

Plus ça change...
Le Conseil de la fédération, le fédéralisme exécutif et la question du déséquilibre fiscal

par
Olivier Desharnais-Roy
#4755964

Travail soumis au
Professeur François Rocher
en tant que mémoire visant l'obtention
de la maîtrise en science politique

Université d'Ottawa
Le lundi, 29 avril 2013

Résumé

Les premiers ministres provinciaux et territoriaux ont voulu rééquilibrer les relations intergouvernementales avec le gouvernement fédéral, notamment en assumant un « leadership » plus fort sur les questions d'ordre national, en fondant le Conseil de la fédération. Ce Conseil a-t-il atteint ses objectifs? Et a-t-il vraiment changé la donne de la diplomatie fédérale-provinciale-territoriale? Le présent texte répond à ces questions en étudiant son action sur l'enjeu du déséquilibre fiscal. Le Conseil a fait des gains, surtout au niveau des résultats. Ses membres ont notamment plus d'argent pour faire face à leurs responsabilités. Mais, sur la question des processus intergouvernementaux, le Conseil ne peut se targuer d'avoir amélioré les relations fédérales-provinciales-territoriales. Les paramètres fondamentaux des relations intergouvernementales sont demeurés intacts, exception faite d'une collaboration plus soutenue entre les provinces et territoires, collaboration toutefois minée par la concurrence interprovinciale. De plus, le Conseil est une avancée bien timide en matière de relations intergouvernementales. Face au gouvernement fédéral, le Conseil n'a pas su surmonter les obstacles des relations intergouvernementales présents avant sa fondation. C'est toujours la même partie, les mêmes règles. Il y a toujours peu d'incitatif à la collaboration, le fédéral est toujours aussi dominant, tous les gouvernements sont en forte concurrence, notamment lorsque les enjeux touchent la fiscalité, et, face à ces obstacles, le pragmatisme demeure la seule clé afin de faire fonctionner la fédération canadienne. Le succès mitigé du Conseil met en doute la capacité du Canada de faire face aux défis qui l'attendent, surtout si les réponses exigent une collaboration intergouvernementale soutenue.

Remerciements

Je tiens à remercier mon superviseur, le professeur François Rocher, pour sa générosité et son extrême patience dans la production de ce mémoire.

Je remercie également mes amies, amis et collègues, dont la compagnie a été une source intarissable d'apprentissage, de soutien, de réconfort. Je remercie plus particulièrement celles et ceux qui m'ont accompagné dans mon implication à la GSAÉD, au SCFP 2626 et à l'APTPUO. Continuez votre bon travail, car l'avenir est à ceux qui luttent!

Finalement, je tiens à remercier ma famille, et plus particulièrement Sarah-Jane, Félix et Anne pour leur patience, leur compréhension quant à mes nombreuses absences, physiques et mentales, au cours de la production de ce mémoire et de mon implication étudiante sur le campus.

Tables des matières

Contenu

Introduction et présentation de la recherche	1
Questions spécifiques de recherche	1
Cadre conceptuel	3
Définition des concepts	4
Opérationnalisation des concepts en vue de la recherche.....	6
Stratégie de vérification.....	6
Instruments de recherche	8
Grille d'analyse	8
Chapitre 1 : Le fédéralisme exécutif au Canada avant 2003.....	11
Définition.....	11
Le fédéralisme intraétatique	12
Le fédéralisme exécutif	14
Les mécanismes de collaboration intergouvernementale	15
Les Conférences des premiers ministres.....	15
Les Conférences des premiers ministres provinciaux.....	17
Les Councils of Atlantic Premiers et les Western Premiers' Conferences	17
Critiques du fédéralisme exécutif	18
Absence d'incitatifs à la collaboration.....	18
Prédominance du gouvernement fédéral.....	21
Concurrence intergouvernementale	23
Pragmatisme des relations intergouvernementales	25
Chapitre 2 : De l'idée du Conseil à sa réalisation	27
Chapitre 3: L'impact du Conseil sur la question du déséquilibre fiscal	31
Avant le Conseil de la fédération : l'état de la situation.....	31
Paul Martin: de la poursuite du déni à l'aveu de « pressions financières ».....	33
Stephen Harper: de la reconnaissance du déséquilibre fiscal à sa solution	35
Chapitre 4 : Plus ça change... ..	38
L'atteinte des objectifs du Conseil de la fédération	38
Le processus.....	39
Les résultats	41

Bilan sur les objectifs du Conseil.....	46
La pratique des relations intergouvernementales depuis 2003	46
Absence d'incitatifs à la collaboration.....	47
Prédominance du gouvernement fédéral.....	49
Concurrence intergouvernementale	51
Pragmatisme des relations intergouvernementales	53
Bilan de l'impact du Conseil de la fédération sur la pratique du fédéralisme exécutif	55
Conclusion : ... plus c'est pareil.	57
Annexes.....	62
Annexe A : Entente fondatrice du Conseil de la fédération	62
Bibliographie.....	66

Liste des tableaux

Tableau 1: Tableau des indicateurs relatifs à l'atteinte des objectifs du Conseil	9
Tableau 2: Conférences des premiers ministres et moyennes par premier ministre fédéral	16
Tableau 3: Total - Transferts en espèces en matière de santé et de programmes sociaux	31
Tableau 4: Le déséquilibre fiscal	32
Tableau 5: Équilibre budgétaire des gouvernements fédéral et provinciaux/territoriaux	36
Tableau 6: Critiques du fédéralisme exécutif.....	57

Introduction et présentation de la recherche

La présente recherche portera particulièrement sur le Conseil de la fédération. Il ne s'agit pas d'offrir des conclusions pouvant être généralisées à d'autres organismes de coordination intergouvernementale, chacun étant particulier et ayant un statut spécifique au sein de la fédération canadienne (constitutionnalisé, institutionnalisé ou ad hoc; politique ou administratif; prérogatives du fédéral ou des provinces; etc.). Avec cette variété, il est donc difficile de chercher à généraliser les conclusions de la recherche, malgré le fait qu'elle permettra tout de même d'offrir des pistes de réflexion sur l'exercice du fédéralisme au Canada. Bref, elle sera une étude de cas portant uniquement sur le Conseil de la fédération, de sa fondation à aujourd'hui, en évaluant son rôle au sein du système politique canadien en fonction des questions de recherche énumérées plus bas et de la grille d'analyse développée plus loin.

Questions spécifiques de recherche

Il convient de préciser les questions de recherche qui guideront notre mémoire. Le Conseil fut créé il y a presque une décennie. Il est donc approprié de faire un bilan de cet organisme en évaluant la façon avec laquelle il a influencé les relations intergouvernementales canadiennes et les facteurs qui ont influencé les résultats.

Un des objectifs du Conseil est « [d']exerc[er] un leadership sur les questions d'importance nationale pour les provinces et les territoires et [d']amélior[er] les relations fédérales-provinciales-territoriales [et de] fai[re] la promotion de relations entre les gouvernements fondées sur le respect de la Constitution et la reconnaissance de la diversité dans la fédération » (Conseil de la fédération, 2003, 3). Or, il convient de rappeler que les mécanismes de « coopération verticale » sont la chasse gardée du fédéral. Selon Laforest et Montigny, la dynamique fédérale-provinciale est fonction du « monopole exclusif du gouvernement central

dans la définition et la promotion du bien commun canadien » (Laforest et Montigny, dans Gaudreault et Gélinas, 2005, 496). Ce constat, applicable à tous les mécanismes de coopération fédérale-provinciale, comme les conférences ponctuelles ad hoc toujours convoquées par le fédéral, indique que des changements profonds se doivent d'être apportés afin de mettre fin aux prérogatives fédérales en la matière.

Or, le Conseil de la fédération ne remet pas en cause ces prérogatives. Il ne propose pas non plus de réformes en la matière. Il cherche plutôt à créer un rapport de force donnant aux provinces autant de poids que le fédéral. Les provinces et le Conseil demeurent néanmoins à la merci du fédéral. Malgré l'absence de réforme sur le rôle central du fédéral en matière de relations intergouvernementales, il faut noter quelques avancées qui, au cours des dernières années, ont permis un certain rééquilibrage au sein de la fédération canadienne. Il faut en particulier penser aux enjeux du déséquilibre fiscal et de l'entente sur la santé qui ont accru les recettes des gouvernements provinciaux.

Les questions de recherche sont donc les suivantes :

1. Le Conseil de la fédération a-t-il atteint ses objectifs?
 - a. A-t-il contribué aux résultats que les gouvernements membres ont cherché à obtenir sur les enjeux sur lesquels ils ont travaillé ensemble? Si oui, comment? Si non, pourquoi? Quels sont les autres facteurs qui ont pu favoriser de tels gains?
 - b. A-t-il fait preuve de leadership sur des questions d'importance nationale? A-t-il amélioré les relations fédérales-provinciales-territoriales?
 - c. A-t-il facilité la collaboration entre les gouvernements membres, notamment dans le développement de positions communes?

2. Plus globalement, le Conseil de la fédération a-t-il changé la donne dans la pratique du fédéralisme exécutif? Les critiques adressées envers le fédéralisme exécutif sont-elles toujours valides malgré la création du Conseil?

Cadre conceptuel

Les premiers ministres provinciaux et territoriaux fondent le Conseil de la fédération en 2003. Cette nouvelle structure intergouvernementale exclut le gouvernement fédéral. La création du Conseil se fait dans un contexte institutionnel difficile, où la pratique du fédéralisme au Canada est atteinte de nombreux maux, dont plusieurs ont été mentionnés dans le présent texte, et d'un contexte politique qui a laissé peu de place aux provinces. Soucieux de réformer le fédéralisme canadien, il a néanmoins cherché à éviter les modifications constitutionnelles, rendues difficiles par la formule d'amendement et les expériences passées. Son fonctionnement est conforme à la pratique fédérale depuis les dernières décennies, où les chefs de gouvernement fédéral et provinciaux sont au cœur des relations intergouvernementales. Bref, les pratiques fédératives antérieures au Conseil ont modelé l'entente-fondatrice et modèlent son fonctionnement et ses répercussions sur le système politique canadien.

Le néoinstitutionnalisme historique est le cadre théorique qui s'adapte le mieux à la présente recherche. Selon ce cadre, les institutions sont définies comme les « formal or informal procedures, routines, norms and conventions embedded in the organizational structure of the polity or political economy » (Hall et Taylor, 1996, 938). Selon Lecours, la définition des institutions, d'inspiration matérialiste, inclut des « organes de l'État [...], les constitutions; les arrangements de division territoriale du pouvoir tels le fédéralisme [...]; et les systèmes de partis, » auxquels s'ajoutent les syndicats et les idées (Lecours, 2002, 11).

Les questions du changement et la continuité sont au cœur de la réflexion des néoinstitutionnalismes. Les thèmes de « moment décisif » (« critical juncture »), « dépendance au chemin » (« path dependency ») et de « mécanismes de renforcement » (« positive feedback ») cherchent à mieux la comprendre. Les institutions naissent lorsque « la tension politique devient particulièrement aiguë, » selon l'idée de moment décisif (Lecours, 2002, 12). Il demeure néanmoins que la dépendance à la trajectoire et les mécanismes de renforcement expliquent la continuité des structures politiques, où légitimité, stratégie, renforcement et efficacité interagissent et permettent leur survie dans la mesure où « historical processes are assumed to eliminate rules for behavior that are not solutions to an appropriate joint optimization problem » (March et Olsen, 1984, 740).

À ce titre, les résultats liés au design institutionnel sont fonction de trois facteurs : la distribution des préférences des acteurs politiques, la distribution des ressources et les contraintes imposées par les règles du jeu (March et Olsen, 1984, 739). Les deux premiers facteurs amènent la stratégie et l'information au cœur des actions et décisions des acteurs politiques, en fonction du troisième facteur, par exemple la Constitution, les pratiques établies et la tradition politique.

Définition des concepts

Avant de pousser plus loin la présentation de la recherche, il faut définir les principaux concepts qui seront utilisés. Les termes fédéralisme, fédération, fédéralisme exécutif et relations intergouvernementales seront définis dans les prochains paragraphes.

Le fédéralisme est le principe selon lequel le régime politique d'un État structure son action en fonction du partage des revenus, des responsabilités et des compétences entre deux ou plusieurs ordres de gouvernements tel que prévu par la Constitution de cet État. E pluribus unum, « la diversité dans l'unité », une des devises des États-Unis, explique en quelques mots la raison

d'être du principe fédéral (Croizat 1995). Le fédéralisme cherche à unir ce qui est différent, sans pour autant homogénéiser. Il vaut la peine ici de citer K.C. Wheare, qui définissait le fédéralisme comme suit : « By the federal principle, I mean the method of dividing powers so that general and regional governments are each, within a sphere, co-ordinate and independent » (Cité dans Théorêt, 2002, 41). Le Conseil de la fédération a adopté cette définition lors de la fondation de l'organisme. L'entente fondatrice affirme : « en vertu de la Constitution, les deux ordres de gouvernement au Canada ont un statut égal, aucun n'étant subordonné à l'autre, sont souverains dans leurs propres domaines de compétence et, conséquemment, doivent avoir les ressources adéquates pour exercer leurs responsabilités » (Conseil de la fédération, 2003, 3).

Il faut ici distinguer deux approches du fédéralisme : une approche fonctionnelle et une approche normative. Si cette dernière approche est celle qui est décrite dans le paragraphe précédent, l'approche fonctionnelle défend plutôt l'idée de l'efficacité gouvernementale et administrative, où chacun des paliers de gouvernements se divise leur participation en fonction de la maximisation des résultats recherchés en rapport avec les ressources disponibles (Rocher, dans Gagnon (dir.), 2006). Une idée similaire rappelle que « les réformes des relations intergouvernementales ont été influencées par des notions d'efficacité et de responsabilité » (Braun, 2006). Cette forme de fédéralisme ne défend pas l'idée de souveraineté partagée, mais plutôt celle d'une intégration politique qui nuit à l'indépendance de chacun des paliers.

La fédération est le régime politique qui prévoit des mécanismes structurels de partage de souveraineté, notamment via le partage des revenus, des responsabilités et des compétences, entre deux ou plusieurs ordres de gouvernements au sein d'un même État. Il s'agit ni plus ni moins de l'application pratique du fédéralisme, « [des] différents arrangements institutionnels possibles

pour incorporer des unités autonomes à l'exercice d'un gouvernement central sur des bases constitutionnelles rigoureuses » (Croizat, 1995, 16). C'est le régime politique institué au Canada.

Quant au fédéralisme exécutif, il convient de s'inspirer de la définition de Hurley et Smiley, qui le présente comme un « phénomène qui recoupe les relations qui se multiplient entre les officiers, nommés aussi bien qu'élus, 'des deux ordres de gouvernement dans le cadre des échanges fédéraux-provinciaux et entre les membres de l'exécutif des provinces dans le cadre des échanges interprovinciaux' » (Cité dans Laforest et Montigny, dans Pelletier et Tremblay, 2005, 474). Cette interaction peut se faire au niveau politique (entre premiers ministres ou ministres) ou au niveau administratif (hauts fonctionnaires). Dans le cadre de la présente recherche, l'accent sera porté sur l'aspect politique du fédéralisme exécutif, donc dans les interactions entre les premiers ministres des différents gouvernements fédéral et/ou provinciaux au Canada.

Les relations intergouvernementales, sur lesquelles se base le fédéralisme exécutif, sont les interactions entre les gouvernements, dans un objectif de coordination, en respect des principes d'interdépendance et d'autonomie.

Opérationnalisation des concepts en vue de la recherche

L'opérationnalisation des concepts aux fins de la recherche se fera en vertu du respect du principe fédéral de souveraineté partagée entre les ordres de gouvernements. Cette opérationnalisation est offerte par l'Entente fondatrice du Conseil de la fédération, qui offrira également la grille d'analyse dont il sera question plus loin. Le chapitre sur les caractéristiques et critiques du fédéralisme exécutif offrira aussi des éléments d'opérationnalisation et d'analyse.

Stratégie de vérification

L'échantillon qui fera l'objet de l'analyse sera les discours et les déclarations des premiers ministres et ministres fédéraux ou provinciaux responsables des relations intergouvernementales

pertinents pour l'objet de la recherche. Des monographies, des analyses, des articles de presse feront également partie de l'échantillon.

Au cours des dix dernières années, le Conseil a adopté des positions, mis en place des initiatives, soulevé des enjeux, informer les Canadiens. À plusieurs reprises, les gouvernements provinciaux ont pu établir des consensus autour de certains enjeux et développer des positions communes. Lors de certaines rencontres, de tels consensus n'ont pu être développés. À ce titre, les discours et déclarations des premiers ministres et des ministres provinciaux et fédéraux en matière de relations intergouvernementales seront pertinents à analyser.

Dans une perspective d'analyse de politiques publiques, il sera également pertinent d'évaluer l'impact des initiatives prises par le Conseil en matière de relations intergouvernementales, évaluation faite en fonction des objectifs que le Conseil s'est lui-même fixés lors de sa création. Dans un cadre plus global, il serait utile de voir son impact pour les Canadiens.

Globalement, tout document pertinent aux relations intergouvernementales canadiennes publié au cours des dernières années et qui étudie la période suivant les élections québécoises d'avril 2003 sera inclus dans le corpus de la présente recherche.

L'analyse portera sur un des dossiers qui ont été au centre des relations intergouvernementales au cours des dix dernières années : le déséquilibre fiscal vertical.¹ Ce dossier a été à l'avant-plan du programme politique depuis 1998. Il a été parmi les raisons qui ont été à la base de la fondation du Conseil de la fédération. Avec la santé, ce fut l'un des dossiers

¹ Selon le Conseil, « [il] y a déséquilibre fiscal vertical (DFV) quand un premier ordre de gouvernement dispose d'un surplus de ressources fiscales par rapport à ses responsabilités en matière de dépenses, tandis qu'un second ordre de gouvernement souffre d'un manque de ressources fiscales eu égard à ses responsabilités en matière de dépenses, même après avoir bénéficié des transferts fiscaux fédéral-provinciaux. Le déséquilibre peut favoriser l'une ou l'autre partie. » (Conseil de la fédération, 2006, 12).

prioritaires du Conseil, au point où, dans l'Entente fondatrice, il est question de créer un Secrétariat d'information et de coopération sur le déséquilibre fiscal.² De plus, il s'agit d'un dossier où il y a forte concurrence entre les différents gouvernements, mettant en évidence les difficultés du fédéralisme exécutif à pallier les obstacles à la collaboration et les conflits.

Instrument de recherche

L'instrument privilégié sera l'analyse documentaire. Par les communiqués, les déclarations et les discours, l'analyse cherchera à mettre en relief l'atteinte ou non des objectifs du Conseil de la fédération. Elle mettra aussi en relief l'articulation des principes d'autonomie et d'interdépendance, la présence ou l'absence de coopération ou de conflits entre les gouvernements. Quant aux monographies, aux analyses et aux articles de presse, ils donneront une mesure des résultats obtenus sur certains enjeux prioritaires mis de l'avant par le Conseil et des effets de ce dernier sur les relations intergouvernementales canadiennes. Elles permettront d'approfondir l'analyse et l'évaluation de l'apport du Conseil à l'amélioration de la communication entre gouvernements, notamment en comparant les périodes antérieure et ultérieure à sa fondation.

