qui aurait comme effet de rétablir cet espace d'autonomie pour le Québec. En pratique, la demande québécoise a été bafoué la plupart du temps pendant cette période, avec seulement quelques exemples d'asymétrie politique comme le compromis sur les régimes de rentes, l'accord Cullen-Couture (et ses prolongements) dans la matière d'immigration, ainsi que quelques petits accords en politiques sociales sous le Premier ministre Pearson. Cette période de fédéralisme coopératif implique une défédéralisation sous le modèle de fédéralisme constitutionnel, ainsi qu'un rôle hiérarchique assez prononcé pour le gouvernement central même selon l'idée du fédéralisme de traité. Il demeure que les provinces ont pu maintenir des espaces d'autonomie impressionnantes dans cette période, créant un Etat providence pancanadien recelant des divergences provinciales – et donc des asymétries banales – visibles³².

³² Voir la note 14.

Cette conception des relations intergouvernementales, où le gouvernement central assure une intégration de l'espace canadien par moyen de transferts assortis de conditions, et où les négociations intergouvernementales sur ces conditions délimitent la sphère d'autonomie provinciale, demeure dominante dans la production académique. Mais cette manière de concevoir cette relation ne prend pas en compte les changements dans les stratégies et techniques du gouvernement central depuis dix ans. Comme on verra en bas, le gouvernement central ne semble plus lier directement son pouvoir de dépenser avec des standards pancanadiens. En effet, ses interventions dans les champs de compétences provinciaux prennent deux formes. La première formule est celle de l'entente cadre. Suivant cette formule, le gouvernement négocie une entente cadre multilatérale avec les provinces, mettant de l'avant les grands principes et objectifs poursuivis par l'action gouvernementale dans un champ donné, ainsi que les règles d'imputabilité des acteurs dans la mise en œuvre d'initiatives concrètes. En échange pour une contribution monétaire du gouvernement central, les provinces doivent livrer des programmes répondant aux objectifs de l'entente cadre, et se rendre imputables envers leurs citoyens. Le gouvernement central insiste que les provinces établissent des plans d'actions annuelles ou pluriannuelles, ainsi que des rapports annuels sur les résultats obtenus, souvent utilisant des indicateurs communs. La contribution financière du gouvernement central ne varie pas selon les résultats. La deuxième formule, beaucoup moins importante en termes de montants d'argent, est celui d'interventions unilatérales, comme dans le domaine de l'éducation postsecondaire³³. Il est à noter que cette formule va à l'encontre des deux fédéralismes canadiens, ce qui explique à la fois la critique québécoise, ainsi que les plaintes des autres provinces quant aux « programmes de boutique » du gouvernement central.

Plusieurs chercheurs ont postulé que la première formule représente une diminution majeure de la hiérarchie dans la relation fédérale provinciale³⁴. Il est évident que le contrôle et la primatie que le gouvernement central puisse exercer avec ces outils est beaucoup moins directe et tangible qu'avec les transferts conditionnels, même s'il ne faut pas exagérer la capacité du gouvernement central de restreindre l'action provinciale dans le passé, par exemple avec les règles de la Loi canadienne sur la santé³⁵. Mais il ne faut pas sous-estimer l'influence qui découle du fait d'établir l'ordre du jour, ni le potentiel intégrateur des processus de préparation de plans d'actions et de rapports annuels. Certains ont même avancé l'argument que la deuxième formule, d'intervention unilatérale, sert en partie à mieux outiller le gouvernement central comme chef du processus de création de l'ordre du jour³⁶. Le fait de produire des rapports sur des indicateurs communs peut ouvrir la possibilité au gouvernement central d'instaurer une dynamique de « concours de beauté » interprovincial et donc de convergence vers les politiques publiques qui apparaissent prometteur selon les

³³ Pour une liste, voir Commission sur le déséquilibre fiscal, *Pour un nouveau partage*, p. 124.

³⁴ David Cameron et Richard Simeon, « Intergovernmental relations in Canada : The emergence of collaborative federalism », *Publius*, 2002, vol. 32, no. 2; Harvey Lazar, « The Social Union Framework Agreement and the future of fiscal federalism », dans *Canada : The State of the Federation 1999/2000*, sous la direction de Harvey Lazar, Kingston, Institute for Intergovernmental Relations, 2000.

³⁵ Sujit Choudhry, « Bill 11, the *Canada Health Act* and the Social Union: The Need for Institutions », *Osgoode Hall Law Journal*, 2000, vol. 38, no. 1.