Grille d'analyse

Les documents inclus dans l'échantillon seront analysés selon deux dimensions en fonction des questions de recherche:

1. Les objectifs énoncés dans l'entente fondatrice du Conseil, plus précisément les objectifs B et C;

² « Le Secrétariat d'information et de coopération sur le déséquilibre fiscal est sous la responsabilité du Conseil de la fédération. » (Article 19)

2. Les critiques de la pratique du fédéralisme exécutif telles qu'énumérées dans le premier chapitre de la présente recherche.

Des parallèles peuvent être créés entre les mandats et objectifs stipulés dans l'Entente fondatrice du Conseil de la fédération et les critiques de la pratique du fédéralisme exécutif.

Les deuxième et troisième objectifs affirment viser un rééquilibre du rapport de pouvoir en faveur des provinces. À ce titre, il faut rappeler les principes d'autonomie et d'interdépendance au cœur de toute fédération. L'échelle de Caron et coll., inspirée de celle de Watts-Blindenbacher, servira de base afin de déterminer à quel point le Conseil répond au déficit fédératif (Caron et coll., dans Gagnon (dir.), 2006, 150-152). En vertu de sa présentation des objectifs du Conseil, qui « cherche donc à réactualiser les principes fondateurs de régime fédératif canadien, à savoir le respect de la Constitution, le respect du rôle de chaque ordre de gouvernement et le respect des différences inhérentes que la fédération a pour fonction d'accueillir, » Rocher fournira également des repères d'analyse (Rocher, dans Gagnon (dir.), 2006, 123).

L'atteinte de ces objectifs sera analysée en fonction des indicateurs suivants :

Tableau 1: Tableau des indicateurs relatifs à l'atteinte des objectifs du Conseil

Processus	Résultats
1. Consultations	1. Dimension fiscale
2. Rencontres formelles	a. Gains, statu quo, pertes
a. Convocations	b. Prévisibilité des transferts
b. Agenda	2. Dimension politique
c. Présidence	a. Attention portée à l'enjeu
3. Action des mécanismes de coordination	b. Changements, statu quo
4. Résolution des conflits	c. Leadership, pouvoir ou influence
5. Positions communes des membres	

Au niveau des résultats, il s'agira donc de voir si les membres ont obtenu gain de cause sur la question du déséquilibre fiscal, ou plutôt le statu quo a prévalu. Pour ce qui est du processus, il faudra évaluer s'il y a eu consultations des membres sur cet enjeu par le gouvernement fédéral, s'il y a eu des rencontres formelles et, si oui, comment elles ont été convoquées, quels enjeux étaient au programme, et qui assumait la présidence, si les mécanismes de coordination ont été fonctionnels ou si de nouveaux mécanismes ont été créés, et si les conflits ont pu être résolus via une tierce partie ou via l'établissement d'un mécanisme de résolution de conflits.

Quant à la deuxième dimension, elle fera l'objet du premier chapitre de la présente recherche. Quelques critiques du fédéralisme exécutif y seront expliquées, et, en analysant l'action du Conseil relative au déséquilibre fiscal, la recherche déterminera si elles sont toujours valides aujourd'hui malgré l'existence du Conseil.

La recherche sera donc structurée comme suit. Le premier chapitre décrit la pratique du fédéralisme exécutif et énonce plusieurs critiques à son endroit. Le deuxième chapitre explique la genèse de la fondation du Conseil de la fédération. Le troisième chapitre relatera les principaux événements politiques dans le dossier du déséquilibre fiscal. Enfin, le quatrième et dernier chapitre analysera la pratique du fédéralisme exécutif sur cette question en fonction des questions de recherche.

Chapitre 1 : Le fédéralisme exécutif au Canada avant 2003

Afin de bien mesurer l'impact du Conseil de la fédération sur les relations intergouvernementales canadiennes, il s'avère utile de passer en revue la pratique du fédéralisme exécutif avant la fondation du Conseil en 2003. De nombreux chercheurs ont écrit sur les caractéristiques du fédéralisme exécutif, en ont critiqué la pratique, et ont présenté les enjeux et défis auxquels il fait face aujourd'hui. Les acteurs politiques, identifiant ses faiblesses, ont proposé des réformes au cours des dernières décennies. Les prochains paragraphes chercheront à jeter la lumière sur les institutions du fédéralisme exécutif, les paramètres de sa pratique, les critiques et enjeux auxquels il fait face.

Définition

Il faut rappeler ici la définition du fédéralisme exécutif. Donald Smiley considère le fédéralisme exécutif comme « the relations between elected and appointed officials of the two levels of government » (Cité dans Brock, dans Rocher et Smith, 2003, 68). Quelque peu incomplète et imprécise, on lui préférera la définition de Laforest et Montigny, qui s'inspirent des travaux de Hurley et Smiley. Le fédéralisme exécutif est donc un « phénomène qui recoupe les relations qui se multiplient entre les officiers, nommés aussi bien qu'élus, 'des deux ordres de gouvernement dans le cadre des échanges fédéraux-provinciaux et entre les membres de l'exécutif des provinces dans le cadre des échanges interprovinciaux' » (Cité dans Laforest et Montigny, dans Pelletier et Tremblay, 2005, 474). Cette interaction peut se faire au niveau politique (entre premiers ministres ou ministres) ou au niveau administratif (hauts fonctionnaires, gestionnaires des fonctions publiques).³

³ Un simple rappel : seules les interactions politiques entre premiers ministres seront considérées dans le cadre de la présente recherche.

Le fédéralisme exécutif est la pierre angulaire du fédéralisme canadien et l'une de ses dimensions, le fédéralisme interétatique. Il offre un cadre des relations entre les divers gouvernements constitués au Canada, sur une base bilatérale ou multilatérale. Il s'agit plus ou moins d'une diplomatie à l'échelle canadienne, où les gouvernements interagissent entre eux à des fins de politiques publiques.

Le fédéralisme intraétatique

Si le fonctionnement du fédéralisme canadien ne tient qu'à la pratique du fédéralisme exécutif, c'est que la dimension intraétatique offre peu de réponses à la diversité canadienne. Les provinces peuvent difficilement acheminer leurs demandes via les institutions du gouvernement central, car elles ne participent peu ou pas du tout au processus décisionnel et législatif, et les décisions fédérales répondent mal à leurs attentes et à leurs intérêts. Aucune des institutions majeures du gouvernement central ne réussit à accommoder les différences régionales et provinciales. Ainsi, R. Pelletier conclut à la « faillite des institutions du fédéralisme intraétatique » (2002; 2008). Watts ajoute : « Canada provides less opportunity formally for representation and participation of provincial governments in federal decision making than virtually any federation [...] » (1999, 119). Ces conclusions sont également reprises par d'autres chercheurs (Facal, 2001; 2003; Kent, 2003).

Les partis politiques fédéraux sont généralement déconnectés de leurs cousins provinciaux. Les systèmes de partis fédéral et provinciaux sont eux-mêmes incompatibles et déconnectés, avec des impératifs, des cycles électoraux, des organisations bien distincts, sans compter l'absence de pendants pour certains partis fédéraux et provinciaux (par exemple, le Saskatchewan Party et le Parti Québécois au fédéral; le NPD et le Parti conservateur au Québec) et des attitudes, attentes et perceptions très différentes de la part de leurs électeurs respectifs

(Farney et Levine, 2007, 199). Il faut ajouter que les partis politiques canadiens sont, hormis quelques exceptions, des « vaisseaux vides » (« empty vessels ») dont les outils d'élaboration des politiques sont inefficaces ou inexistant, malgré un potentiel qui reste toujours à exploiter (Cross et Youg, 2006). La discipline de parti, la solidarité ministérielle et le modèle parlementaire Westminster, qui concentre les pouvoirs au sein du premier ministre et de son exécutif, ne permettent pas la participation du législatif à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques ainsi qu'à leur articulation et adaptation aux demandes et intérêts régionaux (Savoie, 1999; Tanguay, 2001; Meekison et coll., 2004; R.Pelletier, 2008). L'appui que les partis politiques obtiennent à travers le Canada dépend moins de leur capacité à intégrer et accommoder les intérêts régionaux à la Chambre des Communes que sur leur habileté à former des coalitions ponctuelles informelles avec divers groupes capables de mobiliser les électeurs dans chacune des provinces (Carty et Wolinetz, dans Meekison et coll., 2004). Ce thème sera abordé en lien avec les critiques du fédéralisme exécutif plus bas.

Le Sénat, par son processus de nomination et sa faible légitimité, ne réussit pas à jouer son rôle de chambre des entités fédérées (R.Pelletier, 2002, 2008; Kent, 2003), comme il le joue habituellement dans d'autres fédérations (Watts, 1999; 2003). Comme le rappellent Meekison et coll., « it does not adequately represent regional interests, and it does not function as a chamber for the resolution of intergovernmental conflict » (Meekison et al., 2004, 10). Selon l'ENAP, « L'absence d'un Sénat fonctionnel est un des facteurs principaux de l'élaboration du fédéralisme exécutif » (2007, 9).

Le Cabinet ministériel ne peut, lui non plus garantir la représentation des intérêts régionaux. Le gouvernement n'est plus à la remorque de ministres régionaux forts qui pouvaient, par le passé, servir d'intermédiaire pour accommoder la diversité canadienne (Kent, 2003). Le

passage du Cabinet « ministérialiste » au Cabinet intégré a réduit énormément la capacité des ministres à accommoder les intérêts régionaux, dans la mesure où ils ont une liberté d'action et une influence limitée en fonction des priorités du premier ministre et de leurs collègues (Dupré, dans Simeon (dir), 1985; Meekison et coll., 2004). À cela s'ajoute la concentration des pouvoirs autour du premier ministre, qui laisse peu de place aux députés et ministres dans le processus législatif et au sein même de l'exécutif (Savoie, 1999; Kent, 2003).

La Cour Suprême du Canada n'est pas non plus un bon outil d'accommodement de la diversité. L'absence d'acteurs politiques plus sensibles aux intérêts régionaux dans le processus de nomination de ses juges, processus qui demeure la prérogative du premier ministre et, dans une moindre mesure du ministre de la Justice et Procureur général du Canada, explique en partie cette situation. De plus, elle favorise dans ses jugements une approche fonctionnelle plutôt que normative du fédéralisme, ou, dans les mots utilisés par Leclair, à favoriser « [the] efficiency at the expense of diversity » (Gaudreault et Gélinas, 2005, 383).⁴

Le fédéralisme exécutif

La difficulté des institutions responsable de la conduite du fédéralisme intraétatique à accommoder les intérêts régionaux explique le rôle-clé du fédéralisme interétatique (ou fédéralisme exécutif) dans le paysage politique canadien. Il est devenu la seule façon pour les entités fédérées d'acheminer leurs demandes au gouvernement central, et repose sur les relations entre gouvernements fédéral et provinciaux, et entre gouvernements provinciaux entre eux. Il doit donc faire double jeu, c'est-à-dire accommoder la diversité régionale, mais aussi faire fructifier la

⁴ Mais il faut noter qu'elle n'est pas conçue dans le but d'accommoder la diversité canadienne, et ce, pour deux raisons. Premièrement, elle doit être invitée afin de participer au processus qui vise l'accommodement, invitation faite par un ou plusieurs acteurs qui font appel à ses services en fonction de calculs stratégiques. Deuxièmement, « la voie juridique signale toujours une impasse ou, du moins, la perception par l'un des acteurs concernés qu'on est arrivé à une impasse. Elle indique alors que l'on met fin aux discussions et aux négociations, » et, par conséquent, au processus d'accommodement. (R.Pelletier, 2008, 120; sur une idée similaire, Cameron, 2001).

nécessaire collaboration des exécutifs fédéraux et provinciaux (Papillon et Simeon, dans Meekison et coll., 2004). Il y a donc de fortes pressions sur les processus intergouvernementaux au Canada (Watts, 1999).

Les mécanismes de collaboration intergouvernementale

En 2003, le fédéralisme exécutif repose sur quatre institutions : la Conférence des premiers ministres, la Conférence des premiers ministres provinciaux, le Conseil des premiers ministres de l'Atlantique et le Conseil des premiers ministres de l'Ouest. Seule la première institution inclut le gouvernement fédéral; les autres sont des forums interprovinciaux. Les deux dernières institutions sont régionales et regroupent un nombre restreint de premiers ministres provinciaux. D'autres forums intergouvernementaux existent, mais les discussions demeurent aux niveaux ministériels ou administratifs et n'impliquent pas directement les premiers ministres, ou impliquent d'autres acteurs (par exemple, les nations autochtones).

En 2002, Simeon et Cameron affirmaient que « despite the growth of collaboration, institutions of intergovernmental relations in Canada remain, compared with some federations, relatively ad hoc and under-institutionalized » (2002, 50).⁵

Les Conférences des premiers ministres

Les Conférences des premiers ministres sont sans doute l'institution intergouvernementale la moins développée au Canada. Elles sont la chasse gardée du gouvernement fédéral en ce qui a trait à la convocation et à l'agenda. Le nombre des conférences

⁵ Bolleyer (2006) offre cette échelle de critères pour juger de l'institutionnalisation des relations intergouvernementales : **densité et régularité des rencontres, autonomie des agences intergouvernementales et fonctionnement interne (secrétariat, fonctions et structures clairement définies), prise de décision à la majorité, précision et statut des ententes**. Dennison (2005) ajoute les items suivants dans le même but : **partage ou rotation des présidences, formule de financement des agences intergouvernementales, adoption de législations-miroirs, amendement constitutionnel**. Bref, plus on avance dans l'échelle et plus le nombre de critères respectés est élevé, plus les mécanismes des relations intergouvernementales sont institutionnalisés.

fluctue en fonction des intentions du gouvernement en place à Ottawa et de ses priorités. Ainsi, le Secrétariat aux Conférences intergouvernementales canadiennes dénombre 77 conférences des premiers ministres entre 1906 et 2004. Le tableau suivant présente quelques données à ce propos, en commençant par le mandat de premier ministre de Louis Saint-Laurent.

Tableau 2: Conférences des premiers ministres et moyennes par premier ministre fédéral⁶

Premiers ministres fédéraux (longueur du mandat)	Nombre de Conférences des premiers ministres	Nombre total de jours de conférences	Moyenne longueur du mandat/ Conférence	Moyenne nombre de jours / Conférence
Saint-Laurent (3141 jours)	6	18	523,5	3,0
Diefenbaker (2132 jours)	4	10	533	2,5
Pearson (1826 jours)	9	27	202,9	3,0
Trudeau (5644 jours)	23	61	245,4	2,7
Mulroney (3204 jours)	14	30	228,9	2,1
Chrétien (3898 jours)	7	11	556,9	1,6
Harper (2531 jours +)	2	3	1265+	1,5

Les données montrent la variabilité dans la convocation et la longueur des conférences selon les préférences de chacun des premiers ministres.⁷

⁶ Seuls les premiers ministres ayant servi plus de 1000 jours sont inclus dans ce tableau. En date du 31 décembre 2012. Source : Dennison, 2005, Secrétariat des conférences intergouvernementales

Dennison note cette grande irrégularité :

Looking back over the roughly forty years of First Ministers Conferences (FMC's) in the modern era, Prime Minister Pearson convened 9 FMC's, Pierre Trudeau, 23, Brian Mulroney, 14, and Jean Chrétien, 3 (if by that we means meetings of First Ministers with more than one agenda item)" (2005, 4).

Il ajoute plus loin: «[...] the infrequent or unpredictable convening of First Ministers Conferences increases the level of intergovernmental conflict through the apparent capriciousness of a Prime minister seeming to act only when it serves its agenda » (2005, 5).

Les Conférences des premiers ministres provinciaux

À l'inverse des Conférences des premiers ministres, les Conférences des premiers ministres provinciaux ont des assises plus solides. La régularité des rencontres et le partage de la présidence par le principe de la rotation donnent une chance égale à chaque province de pouvoir mener la marche des relations interprovinciales. Cependant, ces forums demeurent informels, et les provinces semblent plus intéresser à coordonner leurs demandes face au fédéral afin de former un front commun qu'à développer une collaboration interprovinciale véritable (Meekison, 2004).

Les Councils of Atlantic Premiers et les Western Premiers' Conferences

Ces deux forums sont davantage institutionnalisés, le premier bénéficiant d'un secrétariat relativement employant 28 personnes, d'une rotation de la présidence, de rencontres régulières et d'une collaboration axée sur les enjeux que partagent les provinces de l'Atlantique et sur des plans d'action communs pour y répondre (Dennison, 2005). De plus, des législations-miroirs adoptées par les législatures renforcent le multilatéralisme et l'institutionnalisation des CAP.

⁷ Le nombre d'items à l'agenda peut aussi être un élément révélateur, mais en l'absence d'une définition rigoureuse et systématique, et de la non-disponibilité de certaines données, son utilisation serait quelque peu hasardeuse.

Le deuxième forum est moins institutionnalisé et se présente davantage comme une Conférence des premiers ministres provinciaux réservée aux premiers ministres de l'Ouest canadien, avec des objectifs et un fonctionnement similaire (Meekison, 2004).

Critiques du fédéralisme exécutif

La pratique du fédéralisme exécutif au sein de la fédération canadienne s'est attirée de nombreuses critiques. On peut compter parmi elles l'absence d'incitatifs à la collaboration, la prédominance du gouvernement fédéral, la concurrence intergouvernementale (notamment entre les provinces), et le pragmatisme du fédéralisme exécutif. Il faut noter que les maux qui affligent le fédéralisme exécutif a comme conséquence une joute intergouvernementale prompte aux conflits.⁸

Absence d'incitatifs à la collaboration

En regard des échelles Bolleyer et Dennison mentionnées plus haut⁹, force est de conclure que le Canada a une forte carence en mécanismes de collaboration intergouvernementale institutionnalisés (Simeon et Cameron, 2002; Bolleyer, 2006; Dennison, 2005; Papillon et Simeon, dans Meekison et coll., 2004). Cela se révèle par le faible volume des rencontres intergouvernementales, leur irrégularité, leurs structures informelles, les mécanismes de prises de décisions par consensus, par l'absence d'un secrétariat fort et efficace qui assure un suivi des dossiers de rencontre en rencontre (Studin, 2008), par l'absence de base constitutionnelle, comme mentionné plus haut (Dennison, 2005), par le statut fragile des ententes intergouvernementales (Poirier, dans Gélinas et Gaudreault, 2005), par l'absence de législation-miroir (Dennison, 2005), par l'absence de statut constitutionnel.

⁸ Il ne sera question ici que des critiques pertinentes à la diplomatie intergouvernementale, aux relations directes entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

⁹ Voir note 2.

Une telle situation a trois avantages importants : elle offre flexibilité et autonomie, et réduit le coût politique des erreurs/problèmes. Cette flexibilité est manifeste dans les cas du non-respect des ententes et la faiblesse des mécanismes de collaboration, laissant pleine autonomie aux gouvernements d'agir unilatéralement.¹⁰ Dans la mesure où les acteurs politiques privilégient la liberté d'action aux contraintes, la situation actuelle est idéale pour eux. Dans le dernier cas, la possibilité de pouvoir blâmer un autre gouvernement ouvre la porte à l'option de lui faire porter l'odieux d'un échec et, par conséquent, d'en faire diminuer le coût politique pour le gouvernement sortant (Bolleyer, 2007). La déconnexion des cycles électoraux et des systèmes de partis, entre autres choses, pavent la voie à cette dynamique.

La confiance des acteurs politiques envers les processus du fédéralisme exécutif est ébranlée. Le jeu intergouvernemental, où la norme unilatérale ou bilatérale, le transfert du blâme vers d'autres gouvernements et le non-respect des ententes sont privilégiés porteront atteinte aux relations entre les gouvernements, davantage si elles ne tournent que vers quelques acteurs. Or, la conduite du fédéralisme exécutif reposant surtout sur les premiers ministres et leur entourage immédiat, le lien de confiance entre les exécutifs devient très fragile, et la méfiance s'installe aisément dans les rapports intergouvernementaux. L'idée d'une « moralité constitutionnelle », où les acteurs « s'attache[nt] aux normes du fédéralisme, par opposition à ses simples aspects légaux », est absente (JA Corry [1978], cité dans Dupré, dans Simeon (dir), 1985, 32). R.Pelletier reprenait le même thème 20 ans plus tard : « [...] il importe alors d'agir sur les mentalités et sur les personnes en place, d'établir des liens de confiance entre les acteurs politiques, de négocier en

¹⁰ Il est à noter que plus l'enjeu est grand, plus le recours à l'unilatéralisme devient une option tentante. C'est ainsi que les négociations constitutionnelles ou financières font davantage place à un jeu nul (zero-sum game) où l'unilatéralisme trouve une place importante, contrairement aux affaires non constitutionnelles de moindre importance (Dupré, dans Simeon (dir), 1985).

toute bonne foi, ce qui est beaucoup plus difficile que d'inventer d'autres mécanismes » (2008, 126).

Les acteurs semblent davantage intéresser à réformer les relations intergouvernementales qu'à évaluer l'impact du système parlementaire sur le fédéralisme (Meekison et coll., 2004) ou à changer leur « culture fédérale »¹¹ : « Put another way, the failure lies not in the processes of executive federalism, but in the reluctance on the part of 'others' to accept the necessity and legitimacy of the process and its outcomes » (Dennison 2005).

De façon plus générale, Gagnon et Erk parlent d'une culture de la confiance à faire revivre (dans Bakvis et Skogstad, 2001). Le flou artistique, où l'ambiguïté sur les visions divergentes du fédéralisme peut effectivement permettre le fonctionnement du système. Chercher à clarifier cette ambiguïté en amenant une codification ne peut qu'amener des tensions (ibid.). Or, tout groupe minoritaire cherche à garantir la protection et la codification de ses acquis (Cameron, 2001). « Yet, keeping the core of the union ambiguous requires trust between the federal partners and a great deal of prudence » (ibid., 328). Cependant, la base sur laquelle repose le système parlementaire n'est pas la confiance, mais le principe du gouvernement responsable, où l'opposition et le gouvernement s'affrontent (au lieu de collaborer) sur les questions du jour.

L'aspect conflictuel¹² des relations intergouvernementales semble prédominer, surtout en ce qui a trait aux relations entre le fédéral et les provinces. Cette situation s'explique notamment

¹¹ Voir note 20.

¹² Comme le mentionne Watts, « Functions [of federations] are not to eliminate conflict, but to manage it in a way that regional differences are accommodated » (1999, 111). Dupré ajoute que, ni l'intégration des politiques, ni la subordination des entités fédérées au gouvernement fédéral ne sont une solution au conflit (dans Simeon (dir), 1985, 1). Il s'agit de trouver une façon de le réguler et de les résoudre afin de permettre au politique de poursuivre son travail. Le recours aux tribunaux n'est pas une solution idéale, dans la mesure où un tel recours signifie la fin du processus politique. Les tribunaux n'offrent pas la souplesse des processus politiques et rendent ainsi difficile les

par le jeu stratégique de la conduite des négociations, où le fédéral cherche à éviter de négocier avec 13 gouvernements unis par un front commun (Brock, dans Rocher et Smith, 2003).

Le Parlement du Canada et les législatures provinciales participent peu, voire ne participent pas du tout, au processus intergouvernemental. Le résultat des négociations ne fait pas l'objet de vote de la part des députés et sénateurs, ni l'objet d'études en comités parlementaires. Le Parlement du Canada n'a ainsi aucun comité sur les affaires intergouvernementales.¹³ La norme parlementaire à la Westminster veut que chaque gouvernement soit responsable de sa conduite devant son électorat, mais ne l'oblige en rien à soumettre au vote toute initiative internationale ou intergouvernementale (sauf si provision constitutionnelle oblige).

Il faut noter les différences entre les agences centrales et les ministères spécialisés dans leur pratique du fédéralisme. Si les derniers partagent des objectifs communs entre spécialistes partageant des pratiques et des intérêts communs qui facilitent la collaboration, les acteurs agissant au sein des premières n'ont en partage que leur objectif de faire avancer la cause de leur propre gouvernement avec une préoccupation moindre pour la mise en place de politiques pertinentes (Dupré, dans Simeon (dir), 1985; Simeon et Cameron, 2002). L'adage « good politics makes bad policy » conviendrait à la dernière situation, tandis que l'opposé s'appliquerait à la première.

Prédominance du gouvernement fédéral

Il s'observe aussi par la prédominance du gouvernement fédéral qui, dans le cadre des Conférences des premiers ministres, se traduit par une mainmise sur la convocation, l'ordre du

voies d'accommodement, ce à quoi s'ajoute le risque que le jugement ne satisfasse pas l'une des parties, ou même les deux parties impliquées (R.Pelletier, 2008).

¹³ Cela n'empêche pas l'étude ad hoc des questions intergouvernementales portant sur des enjeux précis qui font l'objet de mandats des comités parlementaires des Communes et du Sénat.

jour, le processus et la présidence. Même le mécanisme de prise de décisions, à l'unanimité, favorise le fédéral. « [Aux FMCs,] les décisions [...] sont [...] prises à l'unanimité et favorisent la prédominance de l'acteur fédéral, fort de son pouvoir de dépenser sans limites et d'une interprétation judiciaire extensive de ses compétences » (ENAP, 2007, 10). Elle est aussi observable lors des Conférences des premiers ministres provinciaux, pendant lesquelles le gouvernement fédéral fait l'objet d'une attention soutenue des premiers ministres, au détriment du développement de l'interprovincialisme (Meekison, 2004). Il s'observe aussi par l'unilatéralisme des gouvernements, pratique plus souvent observée par le gouvernement fédéral.

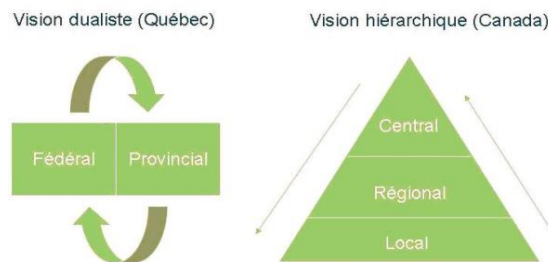
À cela s'ajoute la distribution des pouvoirs qui avantage le gouvernement fédéral. Il faut noter ici les pouvoirs déclaratoire, résiduaire, de réserve, de désaveu et de dépenser, auxquels s'ajoute des pouvoirs fiscaux importants et la clause portant sur la paix, l'ordre et le bon gouvernement (ou « POGG » en anglais). Si les pouvoirs de réserve et de désaveu sont tombés en désuétude du fait de leur faible légitimité et de leur non-utilisation¹⁴, le pouvoir de dépenser demeure un outil fréquemment utilisé pour mettre en place de nouvelles initiatives, notamment dans les juridictions provinciales. Quant aux pouvoirs déclaratoire et résiduaire, ils demeurent, eux aussi, des outils actuels. La capacité fiscale du fédéral, elle, dépasse ses besoins et responsabilités, et la redistribution vers les provinces, question fort contestée abordée plus tard dans cette recherche, demeure problématique. Quant à la clause « POGG », elle a souvent été interprétée par la Cour Suprême de façon à permettre au fédéral d'intervenir dans des dossiers jugés d'importance nationale en fonction de certains critères, dossiers qui, en temps normal, auraient pu ne pas relever de sa juridiction. Elle a été également utilisée comme outil

¹⁴ Pouvoir de désaveu, pouvoir de réserve, pouvoir déclaratoire, pouvoir résiduaire.

d'harmonisation des politiques provinciales, processus entrepris par une institution centrale, la Cour Suprême, au lieu d'être négocié par les entités fédérées (ENAP, 2007,16).

Aussi, la perception des rapports fédéraux au Canada anglais privilégie une structure hiérarchique des rapports fédéraux, où les gouvernements provinciaux sont des subalternes du gouvernement fédéral, alors que le Québec préfère une vision dualiste, où les deux paliers de gouvernements sont souverains dans leurs champs de compétences exclusifs (voir figure1).

Figure 1: Visions du fédéralisme canadien¹⁵



C'est en vertu de cette vision hiérarchique qui explique la « propension des [...] gouvernements provinciaux [autres que le Québec] à obtempérer à l'immixtion du fédéral dans leurs champs de compétence » (ENAP, 2007, 19). André Binette affirme que « [l]es provinces anglophones cherchent à faire fonctionner la fédération même au prix de sa centralisation. Le Québec ne peut se résoudre à payer ce prix parce que son identité nationale s'en trouverait menacée » (Cité dans R.Pelletier, 2008, 99).

Concurrence intergouvernementale

Des conflits surviennent entre les gouvernements provinciaux. La péréquation suscite beaucoup de divisions parmi eux. Brock note que les provinces récipiendaires ne partagent pas la

¹⁵ Source: L'État québécois en perspective, Observatoire de l'administration publique, ENAP, www.etatquebécois.enap.ca/etatquebécois/fr/index.aspx?sortcode=1.0.9 (accédé le 7 avril 2013)

même vision du fédéralisme et du rôle du gouvernement fédéral que les provinces riches.¹⁶ Ainsi : « The bitter exchanges called into question the commitment of the ‘have’ provinces to the rest of the country and caused a deterioration in personal relations among some of the Premiers » (dans Rocher et Smith, 2003, 78).

À cela s’ajoute la « course vers le bas » (« Race to the bottom »), où les provinces sont en compétition entre elles pour assurer leur attractivité et leur compétitivité aux niveaux économique et social.¹⁷ La jalousie entre gouvernements provinciaux est également source de discorde, notamment lorsque le gouvernement fédéral privilégie une province au détriment d’autres. Cette situation, fréquente, s’observe lorsque le parti au pouvoir au fédéral, pour réaliser des gains qui peuvent se traduire rapidement en vote, se rapproche d’un gouvernement provincial et conclut une entente avantageuse. Enfin, chaque gouvernement défend sa propre vision du fédéralisme, du rôle du gouvernement fédéral et de sa place au sein de l’ensemble canadien. La difficile articulation de ces visions concurrentes provoque des tensions et des conflits qu’il est pénible de réconcilier.¹⁸ L’absence de mécanismes de résolution des conflits, autres que les tribunaux, ou de forums institutionnalisés, ne facilite pas cette réconciliation.

¹⁶ L’expression « Beggar-thy-Neighbour federalism » est utilisée par Kathy Brock et Thomas Courchene pour désigner ce phénomène.

¹⁷ André Breton a articulé l’approche compétitive du fédéralisme et offre quelques arguments en faveur d’une telle dynamique qui, selon lui, offre davantage de bénéfices pour les citoyens, les gouvernements luttant les uns contre les autres et se disputant la loyauté des citoyens au prix de politiques répondant davantage à leurs besoins (Breton, 1986; Bakvis et Skogstad, 2001). De l’autre côté du spectre, la dimension collaborative trouve sa place, notamment dans des négociations se déroulant à l’abri des regards et dont l’enjeu est loin des préoccupations de la population canadienne.

¹⁸ Chantal Hébert : « Ce qui est moins évident aux yeux de bon nombre de Canadiens, à l’intérieur comme à l’extérieur du Québec et qui est néanmoins flagrant, c’est que l’absence d’un règlement constitutionnel durable sur la place du Québec dans la fédération se répercute également dans tout le système fédéral. Cette absence et les conséquences qui en découlent sont en effet à la source de blocages sur une série d’autres fronts » (2007, 259-60)

Pragmatisme des relations intergouvernementales

Le fédéralisme canadien se veut très pragmatique et offre une géométrie variable selon les enjeux, les acteurs politiques, l'historique lié à l'enjeu, le cadre institutionnel, les stratégies, la vision du fédéralisme privilégiée, etc. À l'image du guitariste qui doit presser et pincer les bonnes cordes au bon moment pour faire entendre une mélodie sans fausse note, le fédéralisme canadien utilise différentes combinaisons pour chaque enjeu. Au fédéral, cela se traduit par des ententes informelles qui permettent aux partis politiques de remporter la victoire. Le gouvernement fédéral et, dans une moindre mesure, les gouvernements provinciaux font donc appel à des coalitions informelles au sein de leur électorat pour rallier le soutien nécessaire à leurs objectifs propres (Tanguay, 2001). Le fait que les partis politiques préfèrent les coalitions informelles à une révision de leurs processus politiques visant à acheminer les demandes régionales vers le centre renforce cette dynamique.

Bref, « [g]overnments in Canada have been experimenting with a wide variety of relationships: collaboration, unilateralism, disentanglement, rationalization, joint delivery, delegated enforcement, 'one-stop shopping', and the like » (Simeon et Cameron, 2002, 284). Cela module l'interaction des gouvernements, chaque situation offrant ses avantages et ses inconvénients en réponse au cadre institutionnel de l'enjeu et à l'agenda politique des acteurs.

Le rôle-clé de l'intergouvernementalisme dans l'accommodement de la diversité, dont il a été question plus haut, est ici crucial parce qu'il doit innover pour trouver des solutions non constitutionnelles¹⁹ aux demandes des provinces (Cameron et Simeon, 2002). La conclusion d'accords administratifs au cours des années 1990 et 2000 est devenue une solution pragmatique

¹⁹ L'accent sur les solutions non constitutionnelles a eu comme conséquence (inattendue) une pratique plus importante de l'intergouvernementalisme au Canada, avec le gouvernement fédéral collaborant avec les provinces autres que le Québec, qui, lui, n'a pas participé à ces travaux (Lazar, 1997).

qui répond à des circonstances politiques ponctuelles à court terme (Simeon et Cameron, 2002; R.Pelletier, 2008) ou par la « timely injection of new cash » (Dennison, 2005), mais ne sont certes pas fidèles à une vision fidèle et cohérente du fédéralisme. Toute réforme constitutionnelle future sera donc vouée à l'échec tant que les institutions politiques canadiennes ne seront pas en mesure d'encourager le développement des visions et cultures fédérales²⁰ communes chez les Canadiens et leurs représentants.

²⁰ Voir, sur ce thème, Dupré, dans Simeon (dir), 1985; Gagnon et Erk, dans Bakvis et Skogstad, 2001; R.Pelletier, 2008; Fafard, Rocher et Coté, 2010.

Chapitre 2 : De l'idée du Conseil à sa réalisation

Le Parti libéral du Québec poursuit sur cette idée de création d'un Conseil de la fédération. Ils voient dans ce Conseil un outil pour atteindre une plus grande coopération entre les deux paliers de gouvernement. Il prévoit qu'une telle structure améliorerait le suivi sur certains dossiers, tels que l'Accord sur le commerce intérieur (ACI), signé en 1994, et dont les progrès se font à pas de tortue. Le Conseil pourrait aussi faciliter la coordination dans l'amélioration des normes nationales énoncées dans la Loi canadienne sur la santé. Finalement, le Parti libéral du Québec pense que le Conseil serait en mesure de limiter le recours unilatéral à Ottawa, en son pouvoir de dépenser dans les champs de compétences provinciales. En octobre 2001, le Comité spécial du PLQ sur le futur politique et constitutionnel de la société québécoise publie un rapport sur cette question dans lequel il élabore sa proposition d'un Conseil de la fédération. Il affirme qu'un tel Conseil pourrait améliorer les relations fédérales-provinciales dans les domaines économique et social.

Après l'élection d'un gouvernement du Parti libéral au Québec en avril 2003, le premier ministre Jean Charest promeut cette idée auprès de ces collègues provinciaux. En juillet 2003, lors de la 44e Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux à Charlottetown, il propose un plan de revitalisation de la fédération canadienne. Il y a consensus autour de la table pour dire que

the current dynamic of Canadian federalism is not working well enough for Canadians, as demonstrated by recent experiences in areas such as health care issues, public health emergencies, international agreements and relations, internal trade and the fiscal imbalance. (Cité dans Noel, St-Hilaire et Fortin, 2003, 1)

Les bases sont jetées. Le Conseil de la fédération naîtra officiellement le 5 décembre 2003.²¹

Les premiers ministres territoriaux et provinciaux se réunissent à Charlottetown le 5 décembre 2003 dans le but de signature de l'accord formel portant sur la création du Conseil de la fédération. Ils sont venus à la conclusion qu'il vaut la peine de créer un forum non constitutionnel interprovincial qui serait basé sur des approches collaboratives et aiderait la fédération canadienne à fonctionner encore mieux. Les objectifs généraux du Conseil de la fédération sont définis dans l'accord fondateur.

Le Conseil est composé des premiers ministres des trois territoires et dix provinces. En dépit de la suggestion du Comité spécial du Parti libéral du Québec, la structure actuelle du Conseil ne permet pas la participation directe du gouvernement fédéral, mais peut l'inviter à se joindre. L'entente fondatrice stipule que « [l]e Conseil peut décider à l'occasion de tenir des réunions spéciales auxquelles il peut inviter le gouvernement fédéral » (Conseil de la fédération, 2003, Article 11).

Cette nouvelle structure remplace la Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux, tout en allant beaucoup loin. Un document publié par le gouvernement du Québec affirme que:

Il appartient aux provinces et aux territoires, d'abord et avant tout, de changer la dynamique et envoyer un message clair de leur volonté de rétablir l'équilibre d'affaires intergouvernementales canadiennes ... En présentant des visions partagées et communes orientations, tout en conservant leur autonomie, les provinces et les territoires auront un rôle de leadership pour influencer l'évolution du Canada (Conseil de la fédération, 2004, p. 15)

Le Conseil de la fédération décrit le fédéralisme canadien en ces termes dans le préambule de son Entente fondatrice: « Selon la Constitution, le Canada a deux ordres de

²¹ L'entente fondatrice est disponible en annexe du présent texte.

gouvernement ont le même statut, ni subordonnée à l'autre, souverain dans leurs propres champs de compétence et, par conséquent, ils doivent disposer de ressources suffisantes pour assumer leurs responsabilités ».

Un premier ministre préside le Conseil pour un mandat d'un an. Le Conseil est d'organiser des réunions au moins deux fois par an afin de discuter des priorités d'intérêt commun. Toutes les décisions prises par le Conseil doivent être fondées sur le consensus.