³⁶ Boismenu et Graefe, « The new federal toolbelt ».

indicateurs retenus. Les débats européens sur la MOC sont intéressants sur ces questions, car quelques aspects des accords récents en politiques sociales trouvent des analogues dans la gouvernance européenne³⁷. Cette littérature souligne comment ces outils de gouvernance cherchent à assurer une convergence (mais non pas une harmonisation) des objectifs et de la performance des politiques sociales nationales, pour encourager le développement d'un modèle social européen. Le MOC comprend des mécanismes de régulation discursives, y inclus l'usage d'un discours partagé, le développement de classifications et d'indicateurs communs, la création d'une base de connaissances partagée, l'utilisation stratégique de comparaisons et d'évaluation, ainsi que l'utilisation de la pression des pairs³⁸. Ces techniques ont des effets subtils sur les États-membres : tout en maintenant une autonomie, ils commencent à concevoir les problèmes et les solutions en partie dans le cadre conceptuel européen³⁹.

Tout comme les chercheurs européens, qui restent souvent discrets quant à la portée potentielle de ces techniques⁴⁰, je n'ai pas l'intention de suggérer de conclusions fortes au sujet du degré d'intégration promu par les nouveaux accords en politique sociale au Canada. En effet, c'est en partie une question empirique qui demande des recherches très subtiles pour dégager à quel point l'autonomie provinciale accrue gagné par la disparition de la conditionnalité est récupérée par la capacité du gouvernement fédéral à établir l'ordre du jour et de « draver » les provinces dans une trajectoire convergente (ou du moins parallèle) par moyen de plans d'actions et de rapports annuels.

Étudiions de plus près ces accords dans une variété de champ de politiques sociales, pour essayer de dégager d'une manière très approximatif leur potentiel d'asymétrie. Cette asymétrie pourra prendre la forme d'une asymétrie banale, dans la mesure que les accords impliquent un espace d'autonomie provinciale, ainsi que la forme d'une asymétrie politique si une ou plusieurs provinces reçoivent un traitement différencié.

(i) Petite enfance

Cette nouvelle gouvernance fédérale se manifeste dans les quelques ententes survenues dans le domaine de la petite enfance depuis dix ans. La mise en œuvre du supplément à la Prestation Nationale pour enfants (PNE) offre un exemple de la faiblesse de normalisation centrale, et donc de l'espace pour l'asymétrie banale. Dans ce cas, les provinces ont convenu de réinvestir l'argent qu'ils ont pu récupérer des prestataires de l'aide sociale suite à la bonification de la PNE dans une variété de

³⁷ Voir la note 1.

³⁸ Kerstin Jacobsson, « Soft regulation and the subtle transformation of states : the case of EU employment policy », *Journal of European Social Policy*, 2004, vol. 14, no. 4, p. 360.

³⁹ Roger Dale, « Forms of governance, governmentality and the EU's Open Method of Coordination », dans *Global Governmentality : Governing International Spaces*, sous la direction de Wendy Larner et William Walters, New York, Routledge, 2004, p. 181-183.

⁴⁰ Julia O'Connor, « Policy coordination, social indicators and the social-policy agenda in the European Union », *Journal of European Social Policy*, 2005, vol. 15, no. 4; Daniel Wincott, « Beyond social regulation? New instruments and/or a new agenda for social policy at Lisbon? » *Public Administration*, 2003, vol. 81, no. 3.

champs prioritaire. La définition de ces champs était vaste (prestations pour enfants, suppléments de revenus et assurance-santé pour parents, services de garde, services de petite enfance), laissant un espace d'asymétrie banale considérable dans l'investissement de cet argent. Cette flexibilité était régie par des dispositions d'imputabilité nécessitant le partage d'information concernant la mise en place et l'évaluation de ces programmes, ainsi que la remise de rapports sur les résultats aux citoyens. Ce modèle a été repris dans l'accord de septembre 2000 sur le développement de la petite enfance. Encore une fois, l'entente impliquait beaucoup de flexibilité provinciale, laissant aux provinces la discrétion des provinces dans l'investissement d'un montant fixe d'un transfert fédéral dans quatre larges champs d'interventions prioritaires, notamment la santé pendant la grossesse, services de garde, services de petite enfance, soutien aux parents et aux familles. L'imputabilité prenait de nouveau la voie de rendre des rapports au public, et dans la coopération intergouvernementale dans le développement d'indicateurs communs et le partage d'information et de pratiques innovatrices. L'entente multilatérale de 2003 sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants a continué à laisser aux provinces la responsabilité de définir leurs priorités d'investissements dans le domaine des services de garde, défini d'une manière très large. Encore une fois, les provinces étaient contraintes à produire des rapports sur l'utilisation de l'argent, ainsi que sur les résultats concernant la disponibilité, l'abordabilité et la qualité. Ces ententes exprimaient une asymétrie politique partielle dans le sens que le Québec s'accordait avec les principes énoncés, mais refusait d'être parti des ententes multilatérales du fait qu'ils ne respectaient pas la division de pouvoirs constitutionnelle.