Le Conseil de la fédération est responsable de deux autres instances, le Secrétariat d'information et de coopération sur le déséquilibre fiscal et le Conseil des premiers ministres sur la sensibilisation à la santé au Canada. Ce dernier a été créé en janvier 2002 « to improve Canadians' access to information and enhance public awareness of the challenges of and solutions for the future of health care in each jurisdiction » (Premiers' Council on Canadian Health Awareness, in Canadian Social Research Networks, 2004). La première instance a été créée en février 2004 lors de la première réunion officielle du Conseil.

Le mandat du Conseil peut étendre ses responsabilités en fonction de nouveaux défis et besoins à relever. L'initiative est destinée à montrer que les gouvernements devraient établir des relations plus harmonieuses en faveur des Canadiens. Cette approche est soutenue activement par tous les premiers ministres territoriaux et provinciaux. Ils déclarent leur intention d'établir une coopération plus étroite dans leurs relations avec le gouvernement fédéral.

La première réunion du Conseil de la fédération se tient en février 2004 à Vancouver. Les premiers ministres territoriaux et provinciaux compilent une liste des questions prioritaires et élaborent un plan de travail pour l'année à venir. En particulier, le plan de travail soulève les enjeux de la santé, de la péréquation, des relations avec les États-Unis, de l'environnement, de l'alphabétisation, des nominations au Sénat et à la Cour Suprême du Canada, la participation des

provinces et territoires dans les négociations internationales touchant leurs responsabilités, la sensibilisation auprès des jeunes Canadiens et la révision des programmes d'interventions d'urgence (Conseil de la fédération, 2004). De plus, cette réunion verra la création officielle du Secrétariat sur le déséquilibre fiscal et du Secrétariat du Conseil.

Lors de la deuxième réunion des membres du Conseil de la fédération à Niagara-on-the-Lake en juillet 2004, un plan d'action pour l'amélioration des soins de santé au Canada est mis au point. Le Conseil confirme que le gouvernement fédéral doit accroître le financement national des soins de santé et participer à la création d'un programme national d'assurance médicaments. Ils reconnaissent également le droit du Québec à abandonner les programmes du gouvernement fédéral et obtenir une pleine compensation financière.

Les chapitres 3 et 4 porteront sur les deux principales questions qui ont poussé les premiers ministres provinciaux et territoriaux à créer le Conseil de la fédération, soit le déséquilibre fiscal. Nous verrons à quel point le Conseil aura pu atteindre ses objectifs et changer la donne intergouvernementale.

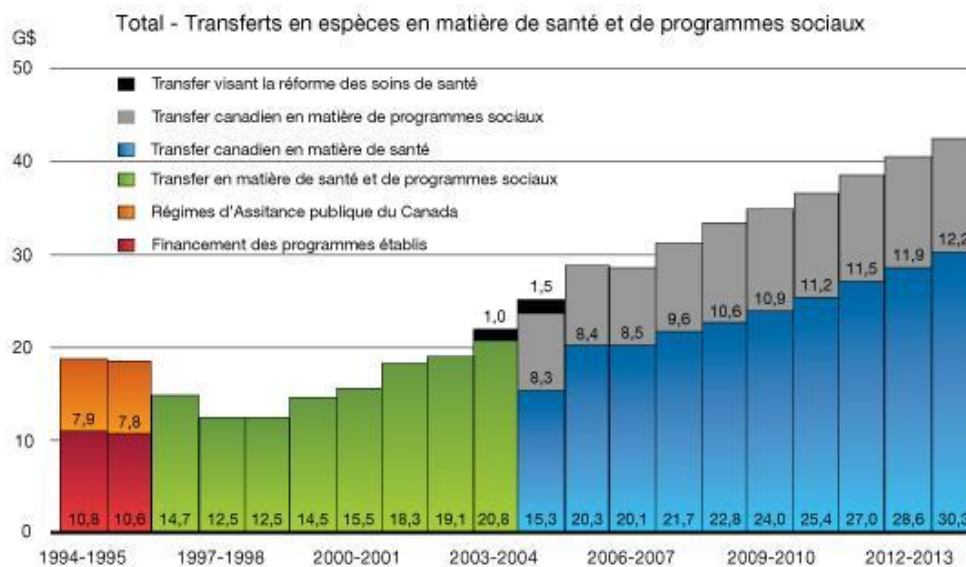
Chapitre 3: L'impact du Conseil sur la question du déséquilibre fiscal

Il est important de rappeler ici que la présente recherche étudie la réalisation ou non des objectifs B et C de l'Entente, soit « le leadership sur les question d'importance nationale pour les provinces et les territoires et [l'amélioration des] relations fédérales-provinciales-territoriales » et « la promotion de relations entre les gouvernements fondées sur le respect de la Constitution et la reconnaissance de la diversité dans la fédération » (Conseil de la fédération, 2003), tout cela dans une perspective de relations fédérales-provinciales entre 2003 et aujourd'hui. L'état de la situation en fiscalité pourra nous donner quelques réponses...

Avant le Conseil de la fédération : l'état de la situation

L'assainissement des finances du gouvernement fédéral a eu un impact négatif sur les transferts fédéraux vers les provinces. Le budget fédéral de 1995 a ainsi annoncé des réductions importantes de ces transferts. Le tableau suivant illustre bien cette situation :

Tableau 3: Total - Transferts en espèces en matière de santé et de programmes sociaux²²



Dans *Réconcilier l'irréconciliable*, le Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal notait:

²²

Source: GdC-Finances, 2011

Dans le budget de 1995, le gouvernement fédéral, pour la première fois, a fait marche arrière sur le plan du pouvoir de dépenser. Il y est parvenu en combinant les transferts visant la santé, l'éducation postsecondaire et l'assistance sociale en un nouveau programme, le TCSPS, qu'il a alors amputé du tiers de son budget (6 milliards \$) en deux ans, le faisant passer de 18,5 milliards \$ à 12,5 milliards \$. Globalement, entre 1983-1984 et 1998-1999, les contributions monétaires du gouvernement fédéral au financement provincial de la santé, de l'éducation et des services sociaux sont passées de 22,7 p. 100 du total des dépenses provinciales à 11,2 p. 100. (Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal, 2006, 26)

La gestion serrée des finances fédérales porte fruit. Dès 1997-1998, l'équilibre budgétaire est atteint. Entre 1997 et 2002, les revenus fédéraux croissent au rythme moyen de 4,4%, alors que les dépenses ne croissent que de 1,9% sur la même période. Avec les surplus dégagés, jusqu'à (17,1 milliards en 2000-2001), le gouvernement fédéral rembourse 52,9 milliards de sa dette sur cette période (Observatoire de l'administration publique de l'ENAP, 2003, 1; GdC-Finances, 2001; GdC-Finances, 2003).

Pour les provinces, le portrait est beaucoup moins rose. Pour faire face à leurs responsabilités légales et constitutionnelles, les gouvernements provinciaux peuvent difficilement limiter leurs dépenses comme le fait le fédéral. Entre 1997 et 2002, les dépenses provinciales croissent de 4,0%, soit tout juste 0,7% de moins que la croissance de leurs revenus.

Tableau 4: Le déséquilibre fiscal²³

	Gouvernement fédéral	Ensemble des provinces
Part de l'assiette fiscale occupée par ordre de gouvernement	52,5%	47,5%
Croissance annuelle Revenus budgétaires 1997-2002	4,4%	4,7%
Croissance annuelle Dépenses budgétaires 1997-2002	1,9%	4,0%
Évolution de la dette nette (En milliards \$)	1996-97 : 583,1 2001-02 : 536,5	1996-97 : 229,1 2001-02 : 241,2

Sources : Finances Canada, Rapport financier annuel du Gouvernement du Canada. Comptes publics provinciaux.

²³

Source: Observatoire de l'administration publique de l'ENAP, 2003, 1

Le gouvernement Chrétien fait peu de cas des cris des provinces. Le premier ministre Jean Chrétien indique en Chambre :

« [Nous] avons 42 milliards de dollars de déficit. Aujourd'hui, nous avons un surplus. Le gouvernement provincial veut baisser ses impôts. Il baisse ses impôts et veut qu'on paie à sa place. Nous, nous avons bien fait notre travail. Que la province fasse bien son travail aussi » (Parlement du Canada, 13 mars 2002).

Le ministre des Relations intergouvernementales, Stéphane Dion, parle du déséquilibre fiscal comme d'un « mythe » (GdC-BCP, 2002). Son ministre des Finances de l'époque, Paul Martin, ainsi que son successeur, John Manley, partage la même opinion.

Les tensions sont vives avec les provinces. Convaincues de l'existence d'un déséquilibre fiscal vertical, elles s'entendent pour créer le Conseil de la fédération en décembre 2003. Une semaine plus tard, Jean Chrétien quitte la scène politique et est remplacé par Paul Martin.

L'entente fondatrice du Conseil établit le Secrétariat d'information et de coopération sur le déséquilibre fiscal. Avec la santé, le thème du déséquilibre fiscal sera la priorité du Conseil et explique, en partie, la raison de sa fondation (Conseil de la fédération, 2003, Articles 18 et 19).

Paul Martin: de la poursuite du déni à l'aveu de « pressions financières »

Lorsqu'il remplace Jean Chrétien, Paul Martin est à la tête d'un gouvernement majoritaire. Après les élections générales fédérales de 2004, le gouvernement Martin n'est plus que minoritaire, et devra donc travailler avec les partis d'opposition pour garder le pouvoir. Les chefs de deux de ces partis, Gilles Duceppe (Bloc Québécois) et Stephen Harper (Parti conservateur du Canada), reconnaissent l'existence d'un déséquilibre fiscal au Canada. En novembre 2004, le NPD se joint au BQ et au PCC pour appuyer une motion enjoignant le gouvernement Martin à reconnaître le déséquilibre fiscal. Les partis d'opposition ayant la majorité, la motion est adoptée par la Chambre des communes. En janvier 2005, Duceppe menace de faire tomber le gouvernement.

Sous le gouvernement Martin, les provinces interpellent constamment Ottawa pour partager plus généreusement l'assiette fiscale en leur faveur. Tout au plus Paul Martin admet des « pressions financières ». À défaut de répondre à leurs doléances, il va de l'avant et procède unilatéralement à la division du TCSPS en transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) et en transfert canadien en matière de santé (TCS; McIntosh, 2004). Cette attitude mine davantage les relations du gouvernement fédéral avec les provinces.

En mai 2005, les premiers ministres provinciaux réunis en Conseil de la fédération créent le Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal, dont le mandat est d'étudier la capacité fiscale des provinces et du gouvernement fédéral et de faire des recommandations pour atteindre l'équilibre fiscal. Son rapport sera remis en mars 2006.

En l'attente des travaux et du rapport du Comité, les premiers ministres provinciaux expriment allègrement leurs frustrations et leurs attentes. Greg Sorbara, ministre des Finances de l'Ontario, indique que

« [les] provinces sont responsables de postes de dépenses considérables et la plupart d'entre elles [...] doivent composer avec des compressions budgétaires. Le gouvernement fédéral, quant à lui, perçoit des revenus largement supérieurs aux fonds dont il a besoin pour assumer les responsabilités qui lui incombent en vertu de la Constitution » (Cité dans *Le Devoir*, 12 mars 2005).

Jean Charest ajoute que « [ça] va être un enjeu majeur [au cours des prochaines élections fédérales]. On va tout faire pour faire de cet enjeu-là un enjeu majeur, ce doit être un enjeu sur lequel les partis s'engagent » (*Le Devoir*, 29 avril 2005).

Le gouvernement Martin continue de nier catégoriquement l'existence d'un déséquilibre fiscal. Il poursuit sur la lancée du gouvernement Chrétien, où le fédéral, maître du jeu, décide seul de ce qu'il entend faire de ses revenus et de ses surplus. Il se justifie en affirmant que toutes les provinces ont accès à diverses sources de revenus. Les ministres des Finances et des Relations

intergouvernementales, Ralph Goodale et Lucienne Robillard, indiquent au Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal en novembre 2005 que:

Le gouvernement ne croit pas à l'existence d'un déséquilibre fiscal entre les gouvernements fédéral et provinciaux au Canada. Les deux ordres de gouvernement ont accès à toutes les grandes sources de revenus fiscaux et jouissent d'une autonomie complète en ce qui a trait à l'élaboration de politiques fiscales pour répondre aux pressions qui les incitent à dépenser pour assumer leurs responsabilités respectives. (Reproduite dans Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal, 2006, 113)

Le déni persistant de l'existence d'un déséquilibre fiscal rendent les négociations impossibles sur les soins de santé, les transferts de péréquation et les services sociaux. Les tensions sont vives. Mais un vent de changement soufflera à Ottawa...

Stephen Harper: de la reconnaissance du déséquilibre fiscal à sa solution

Stephen Harper reconnaît l'existence d'un déséquilibre fiscal. Il le reconnaît depuis l'élection générale fédérale de 2004. Il promet également de le résoudre au cours de la campagne électorale de 2005-06, notamment en énonçant les principes fondateurs du « fédéralisme d'ouverture ». Dans le premier Discours du Trône après sa prise du pouvoir, il indique que

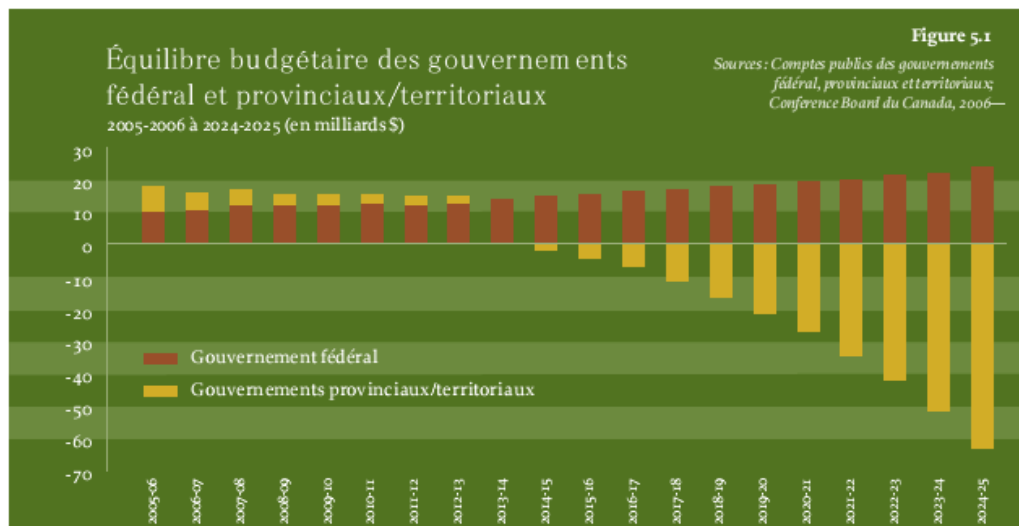
« [son] gouvernement donnera suite aux préoccupations relatives au déséquilibre fiscal et s'assurera d'avoir en place des arrangements fiscaux grâce auxquels tous les gouvernements ont accès aux ressources dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs responsabilités » (GdC-BCP, 2006).

Le Budget 2006 prévoit « rétablir l'équilibre fiscal », notamment par une péréquation plus généreuse, des investissements en infrastructures, des transferts plus importants en programmes sociaux, des transferts et investissements à long terme, et l'établissement de principes d'un cadre fiscal énumérés en annexe du document principal du budget (GdC-Finances, 2006).

Cette ouverture du gouvernement fédéral apaise les tensions intergouvernementales. Entretemps, le Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal dépose son rapport. Il démontre la bonne santé fiscale du gouvernement fédéral jusqu'à l'horizon 2024-25. Cette santé prend sa

source dans les compressions budgétaires des années 1990, dans la croissance importante des revenus fédéraux et dans l'absence de réinvestissements fédéraux en matière sociale. Cela se jumèle, paradoxalement, avec la volonté du fédéral de faire usage de son pouvoir de dépenser. Le tableau suivant démontre cette bonne santé fiscale fédérale par rapport aux provinces:

Tableau 5: Équilibre budgétaire des gouvernements fédéral et provinciaux/territoriaux²⁴



Du côté fiscal, le Comité recommande notamment d'augmenter les transferts fédéraux en matière de programmes sociaux d'environ 20% par habitant et de maintenir la croissance de ces transferts au rythme de 6% pour le TCS et 4,5% pour le TCPS jusqu'à l'horizon 2013-14, tout en créant un programme d'ajustement des points d'impôts. En matière de gouvernance, il recommande la création d'un Conseil fiscal des premiers ministres et d'un Institut canadien d'information sur la fiscalité, dans la perspective où les protagonistes, assis régulièrement autour d'une même table, pourront trouver des solutions et éviter des conflits, pour le plus grand bénéfice des Canadiens (Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal, 2006, 105-6).

²⁴ Source: Conseil de la fédération, 2006, 67

Ceci dit, les conclusions et recommandations du rapport reçoivent un soutien timoré de certaines provinces. Ainsi,

in the end, a significant disagreement on how to address fiscal imbalance generated little interest and weak support from most premiers for the Gagne-Stein panel's recommendations. As a result, a meeting of the Council of the Federation scheduled to discuss the report was abruptly cancelled (Minaeva, 2012, 156).

Stephen Harper prépare lentement le terrain pour son budget 2007. Il consulte des experts, des fonctionnaires, des Canadiens. Il s'entretient avec les premiers ministres provinciaux et territoriaux (individuellement, et non réunis en Conseil). Le budget fédéral 2007 répond aux recommandations fiscales du rapport (autres que celle portant sur les points d'impôts) en les adoptant. De plus, des transferts à long terme sont annoncés en infrastructures et en formation de la main-d'œuvre, facilitant leur prévisibilité. Il est également annoncé que le gouvernement fédéral limitera son pouvoir de dépenser et axera ses dépenses dans ses propres champs de compétences. Enfin, des sommes supplémentaires sont prévues pour le programme de péréquation (GdC-Finances, 2007). Ces changements sont effectifs jusqu'en 2013-14.

Le budget 2007 poursuit donc sur la lancée du budget 2006. Cependant, les recommandations relatives à la gouvernance fiscale demeurent lettre morte. Par la suite, la crise économique de 2008 changera les priorités de tous les gouvernements. De retour dans le rouge, le gouvernement fédéral deviendra plus intéressé à renforcer l'union économique canadienne. Il rencontrera les premiers ministres provinciaux et territoriaux en décembre 2009 pour traiter de cette question. Il obtiendra des avancées en matière de mobilité de la main-d'œuvre et de commerce intérieur. Le déséquilibre fiscal n'est plus, à l'heure actuelle, une question d'actualité.

Chapitre 4 : Plus ça change...

La question du déséquilibre fiscal est apparue rapidement sur l'écran radar intergouvernemental dès le retour de l'équilibre budgétaire fédéral en 1997-98. Encore amers des coupures unilatérales en santé et dans les programmes sociaux de la part du fédéral des années 1990, les gouvernements provinciaux et territoriaux souhaitent le rétablissement de leurs sources de revenus pour leur permettre d'assumer leurs responsabilités. En créant le Conseil en 2003, ces derniers croient avoir en main l'atout pour changer la partie intergouvernementale.

L'analyse qui suit se fera en deux temps. Premièrement, il sera question de l'évaluation de l'atteinte des objectifs du Conseil de la fédération. Dans un deuxième temps, à partir des critiques énumérées dans le chapitre 1, une analyse cherchera à savoir si le Conseil a fondamentalement changé la donne dans les relations fédérales-provinciales-territoriales depuis sa fondation.

L'atteinte des objectifs du Conseil de la fédération

En fondant le Conseil, les membres espéraient assumer un leadership plus fort sur des questions d'ordre national et améliorer les relations entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux. Il était aussi question de faciliter le développement de positions communes. En utilisant les indicateurs développés en introduction, la présente recherche développera, au cours des prochaines pages, une évaluation de l'atteinte de ses objectifs en fonction des processus qui ont permis ou non de régler la question, mais aussi en fonction des résultats fiscaux et politiques.²⁵

²⁵ Voir tableau 1 pour un rappel de ces indicateurs.

Le processus

Les résultats sont ici mitigés. Les membres du Conseil ont été consultés jusqu'à un certain point, informellement et individuellement, et non ensemble au sein du Conseil ou au cours d'une rencontre formelle des premiers ministres. Ils ont été consultés par échanges bilatéraux.

Cependant, il n'y a pas eu de rencontres formelles convoquées par le gouvernement fédéral sur la question du déséquilibre fiscal. Depuis 2003, il y a eu quatre Conférences des premiers ministres, et les sujets qui y ont été abordés ont été le financement des soins de santé, la péréquation, et le développement économique en réponse à la crise financière de 2008, auxquels s'ajoutent des discussions informelles en préparation du Discours du Trône fédéral de 2006. L'ordre du jour a été décidé par le gouvernement fédéral seul, qui a ignoré les demandes des membres du Conseil de convoquer une réunion sur la question du déséquilibre fiscal. La présidence des réunions est restée entre les mains du premier ministre fédéral. Donc, peu de changements ont été amenés autour des réunions formelles des premiers ministres.

Il y a également peu de changements relativement à la mise en place de mécanismes de coordination et/ou de collaboration. Le Conseil a mis de l'avant l'idée d'un Conseil fiscal des premiers ministres, mais aucune suite n'y a été donnée. Ainsi, dans *Réconcilier irréconciliable*, le Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal proposait qu'un tel Conseil

se rencontrerait régulièrement, ferait faire les travaux nécessaires, et développerait, de façon générale, des relations intergouvernementales stables et permanentes. On réduirait ainsi la probabilité de virages abrupts, d'actions arbitraires de part et d'autre, et de surprises désagréables. Le Comité estime qu'il s'agit d'un élément qui aurait dû apparaître il y a longtemps et qui favorisera le passage de la fédération canadienne à l'âge adulte (Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal, 2006, 109)

En fait, le peu d'avancées sur cette dimension est la conséquence de l'absence de rencontres formelles entre premiers ministres. S'il y a peu d'intérêt du fédéral de rencontrer formellement

les premiers ministres de façon ad hoc, il aurait été étonnant qu'il consente à créer un cadre institutionnalisé, tel qu'un Conseil fiscal.

De plus, il n'y a pas eu de création de mécanismes de résolutions de conflits. La Cour suprême n'est pas intervenue sur la question du déséquilibre fiscal, mais a été appelée pour d'autres questions.²⁶ Le Conseil fiscal mentionné dans le paragraphe précédent avait aussi comme but de réduire les tensions.

Enfin, il a été ardu pour les membres du Conseil de développer des positions communes. Des divergences sont apparues rapidement sur ce qu'était le déséquilibre fiscal, divergences souvent alimentées par la concurrence et les importantes disparités interprovinciales en matière sociale et économique. Soulignons ici les divergences entre les gouvernements québécois, ontariens et albertains pour illustrer notre propos. Pour le Québec, la position est à peu de choses près similaire à la position développée dans le préambule de l'Entente fondatrice. De son côté, Dalton McGuinty s'insurge de voir l'Ontario recevoir 23 milliards de moins en services et financement fédéral que ce que les Ontariennes et Ontariens payent en impôt fédéral (GdO-Affaires Intergouvernementales, 30 septembre 2005).²⁷ Quant à Ralph Klein, il s'oppose à toute formule qui désavantagerait l'Alberta, notamment lorsqu'il était question de toucher aux revenus que sa province tirait de l'exploitation pétrolière (CCPA, 2006, 1; Edmonton Journal, 2006). Bref, chacun des membres du Conseil avait sa façon privilégiée de régler la question. À la fin, peu importe la solution choisie, il y avait des gagnants et des perdants.

²⁶ Ces questions incluent l'établissement d'une Commission mobilière nationale et l'élimination du registre des armes d'épaules. La Cour suprême s'y est penchée puisque les gouvernements fédéral et provinciaux/territoriaux n'ont pu résoudre politiquement la question.

²⁷ Cet écart fiscal est un thème récurrent en Ontario, puisque le Centre Mowat a publié une étude sur cet écart fiscal qui se chiffrerait à 11 milliards CAD en 2013. En résumé, cette étude indique que « This transfer is equivalent to 1.9% of the province's GDP. This can be referred to as the gap between what Ontarians contribute to the federal government and what is returned to the province in the form of transfers and spending. This gap exists despite the fact that Ontario's fiscal capacity is below the Canadian average ». (Zon, 2013, 1)

Les résultats

Il y a effectivement plus d'argent transféré aux provinces et territoires. Il y a un certain cadre fiscal à long terme, où les provinces et territoires peuvent prévoir à long terme les sommes qu'ils recevront d'Ottawa. Le gouvernement fédéral ne dégage plus les surplus indécents du début des années 2000, et les gouvernements provinciaux et territoriaux ont davantage de ressources pour faire face à leurs obligations en santé et en programmes sociaux. Ainsi, Thomas Courchene indiquait en 2006 :

The Council of the Federation can claim some considerable success in redressing aspects of VFI [Vertical Fiscal Imbalance], at least in relation to the mushrooming healthcare costs which are moving ominously toward 50 percent of the provinces' total program spending. Specifically, the \$41 billion infusion for health care and the \$33 billion increase in equalization agreed to at the fall 2004 First Ministers' conferences closely paralleled the recommendations advanced by the COF. (Courchene, 2006, 18)

En termes de résultats, il pourrait être facile de croire que le déséquilibre fiscal est réglé. Et les membres du Conseil de la fédération étaient certes intéressés par le résultat. Malgré tout, l'harmonie fiscale intergouvernementale est fragile. Il n'y a pas eu de discussions réelles sur ce à quoi devrait ressembler le fédéralisme fiscal canadien.

Godbout et coll. résumant bien la question:

[...] le niveau des transferts a augmenté de moins de neuf milliards qu'il était en 2002-2003 pour atteindre quelque 16 milliards en 2008-09. C'est ce qui fait dire à certains que le déséquilibre fiscal serait réglé. Il est vrai que le Québec dispose maintenant de plus de fonds en provenance d'Ottawa. Mais le déséquilibre fiscal n'est pas qu'une question comptable. C'est d'abord et avant tout un enjeu politique, qui concerne les pouvoirs et l'autonomie de chaque ordre de gouvernement dans la fédération. (Le Devoir, 17 juin 2008)

Bref, la question du déséquilibre fiscal n'est pas seulement comptable. Elle a une dimension politique. Des propositions concrètes de mécanismes de coopération fiscale intergouvernementale, incluant l'idée d'un partage des revenus, ont été faites par plusieurs observateurs. L'idée d'un Conseil fiscal des premiers ministres a même été proposée. Le Conseil

a pu certes faire preuve de leadership en proposant ses idées et garder la question à l'avant-plan de l'agenda politique. Il a créé des comités, il a publié des études, ses membres ont fait des sorties publiques, le Conseil ou ses membres ont interpellé les partis politiques fédéraux, les forçant à prendre position, à promettre de s'y attaquer.

Mais il faut avouer que les membres du Conseil demeurent à la merci du gouvernement fédéral, parce que ce dernier garde jalousement ses prérogatives. Ils ont pris l'argent du fédéral, sans que ce dernier s'engage à créer de meilleurs mécanismes de coordination ou collaboration. Non seulement, ils demeurent à la merci du fédéral, mais, puisqu'aucune solution à long terme n'a été implantée, aucun mécanisme à long terme permettant d'adapter les transferts en fonction des conditions économiques changeantes, ils demeurent à la merci des fluctuations de leurs marchés économiques, les provinces riches en ressources énergétiques étant fortement avantagées par rapport aux autres (Courchene, 2006). Cela explique en partie à quel point il a été difficile pour le Conseil de développer un front uni sur la question, puisque « la confrontation entre les provinces en vient alors à remplacer la collaboration » (Pelletier, 2008, 223).

Les membres ont été divisés entre eux, notamment sur la question de la formule de péréquation, et ce, malgré l'objectif du Conseil de faciliter le développement de positions communes. Enfin, du fait qu'ils sont divisés entre eux, les membres ont prouvé que, même réunis au sein d'un Conseil censé faciliter le travail en commun, le Conseil n'est pas suffisamment fort pour être un incitatif à la collaboration. Bref, pour un Conseil qui avait comme objectif de

faciliter le développement de positions communes, il faut avouer qu'il n'a pas atteint cet objectif sur la question du déséquilibre fiscal.²⁸

Sur la question du leadership, la réponse dépend de la définition que l'on donne à « leadership ». Si on entend la capacité du Conseil à attirer l'attention des médias et du public sur des « enjeux d'importance nationale », le Conseil a certainement contribué aux débats et discussions sur ces enjeux. Il n'était pas seul, bien sûr, mais la prédominance des enjeux du déséquilibre fiscal et de la santé a été à l'avant-scène entre 2003 et 2008. La contribution du Conseil a été la production d'études par des groupes mandatés par lui et la participation des gouvernements provinciaux et territoriaux aux débats, soit individuellement, soit collectivement. Il a proposé des pistes de solutions à court et à long terme pour faciliter la collaboration intergouvernementale, notamment pour renforcer la capacité de la fédération canadienne à concevoir et implanter des politiques publiques. Il faut néanmoins noter que ces solutions ont été reçues tièdement par certains membres du Conseil, notamment certaines des recommandations du Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal.

Cependant, si « leadership » signifie une quelconque emprise ou contrôle sur les relations fédérales-provinciales-territoriales, il y a loin de la coupe aux lèvres. Le gouvernement fédéral a gardé jalousement ses prérogatives en la matière. Il a joué selon ses règles, sur son terrain. Et le Conseil n'a pas réussi à remettre cela en question. Les solutions dont il fut question dans le paragraphe précédent sont restées lettre morte. Les membres ont préféré le pragmatisme, acceptant l'argent que le fédéral était prêt à leur consentir sans pouvoir gagner l'argument d'un

²⁸ Le déséquilibre fiscal n'est pas le seul enjeu autour duquel les membres du Conseil divergeaient d'opinion. Nous pouvons citer en exemple les questions de l'énergie et des changements climatiques, deux enjeux n'étant pas à l'étude de la présente recherche, ont été très difficiles, les membres s'entendant pour ne pas s'entendre.

changement nécessaire dans la mécanique intergouvernementale et remettre en question les prérogatives fédérales en la matière.

Autres éléments à considérer

Gouvernements minoritaires au fédéral

Ainsi, la situation minoritaire des gouvernements au pouvoir à Ottawa entre 2004 et 2011. Alors que les partis d'opposition prenaient position pour la résolution du déséquilibre fiscal, demandaient à la Chambre des communes, via son Comité des finances, la création d'un sous-comité sur le déséquilibre fiscal, adoptaient une motion reconnaissant le déséquilibre fiscal, et menaçaient de faire tomber le gouvernement sur cette question, Paul Martin reconnaîtra que les provinces font face à des « pressions financières ». Lorsque Stephen Harper prend le pouvoir en janvier 2006, il doit aussi composer avec un gouvernement minoritaire, dont le Bloc québécois, qui soutient l'idée du déséquilibre fiscal. La « faiblesse » du gouvernement minoritaire au pouvoir à Ottawa a donc pu expliquer une partie des gains réalisés par les membres du Conseil.

Vision du fédéralisme par le gouvernement au pouvoir au fédéral

Enfin, en vertu de la place prépondérante du gouvernement fédéral dans les relations intergouvernementales, il ne faut pas se surprendre de voir quel impact la vision du fédéralisme canadien du gouvernement au pouvoir au fédéral a sur la joute intergouvernementale. Deux premiers ministres, au style et à la vision diamétralement opposés, se sont succédé au 24 Sussex depuis la fondation du Conseil. Voyons ici comment ils ont influencé les relations fédérales-provinciales-territoriales.

Il faut noter l'approche clientéliste du fédéralisme tel que pratiqué par Paul Martin qui, en concluant des accords fiscaux, a cherché à faire des gains politiques à court terme, sans une vision et des principes fédéraux pour les guider, attisant les tensions interprovinciales. Nous pouvons citer en exemple l'asymétrie de l'Accord sur la santé et les accords fiscaux pour le

traitement des revenus de l'exploitation pétrolière côtière avec Terre-Neuve-et-Labrador et la Nouvelle-Écosse (St-Hilaire, 2005). Le gouvernement Martin a déterminé la façon par laquelle il donnerait plus d'argent en fonction de son programme politique. Kent écrit même: « The man of money [Martin] decides what donations to make to causes he favours; so Ottawa decides from time to time what subsidies it will provide to which provincial program » (2004, 30).²⁹ Andrew Coyne ajoute: « Paul Martin's let's-make-a-deal approach to health care and equalization has announced that, henceforth, fiscal federalism is to be governed by no discernible principle whatsoever. » (Cité dans St-Hilaire, 2005, 2).

Puisque le gouvernement fédéral prédomine dans ses échanges avec l'autre ordre de gouvernement, il n'est pas étonnant de voir l'impact qu'a la vision du fédéralisme de l'occupant du 24 Sussex sur la dynamique intergouvernementale. En voulant conclure des ententes, tantôt avec le Québec, puis avec Terre-Neuve-et-Labrador et la Nouvelle-Écosse, il a fait la pratique d'un fédéralisme pragmatique, question de garder le pouvoir à Ottawa en se faisant des alliés à travers le pays. La précarité de sa position minoritaire a certainement influencé ces actions.

Stephen Harper procède à certains changements significatifs dans sa pratique du fédéralisme, à la fois dans sa façon de mener les relations intergouvernementales et dans sa vision du rôle du gouvernement fédéral. Au lieu de privilégier les conférences multilatérales, « Harper had a better idea: quiet, calm, private conversations conducted one-on-one by telephone or in person with premiers, in which the issues are worked out or there is agreement to disagree quietly. » (Norquay, 2011-12, 47-48). Cette façon de faire, qui a donné des résultats probants, signifie ni plus ni moins la fin du fédéralisme exécutif (Norquay, 2011-12, 50).

²⁹ Kent ira jusqu'à traiter Martin de « Sugar Daddy ».

Bilan sur les objectifs du Conseil

Les membres ont réussi à soutirer davantage d'argent du gouvernement fédéral, en obtenant que ce dernier offre un cadre budgétaire à long terme plus prévisible pour les transferts, et en étant consultés individuellement. Ils ont aussi réussi à tenir la question du déséquilibre fiscal à l'avant-plan du programme politique. Mais le développement des positions communes, la tenue de rencontres formelles entre les membres et le fédéral, le leadership du Conseil, la création de mécanismes de collaboration et de résolutions de conflits ont été très ardues, voire impossibles. La question du déséquilibre fiscal, selon Pelletier (2008), n'est toujours pas résolue. Et il ne suffirait d'une étincelle pour retrouver la même dynamique conflictuelle.

Le Conseil de la fédération a donc partiellement atteint ses objectifs, mais comme il ne remet en question les paramètres et les causes profondes qui compromettent l'amélioration des relations fédérales-provinciales-territoriales, lui permettant ainsi d'affirmer plus fermement son leadership sur les questions d'ordre national, les gains réalisés demeurent fragiles et ne représentent que des solutions à court terme. De plus, ils ne touchent uniquement que la dimension comptable de la question. Enfin, l'action du Conseil a été appuyé par l'arrivée d'un nouveau gouvernement au pouvoir au fédéral, à la volonté du ce nouveau gouvernement de retourner à une pratique classique du fédéralisme, et par le statut minoritaire des gouvernements fédéraux entre 2004 et 2011. Ces derniers éléments ont en partie contribué aux gains réalisés.

La pratique des relations intergouvernementales depuis 2003

Dans le chapitre 1, il a été question des principales critiques exprimées envers le fédéralisme exécutif. Ainsi, la recherche notait l'absence d'incitatif à la collaboration, la prédominance du gouvernement fédéral, la concurrence intergouvernementale, le pragmatisme du système fédéral, le manque de transparence et d'imputabilité et l'absence de participation

citoyenne. Les pages reprendront chacune de ces critiques et développeront sur l'impact du Conseil sur la pratique des relations intergouvernementales depuis 2003.

Absence d'incitatifs à la collaboration

Le Conseil de la fédération est, de par sa fonction principale, un mécanisme de coordination réunissant les premiers ministres provinciaux et territoriaux. Même au sein du Conseil, où la collaboration entre les membres doit supposément être encouragée, les réunions ont été l'occasion d'échanges vigoureux, de conflits.

En fonction des critères établis par Bolleyer et Dennison, on peut conclure que le Conseil demeure faiblement institutionnalisé.³⁰ Les seules différences entre ce dernier et son prédécesseur, la Conférence des premiers ministres provinciaux, tiennent à la régularité des rencontres, la rotation de sa présidence son secrétariat.³¹

Il demeure que les décisions sont prises par consensus, et non à la majorité, ce qui permet aux acteurs de refuser de faire des compromis politiques, de chercher à s'entendre, de développer des politiques et des positions communes. Le consensus devient fort édulcoré, se limitant à des platitudes générales. Les conflits interprovinciaux ont été nombreux autour de la question du déséquilibre fiscal. Et comme les membres n'ont pas su s'entendre sur des solutions, la décision a été prise par le gouvernement fédéral seul, choisissant une formule par laquelle la Nouvelle-Écosse, Terre-Neuve-et-Labrador et la Saskatchewan perdaient au change, celles-ci ayant ensuite le loisir de blâmer les gouvernements fédéral et des autres membres pour cette situation (Bakvis, 2009, 165).

³⁰ Voir note 5

³¹ Secrétariat par ailleurs très faible et avec des ressources très limitées. Les travaux et études sont habituellement pris en charge par le ministère des Relations intergouvernementales du membre occupant la présidence ou par des parties tierces indépendantes mises sous contrat par le Conseil.

Le statut et la précision des ententes laissent également à désirer. Des fois, il est question d'asymétries. Des fois, il y a des conditions. D'autres fois, il n'y en a pas. Certaines ententes sont minimalistes. Des fois, il n'y a pas d'ententes du tout. Ainsi, le déséquilibre fiscal s'est réglé via l'adoption du budget 2007, sans la conclusion d'ententes avec les membres du Conseil. Les ententes ne sont pas respectées à l'occasion.