Les ententes sur les services de garde, que le nouveau gouvernement conservateur semble vouloir annuler, ont suivi une démarche semblable, mais avec quelques aspects nouveaux. Encore une fois, un processus intergouvernemental a cherché à dégager des principes partagés, mais celles-ci ont été par la suite traduit dans une série d'ententes bilatérales⁴¹. Ces ententes bilatérales ont engagé les provinces à développer un plan d'action (ou de mettre en œuvre un plan d'action existant) pour adresser les principes soulevés dans le processus multilatéral. Les provinces ont aussi accepté la responsabilité de produire un rapport annuel pour leurs citoyens sur des indicateurs de la disponibilité, d'abordabilité, et de la qualité des services. Le contenu des ententes bilatérales est plus ou moins standard, avec des variations selon le stade de développement des services provinciaux. L'entente avec le Québec, par contre, se démarquait nettement des autres, reconnaissant que le Québec avait ses propres procédures de production de rapports et de développement d'indicateurs. Elle traduisait une volonté du Québec de participer dans les échanges d'expertise et d'information dans ce dossier tout en récusant toute tentative du gouvernement central de jouer un rôle de maître d'œuvre.

⁴¹ Federal/Provincial/Territorial Ministers Responsible for Social Services, « Federal-Provincial-Territorial Social Services Ministers reach consensus on early learning and child care », Ottawa, Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes, 2005.

(ii) Le logement

Il y a eu beaucoup moins d'action dans le domaine du logement que dans les services de petite enfance, mais on remarque certaines similitudes dans les formules de relations intergouvernementales. En novembre 2001, les gouvernements sont convenus sur une entente cadre pour gérer des ententes bilatérales concernant le logement abordable. Les ministres provinciaux ont demandé un cadre flexible qui répondrait aux priorités des provinces. L'entente cadre a énoncé une série de principes, ainsi que des paramètres des programmes. Ces paramètres n'étaient pas très contraignants, car un large éventail d'initiatives (telle la construction, la rénovation, les suppléments de loyer, programmes favorisant l'achat, programmes de logement assisté) pourrait qualifier⁴². En 2003 et 2004, les ministres provinciaux ont essayé d'attirer de nouveaux investissements du gouvernement central, en proposant un nouveau cadre de principes pour diriger la confection des politiques provinciales en logement. Ce cadre proposait de continuer la pratique de partenariats fédéraux-provinciaux flexibles, érigés sur le savoir-faire provincial⁴³. Même si aucune entente n'a été convenue, ce cadre a été accepté comme une expression des principes qui devraient guider les négociations présentes et futures. Le ministère du gouvernement central a loué la flexibilité de cette approche⁴⁴. En comparaison avec la petite enfance, le domaine du logement se démarque par l'absence de provisions exigeant des rapports aux citoyens par les provinces en retour pour le financement du gouvernement central. On assiste donc à une situation où les provinces conservent une grande autonomie, avec peu d'outils entre les mains du gouvernement central de limiter l'asymétrie banale.

(iii) La santé

Les ententes en matière de la santé suivent la formule de la négociation des ententes cadres. Les réinvestissements du gouvernement fédéral en février 1999, septembre 2000 et février 2003 ont démontré beaucoup de flexibilité quant à l'utilisation de l'argent au sein des systèmes de santé existants. Les ententes de 2000 et 2003 ont essayé de contraindre les provinces à dépenser à l'intérieur de certains domaines comme les équipements diagnostiques et les services de première ligne, mais manquaient des mécanismes de contrôle. Chaque entente successive a fait preuve de la volonté du gouvernement central de restreindre la portée de l'asymétrie banale, à la fois en essayant de définir les postes de dépenses acceptables, et en ajoutant des dispositions sur l'émission de rapports annuels et sur le développement d'indicateurs de résultats. Cette volonté est visible avec l'entente de 2004 qui comprend un plan décennal pour renforcer le système de santé⁴⁵. Ce plan contient une déclaration de principes, suivi par

⁴² Federal/Provincial/Territorial Ministers Responsible for Housing, « A Framework for bilateral agreements aimed at affordable housing », Ottawa, Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes, 2001.

⁴³ Provincial/Territorial Ministers responsible for Housing, « A Framework to guide housing initiatives in Canada », Ottawa, Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes, 2004.