Les rencontres fédérales-provinciales-territoriales se sont faites de plus en plus rares. Le Conseil a quand même formulé quelques propositions de mécanismes de collaboration, où les premiers ministres, au sein d'un Conseil fiscal, auraient pu mettre de côté leurs divergences et travailler ensemble. Le gouvernement fédéral n'a pas donné suite à ces propositions.

La collaboration demeure du domaine de la rhétorique. Tous les acteurs disent vouloir collaborer pour le bien des Canadiens. Mais entre le discours et l'action, il y a un écart important. Les acteurs préfèrent garder leur pleine liberté, refuser la collaboration et mettre le blâme sur un autre gouvernement lorsque les choses déraillent ou prendre le crédit lorsqu'elles vont bien.

Donc, sans incitatif à la collaboration, il ne faut pas s'étonner que l'arène intergouvernementale soit prompte aux conflits. Il semble y avoir très peu de différences depuis la création du Conseil. Le gouvernement fédéral, de par sa place privilégiée dans l'arène intergouvernementale, a eu tout le loisir d'agir à sa guise, comme mentionné plus tôt.

Devant ce refus d'avancer sur cette question, toute situation est devenue prétexte aux conflits. Les deux élections générales fédérales ont donné l'occasion aux premiers ministres provinciaux et territoriaux d'avancer leur cause, de demander des réponses des chefs des partis politiques sur leurs préoccupations.

Il faut souligner la prédominance du gouvernement fédéral pour le contrôle des conférences fédérales-provinciales-territoriales, incluant leur convocation et les points à l'ordre du jour. Dennison notait en 2005 que cette situation était source de conflits.³² Force est de constater que rien n'a changé à cet égard depuis la fondation du Conseil et que les conflits font toujours partie de la dynamique intergouvernementale.

Bref, le Conseil de la fédération change bien peu la donne, puisque les acteurs n'ont toujours aucun incitatif à la collaboration. La concurrence interprovinciale nuit bien sûr à cette collaboration. Il en sera question plus loin.

Prédominance du gouvernement fédéral

Il faut avouer que le gouvernement fédéral, maître du jeu intergouvernemental avant 2003, l'est resté après la fondation du Conseil.

Les relations fiscales intergouvernementales au Canada durant la période Martin demeurent très dépendantes du pouvoir fédéral. Le Conseil de la fédération, ou les provinces indépendamment, ont cherché à rétablir l'équilibre fiscal. Paul Martin est très sélectif quant aux questions qu'il souhaite traiter en priorité. Sur la question du déséquilibre fiscal, il n'avance que sur la formule de péréquation. Donner plus de fonds en matière de santé et avoir une formule de péréquation plus généreuse aident, selon lui, les provinces à les soulager de ces « pressions financières ». Tout enjeu est traité de façon ad hoc, jeté aux aléas du jeu politique. Tout accord reste le fruit d'ententes ponctuelles (McIntosh, 2004; Kent 2004). Cette approche confirme la volonté de Paul Martin de poursuivre sur la lancée de son prédécesseur et de rester maître du jeu fédéral-provincial. Il est donc peu intéressé à s'imposer un cadre institutionnel, et à céder quelque somme que ce soit aux provinces.

³² Voir page 21 de la présente recherche.

Le gouvernement fédéral a voulu maintenir sa liberté d'action. Bien qu'il ait consenti à des investissements à long terme, ceux-ci ne sont que des dépenses de programmes ou de transferts auxquelles il est facile de mettre fin, de mettre des conditions, de moduler le fonctionnement et l'importance des sommes dépensées, au gré des humeurs d'Ottawa.

Dans le chapitre 1, nous notons que le gouvernement fédéral a la mainmise sur la convocation, l'ordre du jour, le processus et la présidence de la conférence des premiers ministres. Le Conseil de la fédération n'a pas ébranlé cette mainmise fédérale dans les relations fédérales-provinciales-territoriales. Ni Paul Martin, ni Stephen Harper n'ont rencontré les premiers ministres provinciaux et territoriaux réunis en Conseil sur la question du déséquilibre fiscal. Si une telle attitude n'est guère surprenante du premier, puisqu'il s'est toujours abstenu d'en reconnaître le principe, elle fait plutôt sourciller chez le second. Harper a reconnu cette réalité dès 2004 et aurait pu plus facilement s'entendre avec les pairs provinciaux et territoriaux. Paul Martin a préféré réunir les provinces et territoires autour de la question de la péréquation, sachant que celles-ci étaient divisées entre elles sur cette question, et sur la santé (ce dont il a été question dans le chapitre précédent).

Pour Stephen Harper, il a préféré les rencontrer individuellement ou en petits groupes afin de limiter leur capacité à présenter un front uni. Il a préféré plus tard sur la question du commerce intérieur et de la mobilité de la main-d'œuvre. Sa façon de faire a aussi façonné la conduite des relations intergouvernementales. Quant à sa vision du fédéralisme, le « fédéralisme d'ouverture » de Stephen Harper s'inspire de ses valeurs chrétiennes et de sa philosophie de conservatisme fiscal (Behiels, dans Rocher et Behiels (dir), 2012). Harper opère un retour au fédéralisme classique où le gouvernement fédéral limite l'usage de son pouvoir de dépenser. Il note dans son Discours du Trône 2007 :

[...] guided by our federalism of openness, our Government will introduce legislation to place formal limits on the use of the federal spending power for new shared-cost programs in areas of exclusive provincial jurisdiction. This legislation will allow provinces and territories to opt out with reasonable compensation if they offer compatible programs. (GdC-BCP, 2007)

Comme il a été mentionné plus haut, le gouvernement fédéral a voulu garder le plein contrôle de ses moyens. Le moyen privilégié pour régler les questions du déséquilibre fiscal et le financement des soins de santé a été le Transfert canadien en matière de santé ou la péréquation, deux programmes dont le fédéral tient à conserver le contrôle. Cela lui permet d'agir à sa guise, en toute liberté, de façon unilatérale, avec ou sans consultation avec les membres du Conseil. Toute action unilatérale (ou menace en ce sens) se fait au détriment de l'autonomie des gouvernements provinciaux et territoriaux et met à mal le principe fédéral de l'autonomie des entités fédérées.

Le gouvernement fédéral demeure malgré tout maître du jeu, capable d'agir unilatéralement sur de multiples dimensions. La poursuite des conflits intergouvernementaux à très court terme est prévisible :

Over the past decade, by choosing to ignore the constraints that real collaboration should impose on unilateral action in favour of its own definition of what constitutes 'good' policy, the federal government has ably demonstrated that it does not really understand what collaboration entails.» (McIntosh, 2004, 30).

Concurrence intergouvernementale

Le Conseil de la fédération cherche à assurer une meilleure coordination entre les provinces et les territoires autour d'enjeux qu'ils ont en commun. Meekison notait en 2003, dans la foulée de la création du Conseil:

What is evident in the provincial/territorial approach is their strong desire for an interprovincial structure where common positions can be developed. This strategy has been much more evident at the Annual Premiers' Conferences since the mid-eighties. They have been reasonably successful in forging a common front and getting the federal government's attention. Given the emphasis on fiscal imbalance they may feel more

comfortable in first identifying their position and then presenting it to the federal government [...] (Meekison, 2003, 13).

C'était donc une attente raisonnable que le Conseil puisse faciliter les fronts communs entre gouvernements provinciaux et territoriaux.

Mais, comme nous l'avons déjà souligné, les fronts communs ont été très fragiles. Le consensus autour du déséquilibre était trop minimaliste. Le diable étant dans les détails, comme le veut l'adage, dès que venait la question des solutions, le front uni pouvait facilement voler en éclat. En fait, Andrew Coyne notait cyniquement que la position du Conseil (et des provinces/territoires) se résumait à « Ottawa has money » et « We [provinces and territories] want it. » (Cité dans St-Hilaire, 2005, 2). Il s'agit du plus petit dénominateur commun que la prise de décision par consensus pouvait délivrer. Il s'agit de la position qui faisait le plus consensus.

La concurrence interprovinciale a donc nui grandement à la constitution de fronts communs. Chaque premier ministre prêche pour la solution qui avantage sa province au détriment d'autres provinces ou de l'ensemble d'une région ou d'un pays. Il devient alors facile pour le gouvernement fédéral d'exploiter cette concurrence, ces divisions, afin d'avancer sa position et d'assurer sa prédominance dans l'arène intergouvernementale. Aussi, en se plaçant en tant qu'arbitre pour trancher la question, il allait forcément créer des gagnants et des perdants, en regard du consensus minimaliste avec lequel il devait composer.

Il faut également ajouter que la compétitivité fiscale des provinces les pousse certes dans une course vers le bas. En offrant des réductions de taxes et d'impôts, elles réduisent leur capacité fiscale et alimentent (artificiellement en partie) le déséquilibre fiscal vertical. Ainsi, le Centre canadien des politiques alternatives (CCPA) note, en utilisant l'exemple de l'Ontario :

Premier McGuinty's \$23 billion has become an iconic number — repeatedly quoted and unquestioningly accepted. The \$23 billion gap, however, is more than a particularly effective piece of political communication. It is also a classic example of political misdirection, intended to deflect attention away from the fact that the real gap — between the public services that Premier McGuinty's constituents expect and the provinces' fiscal capacity to provide them— is entirely attributable to Ontario's own tax cuts. (CCPA, 2006, 44)

Cette compétitivité fiscale fait entrer les provinces et les territoires dans un cercle vicieux du déséquilibre fiscal où, pour assurer leur attractivité économique, elle baisse le fardeau fiscal des citoyens et des entreprises, diminuant leur capacité fiscale pour offrir les services auxquels leurs citoyens s'attendent, et demandant alors au gouvernement fédéral plus d'argent pour assumer leur responsabilité. Il ne faut pas conclure ici que le déséquilibre fiscal n'est qu'une illusion fabriquée par les gouvernements provinciaux et territoriaux. Le gouvernement fédéral a certes une responsabilité importante dans la situation fiscale de ces derniers. (CCPA, 2006)

Il faut enfin faire le constat de la grande diversité des marchés économiques de chacune des provinces, ce qui rend toute solution unique « one-size-fits-all » difficile à imaginer. Dans un contexte où plusieurs provinces peuvent compter sur de réserves énergétiques importantes, celles-ci sont avantagées et font face à des pressions financières moins importantes, ce qui compromet la force de la solidarité interprovinciale (Courchene, 2006).

Mais comme il y a concurrence interprovinciale et aucun incitatif à la collaboration, les acteurs ont toute liberté de refuser le blâme et de le projeter vers autrui, notamment vers le fédéral, attisant les conflits dans l'arène intergouvernementale.

Pragmatisme des relations intergouvernementales

Il fut question plus haut de l'approche clientéliste du gouvernement Martin. Rappelons ici simplement les ententes conclues avec Terre-Neuve-et-Labrador et la Nouvelle-Écosse sur l'exclusion des ressources pétrolières côtières des deux provinces du calcul de la péréquation à

leur être versé. La revue *The Economist*, décrivant le pragmatisme à la Martin comme une « cafétéria fiscale », écrivait

Mr Martin is ceding revenues to the provinces too. On February 14th, he flew to the Maritime provinces to sign a special deal under which Nova Scotia and Newfoundland will keep all their revenues from offshore oil and gas but not lose federal handouts from the equalisation fund [...]. In doing so, Mr Martin was honouring an unwise election pledge. [...] But the deal has unleashed a stampede of demands from other provinces, led by Ontario, a Liberal stronghold and the largest of the three net contributors to the equalisation fund. (*The Economist*, 17 février 2005)

Le fédéralisme asymétrique, louangé après la conclusion de l'Accord de 2004 sur la santé, n'est en fait qu'une autre manifestation du pragmatisme fédéral, où la politique trompe les principes.³³ À vouloir conclure des ententes bilatérales à tout prix afin de garder le pouvoir, à défaut d'être à la tête d'un gouvernement majoritaire, Martin a mis à mal la cohérence des transferts fédéraux vers les provinces (Courchene, avril 2007). Ces ententes n'étaient que ponctuelles, sans réelle fondation basée sur des principes fondamentaux du fédéralisme canadien.

Harper est certes revenu à un fédéralisme guidé par certains principes, le « fédéralisme d'ouverture ». Il y a eu tout de même quelques ententes bilatérales, encore une fois louangées comme le résultat du fédéralisme asymétrique à l'œuvre, sur des questions hors du cadre de la présente recherche.

Au cours de la période, le fédéralisme exécutif a fait l'expérience des dynamiques diverses. Il y a eu une certaine collaboration entre les provinces pour développer une position commune, si minimaliste soit-elle. Il y a eu aussi collaboration bilatérale entre le fédéral et chacun des membres du Conseil au cours du processus de consultations, notamment au cours de la préparation du budget 2007. Cependant, le fédéral a pris certaines décisions unilatérales. La

³³ En anglais : « Politics trumps policy ».

nature du règlement du déséquilibre fiscal a été une action unilatérale du fédéral, où il a décidé seul de la façon dont il allait répondre à cet enjeu. Les provinces ont été compétitives entre elles pour partager leurs solutions au problème et leur vision du fédéralisme. Enfin, les ententes conclues correspondent au ‘one-stop shopping’, puisqu’elles répondent à des compromis politiques ponctuels.³⁴

Face à ses différentes dynamiques, il n’est pas surprenant de voir les acteurs politiques s’accommoder de la meilleure entente possible, même si celle-ci n’est qu’un gain à court terme. Les relations intergouvernementales, tout comme le politique, demeurent l’art du possible, surtout avec des contraintes aussi faibles et une liberté politique intacte.

Bilan de l’impact du Conseil de la fédération sur la pratique du fédéralisme exécutif

En fonction des quatre grandes critiques formulées dans le chapitre 1 du présent texte, soit l’absence d’incitatif à la collaboration, la prédominance du gouvernement fédéral, la concurrence intergouvernementale et le pragmatisme dans les relations intergouvernementales, l’impact du Conseil de la fédération en fonction de la question du déséquilibre fiscal a été minimal. Les causes profondes qui sont à la source des conflits intergouvernementaux sont toujours là et n’ont pas été remises en question.

Le Conseil demeure faiblement institutionnalisé et n’est pas suffisamment fort pour être un incitatif à la collaboration véritable entre les membres. Les règles qui gouvernent le Conseil ne favorisent pas non plus cette collaboration, à l’exception des réunions plus fréquentes et de l’existence d’un secrétariat. Lorsque les enjeux sont importants et qu’il y a compétition entre les membres, la concurrence compromet la solidarité interprovinciale. Cela a été particulièrement vrai pour le dossier du déséquilibre fiscal. Le gouvernement fédéral domine toujours l’arène

³⁴ Voir Cameron et Simeon, 2002.

intergouvernementale, et les relations dépendent beaucoup de son ouverture à les poursuivre.
Enfin, les ententes conclues demeurent des arrangements ponctuels entre acteurs politiques.

Conclusion : ... plus c'est pareil.

La présente recherche avait comme but de déterminer l'atteinte des objectifs du Conseil de la fédération depuis sa fondation et son impact sur la conduite des relations entre le gouvernement fédéral et les membres du Conseil, en examinant plus attentivement son action dans le dossier du déséquilibre fiscal.

Le chapitre 1 faisait l'état de la situation avant 2003 en établissant le fonctionnement du fédéralisme au Canada, en énumérant les principales critiques du fédéralisme exécutif. À partir de celles-ci, la présente recherche cherchait à voir de quelle façon le Conseil de la fédération pouvait avoir changé la donne intergouvernementale. Le tableau suivant résume ces critiques:

Tableau 6: Critiques du fédéralisme exécutif

Critiques	Aspects
Aucun incitatif à la collaboration	<ul style="list-style-type: none">• Carence en mécanismes institutionnalisés de collaboration intergouvernementale• Non-participation des institutions parlementaires• Unilatéralisme et non-respect des ententes• Confiance envers les institutions
Prédominance du gouvernement fédéral	<ul style="list-style-type: none">• Pouvoirs constitutionnels• Convocation des réunions, agenda, présidence• Unilatéralisme du gouvernement fédéral
Concurrence intergouvernementale	<ul style="list-style-type: none">• Concurrence interprovinciale en matière économique et sociale• Provinces comme contrepoids au gouvernement fédéral• Visions concurrentes du fédéralisme
Pragmatisme du fédéralisme exécutif	<ul style="list-style-type: none">• Accords administratifs comme normes• Ententes ad hoc, à la pièce• Aucun principe fédéral guidant les ententes

Le chapitre 2 faisait la genèse de la création du Conseil, du développement de l'idée par le Parti libéral du Québec entre 1998 et 2001 jusqu'à l'entente fondatrice conclue à Charlottetown et les premiers dossiers dont le Conseil s'est saisi en 2003 et 2004, incluant le financement des soins de santé et le déséquilibre fiscal.

Les faits marquants entre 2003 et 2008 relatifs au déséquilibre fiscal et au financement des soins de santé étaient rappelés dans le chapitre 3. Quant au chapitre 4, il faisait l'analyse de la situation en fonction des critiques du fédéralisme exécutif au Canada avant 2003, tel qu'énuméré dans le chapitre 1, afin de déterminer si le Conseil de la fédération avait vraiment atteint ses objectifs et changer la façon dont la joute intergouvernementale se jouait.

Il faut ici rappeler les questions auxquelles la présente recherche souhaitait répondre:

1. Le Conseil de la fédération a-t-il atteint ses objectifs?
 - a. A-t-il contribué aux résultats que les gouvernements membres ont cherché à obtenir sur les enjeux sur lesquels ils ont travaillé ensemble? Si oui, comment? Si non, pourquoi? Quels sont les autres facteurs qui ont pu favoriser de tels gains?
 - b. A-t-il fait preuve de leadership sur des questions d'importance nationale? A-t-il amélioré les relations fédérales-provinciales-territoriales?
 - c. A-t-il facilité la collaboration entre les gouvernements membres, notamment dans le développement de positions communes?
2. Plus globalement, le Conseil de la fédération a-t-il changé la donne dans la pratique du fédéralisme exécutif au sein de la fédération canadienne? Les critiques adressées envers le fédéralisme exécutif sont-elles toujours valides malgré la création du Conseil?

À la question 1, la réponse est « partiellement ». Le Conseil a fait des gains, surtout au niveau des résultats. Ses membres ont maintenant plus d'argent pour faire face à leurs responsabilités. Ils ont un cadre fiscal plus prévisible. Et ces gains ont été réalisés en partie parce que le Conseil a su faire preuve de leadership en influençant le programme politique et en

maintenant l'attention sur le déséquilibre fiscal. Il faut toutefois noter que d'autres facteurs, tels que le gouvernement minoritaire au pouvoir à Ottawa entre 2004 et 2011 et la vision du fédéralisme du gouvernement au pouvoir à Ottawa a certainement eu un impact sur ces réalisations. Mais, sur la question des processus intergouvernementaux, le Conseil ne peut se targuer d'avoir amélioré les relations fédérales-provinciales-territoriales. Les paramètres fondamentaux des relations intergouvernementales sont demeurés intacts, exception faite d'une collaboration plus soutenue entre les provinces et territoires. Cette collaboration a toutefois été minée par la fragilité de la solidarité interprovinciale, mise à rude épreuve en fonction des solutions mises de l'avant pour régler le déséquilibre fiscal et en vertu de la forte concurrence interprovinciale en matière de fiscalité. Bref, un bilan plutôt mitigé sur l'atteinte des objectifs.

Quant à la question 2, le Conseil est une avancée bien timide en matière de relations intergouvernementales. Face au gouvernement fédéral, le Conseil n'a pas su surmonter les obstacles des relations intergouvernementales présents avant sa fondation. C'est toujours la même partie, les mêmes règles. Il y a toujours peu d'incitatif à la collaboration, le fédéral est toujours aussi dominant, tous les gouvernements sont en forte concurrence, notamment lorsque les enjeux touchent la fiscalité, et, face à ces obstacles, le pragmatisme demeure la seule clé afin de faire fonctionner la fédération canadienne. Il faut avouer cependant que le Conseil ne remettait pas fondamentalement en question la pratique du fédéralisme exécutif, et que, par conséquent, les critiques exprimées avant 2003 sont toujours d'actualité 10 ans plus tard.

Le Conseil de la fédération a prouvé que les ornières du chemin néoinstitutionnaliste de la mécanique intergouvernementale au sein de la fédération canadienne étaient très profondes. Le déséquilibre fiscal aurait pu compter parmi ces moments critiques où les acteurs politiques collaborent pour apporter des changements majeurs à un problème récurrent. Mais le changement

proposé était mineur. Le Conseil demeure une amélioration mineure en comparaison à la Conférence des premiers ministres provinciaux. La force institutionnelle du Conseil reste relativement faible, n'offrant qu'un très faible incitatif à la collaboration, collaboration qui est facilement compromise dès qu'un enjeu important divise les acteurs. Le manque de volonté des acteurs à entreprendre des changements plus ambitieux et à accepter des règles pour rendre cette collaboration possible dénote le faible appétit qu'ils avaient en créant le Conseil. Pour rendre la mécanique intergouvernementale plus équilibrée, il ne faut pas qu'une nouvelle structure. Il faut une volonté de la part des acteurs politiques d'accepter les règles du jeu et de s'attaquer aux causes qui minent la collaboration intergouvernementale.

Cette situation est certes préoccupante. L'incapacité des gouvernements de la fédération canadienne à développer des politiques publiques en commun soulève de sérieuses questions sur la capacité du Canada à répondre aux défis qui l'attendent. Nombre d'observateurs ont noté l'obligation des gouvernements à collaborer pour le développement de l'État-providence au cours du XXe siècle.

Déjà, des obstacles se dressent à l'horizon. Lors d'une rencontre des ministres canadiens des Finances à Victoria en décembre 2011, le ministre fédéral des Finances, Jim Flaherty, a indiqué que le gouvernement fédéral poursuivra la croissance de 6% du Transfert canadien en matière de santé jusqu'en 2016-17, mais aussi qu'il changera unilatéralement la croissance du TCS au-delà de cet horizon, la reliant à la croissance du PNB nominal. Il changera également la formule de financement en adoptant un financement égal par personne pour chaque province/territoire, sans égard aux besoins et/ou à la capacité fiscale du territoire ou de la province.

Les ministres provinciaux sont surpris. Ils jugent l'annonce « totalement inacceptable » (Raymond Bachand, cité par CBC News.ca, 19 décembre 2011). Dès la première rencontre du Conseil après cette annonce, les membres mettent sur pied un Groupe de travail sur les transferts fédéraux, qui remet son rapport en juillet 2012. Ce rapport dénonce la réduction du TCS, qui pourrait se traduire par une perte de 36 milliards de dollars à l'horizon 2023-24 (Conseil de la fédération, 2012).³⁵

Disons que le renouvellement de l'Accord en 2014 sur la santé ne sera pas chose aisée... Et, malgré les 10 ans d'existence du Conseil de la fédération, la fédération canadienne n'a pas plus d'outils qu'elle n'avait en 2003 pour faire aux défis qu'exige le développement de politiques publiques intergouvernementales.

³⁵

Selon une hypothèse d'une croissance du TCS d'environ 4% après 2017-18.

Annexes

Annexe A : Entente fondatrice du Conseil de la fédération

PRÉAMBULE

Les premiers ministres ont convenu de créer un Conseil de la fédération dans le cadre de leur plan visant à assumer un rôle de leadership dans la revitalisation de la Fédération canadienne et à mettre en place un système fédéral plus constructif et plus coopératif. Ils reconnaissent que :

Le Canada a été constitué à titre de fédération en 1867;

En vertu de la Constitution, les deux ordres de gouvernement au Canada ont un statut égal, aucun n'étant subordonné à l'autre, et sont souverains dans leurs propres domaines de compétence et, conséquemment, doivent avoir les ressources adéquates pour exercer leurs responsabilités;

Le fédéralisme est fondé sur des principes partagés incluant le respect de la Constitution et du partage des compétences, tout en étant conscient que le Québec n'a pas adhéré à la Loi constitutionnelle de 1982, et une reconnaissance de l'existence de différences entre les provinces et les territoires de sorte que les gouvernements peuvent avoir des priorités et des choix différents dans leurs politiques;

Il y a un besoin d'instituer une nouvelle ère de collaboration intergouvernementale par le biais d'une concertation constructive entre les partenaires de la Fédération;

Il est important de participer à l'évolution de la Fédération et de faire preuve de leur engagement à exercer un leadership par l'innovation institutionnelle;

Le Conseil de la fédération sera une institution durable et évolutive qui sera flexible, efficace et capable de prévoir et d'agir promptement afin de faire en sorte que le Canada fonctionne mieux pour les Canadiennes et les Canadiens.

CRÉATION ET COMPOSITION DU CONSEIL DE LA FÉDÉRATION

1. Les premiers ministres des provinces et territoires établissent par la présente un Conseil de la fédération (« le Conseil »), dont les objectifs communs, le mandat, le fonctionnement et l'organisation sont décrits dans la présente entente.

2. Sont Membres du Conseil les gouvernements des dix provinces et des trois territoires du Canada, lesquels sont représentés par leur premier ministre.

OBJECTIFS

3. Le Conseil de la fédération est établi pour relever les défis auxquels est confrontée la fédération, afin de mieux répondre à l'évolution des besoins des Canadiennes et des Canadiens en:

- a) Renforçant la coopération interprovinciale-territoriale, en tissant des liens plus étroits entre les Membres et en contribuant à l'évolution de la fédération canadienne;

- b) Exerçant un leadership sur les questions d'importance nationale pour les provinces et les territoires et en améliorant les relations fédérales- provinciales-territoriales;
- c) Faisant la promotion de relations entre les gouvernements fondées sur le respect de la Constitution et la reconnaissance de la diversité dans la fédération;
- d) Travaillant dans le plus grand respect pour la transparence et de meilleures communications avec les Canadiennes et les Canadiens.

MANDAT DU CONSEIL

4. Dans la poursuite de ces objectifs, le Conseil :

- a) Servira de forum où les Membres pourront partager et échanger des points de vue, de l'information, des connaissances et des expériences;
- b) Permettra, lorsque approprié, une approche coordonnée et intégrée en matière de relations fédérales-provinciales-territoriales par le développement d'analyses et de positions communes;
- c) Renforcera le travail des forums intergouvernementaux sectoriels en leur donnant des orientations, lorsque approprié, sur des questions qui préoccupent le Conseil;
- d) Analysera toute action ou mesure du gouvernement fédéral qui, de l'avis des Membres, a un impact majeur sur les provinces et territoires, ce qui pourra inclure une révision et des commentaires communs en égard aux projets de loi et aux lois du Parlement du Canada, comme le font déjà individuellement les provinces et territoires. Un des objets de cette analyse est d'appuyer des discussions fructueuses avec le gouvernement fédéral à l'égard d'enjeux importants pour les Canadiennes et les Canadiens;
- e) Développera une vision commune sur la façon de conduire les relations intergouvernementales qui respectent les valeurs fondamentales et les principes du fédéralisme;
- f) Abordera toute question prioritaire qui, de l'opinion des Membres, requiert la mise en commun d'expertise, une concertation accrue entre eux ou la coordination de leurs actions.

ORGANISATION DU CONSEIL

Représentation au Conseil

5. Les Membres sont représentés au Conseil par leur premier ministre. En raison de circonstances exceptionnelles, un premier ministre peut désigner un ministre à titre de substitut pour une rencontre du Conseil.

6. Nonobstant ce qui précède, aucune réunion du Conseil ne peut être tenue si la majorité des Membres ne sont pas représentés par leurs premiers ministres respectifs.

Présidence

7. Les premiers ministres des provinces assumeront à tour de rôle la présidence du Conseil suivant la rotation établie par la Conférence annuelle des premiers ministres. La durée du mandat du président est d'une année. Le président agit au nom du Conseil conformément aux mandats que lui confie ce dernier.

8. La vice-présidence est assumée par le premier ministre qui présidera le Conseil l'année suivante.

Réunions

9. Le Conseil tient une réunion annuelle à chaque été dans la province du nouveau président du Conseil. De plus, le Conseil tient au moins une autre réunion à chaque année dans une province ou un territoire à un endroit à être déterminé par le Conseil.

10. Les décisions du Conseil se prennent par consensus, selon la pratique actuelle de la Conférence annuelle des premiers ministres.

11. Le Conseil peut décider à l'occasion de tenir des réunions spéciales auxquelles il peut inviter le gouvernement fédéral.

Comité des ministres

12. Le Conseil peut, à l'occasion, attribuer des mandats spécifiques à un comité ad hoc composé des ministres responsables des Relations intergouvernementales ou de tout autre ministre désigné par un Membre. Le comité est présidé par le ministre de la province qui assume la présidence du Conseil.

Comité directeur

13. Le Comité directeur est composé des sous-ministres responsables des Relations intergouvernementales ou de tout autre représentant désigné par un Membre. Le Comité directeur est présidé par le sous-ministre de la province qui assume la présidence du Conseil. Le Comité directeur relève du Conseil.

14. Le Comité directeur assiste le Conseil et appuie le comité des ministres dans la réalisation de leurs mandats respectifs. Il prépare les réunions du Conseil et s'acquitte des mandats d'études, de recherches et d'analyses qui lui sont confiés par le Conseil, incluant ceux mentionnés à l'article 4 d) et voit à l'établissement et à la supervision du Secrétariat.

Secrétariat

15. Le Secrétariat relève du Comité directeur qui en constitue le conseil d'administration. Le responsable du Secrétariat est nommé par le conseil d'administration dont il relève. Le Secrétariat est situé à Ottawa ou en tout autre lieu désigné par le Conseil.

16. Le Secrétariat assiste le Comité directeur dans la préparation des rencontres du Conseil et effectue tout mandat que lui confie le Comité directeur.

FINANCEMENT

17. Le Secrétariat est financé par les Membres selon une formule au prorata de leur population respective.

AUTRES ORGANISMES

18. Le Conseil des premiers ministres pour sensibiliser les Canadiens à la santé est sous la responsabilité du Conseil de la fédération.

19. Le Secrétariat d'information et de coopération sur le déséquilibre fiscal est sous la responsabilité du Conseil de la fédération.

DISPOSITIONS FINALES

20. Le Conseil de la fédération évoluera, selon ses besoins, afin d'assurer un maximum d'efficacité. Cette entente peut être modifiée avec le consentement de tous les Membres.

21. Les objectifs, le mandat et l'organisation du Conseil feront l'objet d'un examen au plus tard 5 ans après la date d'entrée en vigueur de la présente entente.

22. Le Conseil prend les dispositions requises afin que son mandat soit réalisé en français et en anglais.

23. Rien dans cette entente ne modifie l'autorité législative ou autre des législatures provinciales ou territoriales, ou des gouvernements provinciaux et territoriaux, ni leurs droits en ce qui a trait à l'exercice de leurs compétences législatives ou autres qui leur sont conférées par la Constitution du Canada.

24. Cette entente prend effet le 5 décembre 2003.

Signée à Charlottetown, Île-du-Prince-Édouard, ce 5e jour de décembre 2003 par les premiers ministres des provinces et des territoires.

Ontario

Nouvelle-Écosse

Manitoba

Île-du-Prince-Édouard

Alberta

Territoires du Nord-Ouest

Territoire du Nunavut

Québec

Nouveau-Brunswick

Colombie-Britannique

Saskatchewan

Terre-Neuve-et-Labrador

Territoire du Yukon

Bibliographie

- Ajzenstat, J. (2000). Two forms of democracy: A response to Mendelsohn's "Public brokerage: Constitutional reform and the accommodation of mass publics". *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne De Science Politique*, 33(03), 587.
- Allan, J. R., Courchene, T. J., & Leuprecht, C. (2009). *Transitions 2006-2007: Fiscal and political federalism in an era of change* Institute of Intergovernmental Relations, School of Policy Studies, Queen's University.
- Anderson, G. (2008). *Federalism: an introduction*. Toronto: Oxford University Press.
- Bailey, I., & Curry, B. (2011, 2011-12-19). In surprise move, Flaherty lays out health-spending plans till 2024.
- Bakvis, H. (2009). In Baier G., Brown D. M. (Eds.), *Contested federalism : certainty and ambiguity in the Canadian federation*. Don Mills, Ont.: Oxford University Press.
- Bakvis, H., & Skogstad, G. (2002). *Canadian federalism : Performance, effectiveness, and legitimacy*. Don Mills, Ont.: Oxford University Press.
- Bakvis, H., & Skogstad, G. (2008). *Canadian federalism : Performance, effectiveness, and legitimacy* (2nd ed.). Don Mills, Ont.: Oxford University Press.
- Bernier, L., Brownsey, K., Howlett, M., & Institute of Public Administration of Canada. (2005). *Executive styles in Canada : Cabinet structures and leadership practices in Canadian government*. Toronto: University of Toronto Press.
- Binette, A., Gagnon, A., & McGill University. Programme d'études sur le Québec. (2000). *L'union sociale canadienne sans le Québec : Huit études sur l'entente-cadre*. Montréal: Éditions Saint-Martin.
- Blindenbacher, R. J., & Koller, A. (2003). *Federalism in a changing world : Learning from each other : Scientific background, proceedings and plenary speeches of the international conference on federalism 2002*. Montreal; St. Gallen, Switzerland: McGill-Queen's University Press; Published for the International Conference on Federalism 2002.
- Boismenu, G., Saint-Martin, D., Dufour, P., & Université du Québec' Montréal. Chaire de recherche du Canada en mondialisation, citoyenneté et démocratie. (2004). *Ambitions libérales et écueils politiques : Réalisations et promesses du gouvernement Charest*. Outremont, Québec: Athéna.
- Bolleyer, N. (2006). Federal dynamics in Canada, the United States, and Switzerland: How substates' internal organization affects intergovernmental relations. *Publius*, 36(4), 471-502.
- Braun, D. (2006). Modernising federalism: Towards convergence in the organisation of intergovernmental relations? *Travaux De Science Politique-Université De Lausanne*, (26)
- Brown, D. M. (2003). In Institute for Research on Public Policy, & Queen's University . Institute of Intergovernmental Relations(Eds.), *Getting things done in the federation: Do we need new rules for an old game?*. Montréal:

- Brown, G. R. (1994). Canadian federal-provincial overlap and presumed government inefficiency. *Publius*, 24(1), 21-38.
- Le budget de 2001 : améliorer la sécurité des Canadiens*(2001). In Martin P. (Ed.), . Ottawa: Ministère des finances Canada.
- Burrelle, A. (2003). In Institute for Research on Public Policy, & Queen's University . Institute of Intergovernmental Relations(Eds.), *Conseil de la fédération: Du réflexe de défense à l'affirmation partenariale*. Montréal:
- Burgess, M. (2006). *Comparative federalism : Theory and practice*. London ; New York: Routledge.
- Cameron, D. (2001). The structures of intergovernmental relations. *International Social Science Journal*, 53(167)
- Cameron, D., & Simeon, R. (2002). Intergovernmental relations in Canada: The emergence of collaborative federalism. *Publius*, 32(2), 49-72.
- Canada: "Mr dithers" and his distracting "fiscal cafeteria".(2005, Feb 17th 2005).
- Canadian federalism : performance, effectiveness, and legitimacy*(2012). In Bakvis H., Skogstad G. (Eds.), . Don Mills, Ont.: Oxford Univeristy Press.
- The case for centralized federalism*(2010). In DiGiacomo G., Flumian M. (Eds.), . Ottawa, ON, CAN: University of Ottawa Press.
- Chouinard, T. (2013). *Charest veut s'attaquer au déséquilibre fiscal avec les autres provinces*.
- Clarke, J. A. (2006). Beyond the democratic dialogue, and towards a federalist one: Provincial arguments and Supreme Court responses in charter litigation. *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne De Science Politique*, 39(02), 293.
- Cole, R. L., Kincaid, J., & Rodriguez, A. (2004). Public opinion on federalism and federal political culture in Canada, Mexico, and the United States, 2004. *Publius*, 34(3), 201-221.
- Collins, E. (2011). *Alternate routes: The dynamic of intergovernmental relations in Canada and Australia*
- Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal, Gagné, R., & Stein, J. G. (2006). *Réconcilier l'irréconciliable : S'attaquer au déséquilibre fiscal au Canada*. Ottawa, ON, Canada: Conseil de la fédération.
- Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux 2003. (2003). *Communiqué - les premiers ministres annoncent l'adoption d'un plan pour établir une nouvelle ère de fédéralisme constructif et coopératif*.
- Conseil de la fédération. (2003). *Communiqué - les premiers ministres des provinces et des territoires créent le conseil de la fédération*.
- Conseil de la fédération. (2004) *Plan de travail*.
- Conseil de la fédération. (2004). *Le conseil de la fédération établit une stratégie en vue du sommet des premiers ministres sur la santé*.