⁴⁴ Federal/Provincial/Territorial Ministers Responsible for Housing, « Ministers accelerate affordable housing and move forward on new housing approach », Ottawa, Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes, 2004.

⁴⁵ First Ministers, *A 10-Year Plan to Strengthen Health Care*, Ottawa, Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes, 2004.

des engagements à développer des solutions à des problèmes spécifiques comme les listes d'attentes, la pénurie de ressources humaines, et les soins à domicile. Dans quelques dossiers comme les ressources humaines, les provinces s'engagent à produire des plans d'action. L'entente parallèle avec le Québec réduit l'application de ces engagements pour ce dernier, en lui donnant même plus de flexibilité dans la définition de ses réponses aux problèmes du système, et en définissant un mécanisme d'imputabilité distincte, où le Québec rend des rapports au Commissaire de la santé du Québec au lieu qu'au Conseil de la santé canadienne. L'impact des nouveaux outils d'intégration du gouvernement central se trouve affaibli pour autant dans leur application au Québec.

(iv) Les politiques de main-d'œuvre pour personnes ayant des handicaps

Une dynamique similaire s'installe aussi dans les politiques de main-d'œuvre pour les personnes ayant des handicaps. En 1997, le gouvernement central et toutes les provinces sauf le Québec ont conclu une entente multilatérale sur l'Aide à l'employabilité des personnes handicapées (AEPH). Cette entente laissait aux provinces beaucoup de flexibilité dans le choix et le mélange de services à travers plusieurs domaines d'intervention. Les provinces s'engageaient à produire des plans de mise en œuvre pour un à trois ans qui serviraient comme la base d'une entente bilatérale de frais partagés avec le gouvernement central. Les gouvernements étaient redevables à leurs citoyens par la production de rapports annuels sur des indicateurs communs. Ils s'accordaient aussi à participer à des opportunités d'apprentissage et d'échanges interprovincial, par exemple par la consultation des plans d'action des autres provinces⁴⁶. L'AEPH a été renouvelé en 2003 avec l'entente, encore une fois sans le Québec, sur le Cadre multilatéral pour les ententes sur le marché du travail visant les personnes handicapées. Cette entente gardait l'esprit de l'AEPH, mais était légèrement plus détaillée en définissant les dossiers prioritaires, le contenu des plans annuels, ainsi que les activités d'évaluation et d'imputabilité. Par exemple, le cadre insistait sur la production d'un plan d'action annuel, même si ces plans n'étaient que pour des fins d'information. Ce cadre a été complété par des ententes bilatérales avec toutes les provinces. L'entente avec le Québec était différente à quelques égards. Pour commencer, n'étant pas partie à l'entente cadre, plusieurs éléments de l'entente multilatérale ont été répétés dans l'entente bilatérale. De plus, les mécanismes de gestion de l'entente et de règlements de différends étaient décrits d'une manière beaucoup plus détaillée, et découlaient d'un comité de gestion paritaire. Enfin, la question de rendre des rapports prend une forme différente, respectant les dispositions de la loi sur l'administrative publique du Québec. Comme dans le cas de l'entente de 2004 sur la santé, on assiste à la création d'ententes intergouvernementales qui épousent un potentiel d'asymétrie banale intéressant avec une certaine asymétrie politique limitée offert au Québec pour assurer sa participation.

⁴⁶ Federal/Provincial/Territorial Ministers Responsible for Social Services, *Multilateral Framework on Employability Assistance for People With Disabilities*, http://socialunion.gc.ca/pwd/multi_e.html

Discussion

Sans vouloir faire l'apologie de ce genre d'interaction intergouvernemental, qui recèle quand même plusieurs lacunes et limites⁴⁷, il est à souligner qu'il y a des éléments intéressants dans les accords récents en politiques sociales. Dans un premier lieu, malgré la volonté du gouvernement central est d'assurer une certaine intégration de l'espace sociale, et même si les provinces conviennent à travailler dans une perspective pancanadienne, il serait erroné de voir une dynamique anti-fédérale, voire unitaire. Il semble qu'on assiste plutôt à une dynamique de négociation entre souverains sur des dossiers d'intérêt commun, qui n'est pas sans rappeler l'idéaltype du fédéralisme de traité. Il y a évidemment une perte d'autonomie provinciale du point de vue d'idéaltype du fédéralisme constitutionnel, mais on est loin de la formule de « centralisation législative, décentralisation administrative ». En fait, les relations intergouvernementales canadiennes démontrent un accroissement de l'espace d'autonomie grâce à la flexibilité négociée dans les ententes récentes en comparaison avec la conditionnalité des ententes dans la période de l'après-deuxième guerre mondiale.