- Conseil de la fédération. (2004). *Plan d'action des premiers ministres pour améliorer les soins de santé : Résoudre les problèmes dans l'esprit du fédéralisme véritable.*
- Conseil de la fédération. (2012). *Les premiers ministres mettent sur pied un groupe de travail sur les transferts fédéraux.*
- Cornellier, M. *L'Ontario entre dans la lutte contre le déséquilibre fiscal | le devoir.*
- Council of the Federation (Canada). (2004). *Le conseil de la fédération un premier pas vers une nouvelle ère de relations intergouvernementales au Canada* [Montréal?], Qué. : Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, 2004.
- Cour Suprême du Canada. *Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la cour suprême du Canada dans son avis sur le renvoi sur la sécession du Québec.*
- Courchene, T. J. (2006). *Accountability and federalism in the era of federal surpluses: The Paul Martin legacy, part II.* Montreal, QC, Canada: Institute for Research on Public Policy.
- Courchene, T. J. (2007, avril 2007). A blueprint for fiscal federalism. 16-24.
- Courchene, T. J. (2008). *Reflections on the federal spending power: Practices, principles, perspectives.* Montreal, QC, Canada: Institute for Research on Public Policy.
- Cousineau, M. P. (2009). Fédérations et fédéralismes asymétriques : les positions constitutionnelles de Jean Lesage (1960-1966) et de Jean Charest (2001-2008) : de la découverte du statut particulier à l'abandon de la société distincte?
- Croizat, M. (1995). *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines* (2e d. -- ed.). Paris: Montchrestien.
- Cutler, F. (2008). Whodunnit? voters and responsibility in Canadian federalism. *Canadian Journal of Political Science*, 41(03), 627.
- David, M. (2008, 11/20). Des nouvelles d'Ottawa. *Le Devoir*,
- David, M. (2009, 01/22). La nouvelle dynamique. *Le Devoir*,
- David, M. (2009, 01/17). Plus ça change.. *Le Devoir*,
- Dennison, D. (2005). *Intergovernmental mechanisms: What have we learned?: Retrospective on the conduct of intergovernmental relations: Review of machinery and processes of relations among governments in Canada, and their evolution over the years.* Kingston: Queen's University Institute of Intergovernmental Relations.
- Doern, G. B. (2007). *How Ottawa spends, 2007-2008: The Harper conservatives - climate of change.* Montreal, QC, CAN: McGill-Queen's University Press.
- Dutrisac, R. (2008, 10/21). Réunion du conseil de la fédération au sujet de la situation Économique - Ottawa et l'Ontario envisagent le retour aux déficits, mais pas le Québec. *Le Devoir*,
- École nationale d'administration publique, & Charland, G. (2007). *Comparaison des relations intergouvernementales au sein de quelques fédérations.* Québec: Observatoire de l'administration publique - ENAP.

- Edmonton Journal. (2006, 2006-05-26). *Alberta threatens to pull out of equalization deal*.
- Facal, J. (2001). *Le déclin du fédéralisme canadien*. Montreal: VLB Éditeur.
- Facal, J., & Saskatchewan Institute of Public Policy. (2005). *Social policy and intergovernmental relations in Canada*. Regina, Sask.: Saskatchewan Institute of Public Policy.
- Fafard, P., Rocher, F., & Côté, C. (2010). The presence (or lack thereof) of a federal culture in Canada: The views of Canadians. *Regional and Federal Studies*, 20(1), 19-43.
- Farney, J., & Levine, R. (2007). Canadian voting behaviour in comparative perspective.
- Ferguson, R. (2013, Mon Apr 01 2013). Star exclusive: New 'fiscal gap' study finds Ottawa milking Ontario of \$11 billion a year.
- Fooks, C. (2004). In Maslove L. (Ed.), *Rhetoric, fallacy or dream? [electronic resource] : examining the accountability of Canadian health care to citizens*. Ottawa Ont.: Canadian Policy Research Networks Inc.
- Fortin, S., Noël, A., & St-Hilaire, F. (2003). *Forging the Canadian social union: SUFA and beyond*. Montréal, QC, CAN: Institute for Research in Public Policy.
- Fox, G. (2007). *Harper's "open federalism": From the fiscal imbalance to "effective collaborative management" of the federation*.
- Gagnon, A. (2006). *Le fédéralisme canadien contemporain - fondements, traditions, institutions*. Montréal, QC, CAN: Les Presses de l'Université de Montréal.
- Gauthier, J. (2011). *Le transfert canadien en matière de santé [electronic resource] : changements dans les fonds alloués aux provinces*. Ottawa, Ont.: Service d'information et de recherche parlementaires.
- Gauvin, J. (2012). Les relations intergouvernementales au Canada : Gage de succès ou d'échec?, 38-41.
- Gélineau, F., & Belanger, E. (2005). Electoral accountability in a federal system: National and provincial economic voting in Canada. *Publius*, 35(3), 407-424.
- Gibbins, R. (2003). In Institute for Research on Public Policy, & Queen's University . Institute of Intergovernmental Relations(Eds.), *The council of the federation: Conflict and complementary with Canada's democratic reform agenda*. Montréal:
- Gélinas, F., Gaudreault-DesBiens, J., & McGill University. (2005). *Le fédéralisme dans tous ses états : Gouvernance, identité et méthodologie*. Cowansville, Québec: Éditions Y. Blais.
- Godbout, L., Noël, A., Marceau, N. & Lajoie, A. (2008). *Déséquilibre fiscal - le problème demeure entier | le devoir*.
- Gouvernement de l'Ontario - Affaires Intergouvernementales. (2005). *Newsroom : Ontario brings campaign to narrow \$23 billion gap to north bay*.
- Gouvernement du Canada (Ministère des Finances du Canada). *Rapport financier annuel du gouvernement du Canada exercice 2002-2003 : 1*.

- Gouvernement du Canada, Bureau du Conseil privé. (2002). *L'équilibre fiscal au Canada*.
- Gouvernement du Canada, Bureau du Conseil privé. (2002). *Le ministre Dion démontre que le déséquilibre fiscal est un mythe*.
- Gouvernement du Canada, Bureau du Conseil Privé. (2006). *Discours du trône - 39e législature*.
- Gouvernement du Canada, Bureau du Conseil Privé. (2007). *Speech from the throne*.
- Gouvernement du Canada, Ministère des finances. (2000). *Historique des transferts canadiens en matières de santé et de programmes sociaux*.
- Gouvernement du Canada, Ministère des finances. (2002). *Transferts fédéraux aux provinces et aux territoires*.
- Gouvernement du Canada, Ministère des finances. (2006). *Archivé - budget 2006 : Rétablir l'équilibre fiscal au Canada*.
- Gouvernement du Canada, Ministère des finances (2007). *Archivé - budget du Canada 2007*.
- Gouvernement du Canada, S. C. (2006). *Plan décennal pour consolider les soins de santé - communiqué de presse - rencontre des premiers ministres sur les soins de santé - septembre 2004*.
- Government of Canada, Privy Council Office. (2002). *Fiscal balance in Canada*.
- Hébert, C. (2009, 01/19). *Une panne de rapport de force*. Le Devoir
- Hall, P. A., & Taylor, R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(1), 936-947.
- Harmes, A. (2007). The political economy of open federalism. *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne De Science Politique*, 40(02), 417.
- Harrison, K. (2006). *Racing to the bottom? : Provincial interdependence in the Canadian federation*. Vancouver: UBC Press.
- Hébert, C. (2007). *French kiss : Le rendez-vous de Stephen Harper avec le Québec*. Montréal: Éditions de l'Homme.
- How Ottawa spends, 2008-2009 [electronic resource] : a more orderly federalism?*(2008). In Maslove A. M. (Ed.), . Montréal Que.: McGill-Queen's University Press.
- Hudon, M. (2004). *Le conseil de la fédération et les relations intergouvernementales canadiennes*. Ottawa: Service d'information et de recherche parlementaires.
- Hueglin, T. (2003). Federalism at the crossroads: Old meanings, new significance. *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne De Science Politique*, 36(02), 275.
- Hueglin, T. O. (2005). Federalism. *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne De Science Politique*, 38(02), 492.
- Intergovernmental relations* \ (1985). In Siméon R. (Ed.), . Toronto: University of Toronto Press.

- Inwood, G. J. (2011). In Johns C. M., O'Reilly P. L. (Eds.), *Intergovernmental policy capacity in Canada : inside the worlds of finance, environment, trade, and health*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Kent, T. (2004). Paul martin's sugar-daddy federalism, donating to a favoured cause - health care., 29-34.
- Kent, T. (2004). *A short path to revitalized federalism*. Montréal:
- Ladner, K. L. (2005). Up the creek: Fishing for a new constitutional order. *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne De Science Politique*, 38(04), 923.
- Lafleur, S. (2012). *Strengthening fiscal responsibility through decentralization*. Winnipeg, MB, CAN: Frontier Centre for Public Policy.
- Laforest, G., Gibbins, R., & 21 Institut de recherche en politiques publiques. (1998). *Sortir de l'impasse : Les voies de la réconciliation*. Montréal: Institut de recherche en politiques publiques.
- Laurent, S., & Vaillancourt, F. (2004). *Federal-provincial transfers for social programs in Canada: Their status in may 2004*. Montreal, QC, Canada: Institute for Research on Public Policy.
- Lazar, H. (2003). In Institute for Research on Public Policy, & Queen's University . Institute of Intergovernmental Relations(Eds.), *Managing interdependencies in the Canadian federation: lessons from the social union framework agreement* . Montréal:
- Le Devoir. (2002). *Déséquilibre fiscal - le Québec n'a qu'à fermer ses «supposées ambassades»*.
- Le Devoir. (2004). *Déséquilibre fiscal: Les Communes déplorent le déni de martin*.
- Le Devoir. (2004). *Paul Martin promet de l'argent et de l'action*.
- Le Devoir. (2004-06-23). Ralph Klein est invité à révéler ses plans en santé | le devoir.
- Le Devoir. (2005). *Les thèmes de la prochaine campagne électorale fédérale - le déséquilibre fiscal sera incontournable, dit Charest*.
- Lusztig, M. (2000). A response to Mendelsohn's "Public brokerage: Constitutional reform and the accommodation of mass publics". *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne De Science Politique*, 33(03), 593.
- Mackenzie, H. (2006). *The art of the impossible: Fiscal federalism and fiscal balance in Canada*. Ottawa, ON, Canada: Canadian Centre for Policy Alternatives.
- March, J. G., & Olsen, J. P. 1984. *American political science review* 78 (September): 734-49 cited 456 times. *100(04)*, 675-675.
- Marchildon, G. (2003). In Institute for Research on Public Policy, & Queen's University . Institute of Intergovernmental Relations(Eds.), *The health council of Canada proposal in light of the council of the federation*. Montréal:
- McIntosh, T. (2004). Intergovernmental relations, social policy and federal transfers after Romano. *Canadian Public Administration*, 47(1), 27-51.

- McKenzie, K. J. (2005). *Reflections on the political economy of fiscal federalism in Canada [electronic resource]*. Toronto, Ont.: C.D. Howe Institute.
- Meekison, J. P. (2003). In Holdway A., Lazar H., Mugford A. L. and Telford H. (Eds.), *The institutions of executive federalism [electronic resource] : myths and realities*. Kingston, Ont: Institute of Intergovernmental Relations, School of Policy Studies, Queen's University.
- Meekison, J. P. (2003). In Institute for Research on Public Policy, &Queen's University . Institute of Intergovernmental Relations(Eds.), *Council of the federation:An idea whose time has come*. Montréal:
- Meekison, J. P., Telford, H., Lazar, H., & Queen's University . Institute of Intergovernmental Relations. (2004). *Canada, the state of the federation 2002 : Reconsidering the institutions of Canadian federalism*. Montréal, Que.: Published for the Institute of Intergovernmental Relations School of Policy Studies, Queen's University by McGill-Queen's University Press.
- Mendelsohn, M. (2000). Public brokerage: Constitutional reform and the accommodation of mass publics. *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne De Science Politique*, 33(02), 245.
- Michelmann, H. J., Smith, D. E., & De Clercy, C. (2006). *Continuity and change in Canadian politics : Essays in honour of David E. Smith*. Toronto: University of Toronto Press.
- Minaeva, Y. (2012). *Canadian Federalism Uncovered [electronic resource] : The Assumed, the Forgotten and the Unexamined in Collaborative Federalism*
- Minister,Cabinet du Premier ministre / Office of the Prime. (2007). *Le budget de 2007 : Un canada plus fort, plus sécuritaire et meilleur*.
- New institutionalism: Theory and analysis*(2005). In Lecours A. (Ed.), . Toronto, ON, CAN: University of Toronto Press.
- Noël, A. (2003). In Institute for Research on Public Policy, &Queen's University . Institute of Intergovernmental Relations(Eds.), *The end of a model? Quebec and the council of the federation*. Montréal:
- Norquay, G. (2010). The gathering storm in federal-provincial relations.31(5)
- Norquay, G. (2011). *The death of executive federalism and the rise of the "harper doctrine": Prospects for the next health care accord*.
- Norquay, G. (2012). The federal-provincial scene: What comes next?, 68-72.
- Observatoire de l'administration publique de l'ENAP. (2003, 17 novembre 2003). L'état du Québec 4: Le cercle vicieux du déséquilibre fiscal.
- Parlement du Canada. (2002). *Compte rendu officiel * table des matières * numéro 155 (version officielle)*.
- Le parlementarisme canadien*(2005). (3e éd, rev et augm ed.). Sainte-Foy, Québec: Presses de l'Université Laval.
- Payton, L. (2011, 2011-12-19). Premiers split over Flaherty health-funding bombshell - politics - CBC news.

- Pelletier, R. (2008). *Le Québec et le fédéralisme canadien : Un regard critique*. Québec: Les Presses de l'Université Laval.
- Pelletier, R., & Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada. (2002). *Les mécanismes de coopération intergouvernementale*. Saskatoon: Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada.
- Pelletier, R., & Tremblay, M. (2005). *Le parlementarisme canadien* (3e d., rev. et augm ed.). Sainte-Foy, Québec: Presses de l'Université Laval.
- Un projet pour le Québec : affirmation, autonomie et leadership : rapport final*(2001). In Pelletier B. (Ed.), . Montréal: Parti libéral du Québec.
- Racing to the bottom?: Provincial interdependence in the Canadian federation*(2005). In Harrison K. (Ed.), . Vancouver, BC, CAN: UBC Press.
- Rae, B. (2003). In Institute for Research on Public Policy, &Queen's University . Institute of Intergovernmental Relations(Eds.), *Some personal reflections on the council of the federation*. Montréal:
- Rapport du groupe de travail du conseil de la fédération sur les transferts fédéraux évaluation des impacts financiers des propositions fédérales actuelles : Rapport principal*(2012). [Ottawa, Ont.] : Conseil de la Fédération, 2012.
- Les relations Québec-Ontario : Un destin partagé ?*(2011). In Savard J., Brassard A. and Côté L. (Eds.), . Quebec, QC, CAN: Les Presses de l'Université du Québec.
- Restoring fiscal balance for a stronger federation : aspire to a stronger, safer, better Canada : Canada's new government, budget 2007*(2007). . Ottawa: Dept. of Finance.
- Restoring fiscal balance in Canada : focusing on priorities : Canada's new government, turning a new leaf, budget 2006*(2006). . Ottawa: Dept. of Finance Canada.
- Robitaille, A., & Baillargeon, S. (2009). *Péréquation: Ottawa contredit Québec*
- Rocher, F. (1992). *Bilan québécois du fédéralisme canadien*. Montréal: Vlb éditeur.
- Rocher, F., & Smith, M. C. (1995). *New trends in Canadian federalism*. Peterborough, Ont.: Broadview Press.
- Rocher, F., & Smith, M. C. (2003). *New trends in Canadian federalism* (2nd ed.). Peterborough, Ont.: Broadview Press.
- Ryan, C. (2003). In Institute for Research on Public Policy, &Queen's University . Institute of Intergovernmental Relations(Eds.), *Le Québec et la concertation interprovinciale*. Montréal:
- Savoie, D. J. (1999). *Governing from the centre: The concentration of power in Canadian politics* University of Toronto Press.
- Schmitt, N., Blindenbacher, R., Verdon, C., Ostien, A., International Association of Centers for Federal Studies, & Forum des federations. (2005). *Dialogues sur les origines, structures et changements constitutionnels dans les pays fédéraux*. Montreal: Publié pour Forum of Federations = Forum des fédérations et International Association of Centers for Federal Studies par McGill-Queen's University Press.

- Sears, R. (2010). The next federal-provincial battles: This time it's different. *31*(5)
- Secrétariat des conférences intergouvernementales. *Conférences (recherche avancée)*. Retrieved février, 2013, from <http://www.scics.gc.ca/francais/conferences.asp?t=a&y=&m=&ss=&st=1&sl=2&sk=>
- Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes. *Les premiers ministres demandent un nouveau partenariat financier pour les soins de santé aux canadiens*.
- Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes (SCICS). (2003). *Communiqué - les premiers ministres de l'ouest font front commun pour l'élimination du manque à gagner par rapport aux recommandations du rapport Romanow*.
- Simeon, R. (2006). *Federal-provincial diplomacy: The making of recent policy in Canada*. Toronto, ON, CAN: University of Toronto Press.
- Siméon, R. (1978). *Canada face à son destin*. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Siméon, R. (1979). *Intergovernmental relations and the challenges to Canadian federalism*. Kingston, Ont.: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.
- Siméon, R., & Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada. (1985). *Division of powers and public policy*. Toronto: University of Toronto Press.
- Smiley, D. V. (1974). Federal-provincial conflict in Canada. *Publius*, 4(3), 7-24.
- Smiley, D. V., Watts, R. L., & 20 Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. (1986). *Le fédéralisme intraétatique au Canada*. Ottawa: Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.
- Smith, J. (2004). *Federalism*. Vancouver: UBC Press.
- Smithey, S. I. (1996). The effects of the Canadian supreme court's charter interpretation on regional and intergovernmental tensions in Canada. *Publius*, 26(2), 83-100.
- Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology. (2012). *Time for transformative change: A review of the 2004 health accord*. Ottawa, ON, CAN: Canada. Senate Committee Reports.
- The state in transition : challenges for Canadian federalism*(2011). In Behiels M. D., Rocher F. (Eds.), . Ottawa: Invenire Books.
- Stevenson, G. (2004). *Unfulfilled union : Canadian federalism and national unity*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Stevenson, G. (2006). *Fiscal federalism and the burden of history*. Kingston, ON, CAN: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.
- Stewart, D. K., & Stewart, I. (1997). Fission and federalism: The disaggregation of Canadian party activists. *Publius*, 27(3), 97-112.
- St-Hilaire, F. (2005). *Fiscal gaps and imbalances: The new fundamentals of Canadian federalism* . Montréal: Institute for Research on Public Policy.

- Studin, I. (2008). Process before product: A new federal-provincial logic for a new century. *Policy Options*, , 43-46.
- Telford, H. (2003). The federal spending power in Canada: Nation-building or nation-destroying? *Publius*, 33(1), 23-44.
- Telford, H., Graefe, P., & Banting, K. (2008). *Defining the federal government's role in social policy: The spending power and other instruments*. Montreal, QC, Canada: Institute for Research on Public Policy.
- Théorêt, Y. (2002). *Le fédéralisme et les communications : les relations intergouvernementales au Canada de 1984 à 1993*. Montréal: Hurtubise HMH.
- Théret, B. (2007). La dynamique de la protection sociale au Canada et au Québec° 143(7), 28-41.
- Watts, R. L. (2003). *Intergovernmental councils in federations*. Montréal: Institute for Research on Public Policy; Queen's University . Institute of Intergovernmental Relations.
- Watts, R. L., Brown, D. M., Queen's University . Institute of Intergovernmental Relations, & Business Council on National Issues. (1991). *Options for a new Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- Watts, R. L., Queen's University . Institute of Intergovernmental Relations, & Queen's University . School of Policy Studies. (1999). *The spending power in federal systems : A comparative study*. Kingston, Ont.: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.
- Westmacott, M. W., & Mellon, H. (1998). *Challenges to Canadian federalism*. Scarborough, Ont.: Prentice-Hall Canada Inc.
- White, L. A. (2008). *The comparative turn in Canadian political science*. Vancouver, BC: UBC Press.
- Zon, N. (2013). *Filling the gap: Measuring Ontario's balance with the federal government*