Le Québec, à son tour, a réussi à se tailler une certaine marge de manœuvre, négociant une autonomie élargie qui limite sa participation dans les « concours de beauté » que le fédéral semble vouloir s'instaurer avec les nouveaux mécanismes de redevabilité et de reddition de comptes. Le Québec peut donc participer aux négociations autour des politiques publiques, sans être lié directement aux mécanismes d'intégration de l'espace sociale pancanadiennes promus par le gouvernement fédéral. Il est évident que la critique de ces ententes comme des empiètements dans les domaines de compétences provinciales conserve toujours sa force, et que le consentement du Québec à ces ententes résulte en partie du pouvoir que le déséquilibre fiscal donne au gouvernement fédéral. De plus, la situation serait beaucoup moins paisible si le gouvernement québécois actuel avait une conception plus forte de l'autonomie provinciale, où si ses stratégies de politique sociale étaient si différentes qu'elles ne rentreraient plus sous les ententes cadres multilatérales. Mais, faute d'une solution à la question de reconnaître la diversité québécoise d'une manière plus englobante dans les institutions politiques canadiennes, la manière de négocier et d'administrer ces accords n'est pas sans intérêt dans sa capacité de rendre le fédéralisme de traité canadien anglais moins réfractaire à la reconnaissance d'une certaine différence québécoise. Ces accords témoignent d'une volonté au niveau opérationnel d'ajuster les ententes pour qu'ils soient conformes à la géométrie variable des communautés politiques au Canada – une volonté toujours peu visible dans le discours public et politique.

⁴⁷ Par exemple, Barbara Cameron souligne les lacunes démocratiques des processus de fédéralisme exécutif (« The Social Union, executive power and social rights », *Canadian Woman Studies*, 2004, vol. 23, no. 3/4). Voir aussi l'argument de Gerald Baier (« The EU's Constitutional Treaty : Federalism and intergovernmental relations – Lessons from Canada », *Regional and Federal Studies*, 2005, vol. 15, no. 2) sur les bénéfices du fédéralisme classique relative à l'intergouvernementalisme.

Conclusion

Les accords récents en politiques sociales dévoilent un processus de négociation qui cadre mal avec le modèle classique du fédéralisme, tailler sur la division des pouvoirs constitutionnels. Mais ils sont aussi assez loin d'une logique *afédérale*, *antifédérale*, ou unitaire. Quoi que le gouvernement central eût toujours sa visée d'intégrer l'espace social pancanadien, les provinces ont eu un véritable rapport de force, protégeant un espace d'autonomie considérable dans la définition de leurs politiques publiques. Tout en participant dans un processus d'élaboration de principes et objectifs pancanadiens généraux, elles ne se sont pas liées par des conditions strictes quant aux méthodes à employer. Tout en travaillant sur des problèmes communs, il est envisageable qu'il y a aura une asymétrie banale important dans les programmes et plan d'actions qui résultent – une asymétrie qui reflète les choix politiques distincts des différentes communautés politiques provinciales. La capacité des provinces de maintenir le caractère non centralisé du Canada, et par le fait même de garder des espaces d'autonomie et de reproduire un espace de citoyenneté sociale plein d'asymétrie banale, me pousse à questionner l'argument des tendances unitaristes au Canada anglais. On assiste plutôt à une situation qui s'apparente à idéaltype du fédéralisme de traité.

Pour le Québec, cette situation comporte des possibilités d'autonomie et d'asymétrie, mais pas le type d'asymétrie et d'autonomie qu'il cherche. Dans le court terme, la participation dans la dynamique actuelle peut permettre une coexistence plus au moins harmonieux (mais évidemment non sans heurts et de rapports de force), surtout si la flexibilité et l'autonomie provincial qui caractérise ces ententes s'étendent à une légère asymétrie politique pour le Québec comme dans l'accord sur la santé. On peut se demander si l'exercice du droit de retrait avec compensation, qu'on associe aux demandes historiques du Québec pour l'asymétrie, procurerait soit une autonomie plus large, soit une diminution de la capacité du gouvernement fédéral d'influencer l'ordre du jour. Mais sans veto, ni reconnaissance, cette situation recèle plusieurs dangers pour le Québec. Le gouvernement québécois se trouve donc coincé entre la nécessité stratégique de défendre le fédéralisme constitutionnel, et la nécessité de penser le Canada au-delà de ce cadre s'il veut renouveler ses interventions en vue du fédéralisme de traité qui semble s'affirmer dans les relations intergouvernementales.