

Introduction

L'encadrement du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral dans les domaines relevant de la compétence des provinces — les politiques sociales, en particulier — était à l'ordre du jour de la plupart des négociations constitutionnelles qui ont eu lieu à partir de la fin des années 1960. L'enjeu revêtait une importance toute particulière pour le Québec, mais d'autres provinces critiquaient également la façon dont le pouvoir de dépenser avait été utilisé dans le passé. Tous les gouvernements avaient accepté qu'il soit assujéti à certaines limites dans les accords du lac Meech et de Charlottetown, mais le rejet de ce dernier en 1992 a mis fin aux tentatives visant à imposer des limites constitutionnelles au pouvoir de dépenser.

Au cours de la campagne électorale de 2006, le Parti conservateur a promis d'adopter une approche axée sur le « fédéralisme d'ouverture » dans ses relations avec les provinces. C'est dans ce contexte que la question du pouvoir de dépenser est revenue à la surface : dans le discours du Trône de 2007, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il entendait présenter un projet de loi visant à limiter le recours à cet instrument pour les nouveaux programmes à frais partagés touchant les domaines relevant de la compétence exclusive des provinces. C'est ce qui a amené l'IRPP à commander deux études sur le sujet et à organiser une table ronde, qui s'est tenue à Ottawa le 12 juin 2007.

Cette rencontre a réuni des universitaires, des hauts fonctionnaires et des représentants de plusieurs organismes nationaux actifs dans les secteurs de la santé, de l'enseignement postsecondaire et d'autres domaines de politique sociale. Hamish Telford et Peter Graefe ont présenté des versions préliminaires de leurs études respectives, tandis que Keith Banting y a joué le rôle de rapporteur des débats.

Comme le gouvernement Harper n'a pas déposé de projet de loi avant de déclencher l'élection de 2008, la question de l'ampleur du pouvoir de dépenser n'est toujours pas résolue. L'IRPP espère que la présente publication apportera un éclairage nouveau sur toute tentative visant à en restreindre l'utilisation à l'avenir. Les études de Telford et de Graefe abordent également des questions plus générales qui se répercutent sur les relations intergouvernementales, y compris les moyens employés par Ottawa pour influencer les politiques et les programmes sociaux, et le rôle que jouent les processus intergouvernementaux à cet égard.

Dans son étude, Hamish Telford examine d'abord le fondement des démarches visant à restreindre le pouvoir de dépenser. Il évoque deux théories de la citoyenneté qui aident à comprendre pourquoi cette question continue de soulever la controverse. Les gouvernements qui se sont succédés au Québec ont considéré le pouvoir de dépenser comme une intrusion compromettant les efforts de la province en vue de préserver le caractère singulier du Québec au sein de la fédération canadienne, tandis que le gouvernement fédéral s'en est servi pour favoriser l'application universelle de la citoyenneté, ce que Telford appelle *universality of citizenship*. Il examine deux options qui pourraient concilier ces positions opposées : 1) l'insertion dans la Constitution d'une « charte sociale », qui éliminerait la nécessité pour le gouvernement fédéral de se servir de son pouvoir de dépenser pour promouvoir l'application universelle de la citoyenneté ; 2) un accord intergouvernemental aux termes duquel le Québec pourrait se retirer des programmes à frais partagés et recevoir une compensation inconditionnelle. Il est peu probable, estime Telford, que le gouvernement fédéral se fasse le promoteur de l'une ou de l'autre dans un avenir prévisible, de sorte que la question de l'imposition de limites au pouvoir de dépenser risque de rester sans solution.

Peter Graefe rappelle lui aussi l'engagement pris dans le discours du Trône de 2007 et conclut que si cette proposition avait été mise en pratique, elle n'aurait pas changé grand-chose, car il est difficile de trouver même une seule initiative prise par le gouvernement fédéral au cours du dernier quart de siècle qui correspond aux critères envisagés. L'étude de Graefe examine le leadership exercé par Ottawa dans le domaine des politiques sociales et constate que le fédéral privilégie aujourd'hui les transferts directs aux particuliers et aux organisations, au détriment des programmes à frais partagés. Au niveau des relations intergouvernementales, Ottawa demande depuis plusieurs années que les provinces s'engagent à élaborer des indicateurs sociaux communs, à s'échanger des renseignements sur les pratiques les plus efficaces et à faire rapport à leurs populations respectives. Certains nationalistes québécois continuent de considérer les initiatives fédérales trop intrusives, tandis que les partisans de la centralisation jugent qu'Ottawa a perdu une part importante de l'influence qu'il devrait pouvoir exercer, compte tenu des montants transférés. L'auteur termine en montrant comment les processus intergouvernementaux pourraient être modifiés à la lumière de ces critiques, notamment en accentuant la dimension

asymétrique des programmes en faveur du Québec et en mettant en place des lieux de rencontre plus efficaces pour la mise en commun des priorités et des innovations.

Finalement, dans la dernière partie, on peut lire le compte rendu de la table ronde préparé par Keith Banting. Ce texte s'inspire du sommaire très perspicace que Banting a présenté à la fin de la rencontre. En plus de résumer les débats qui ont suivi les exposés de Telford et de Graefe (chacun avait fait l'objet d'une séance distincte), Banting commente l'allocution liminaire prononcée par le sénateur Hugh Segal. Banting articule ses observations autour de quatre questions : 1) Y a-t-il vraiment un problème ? 2) Quels critères faut-il utiliser pour faire un choix ? 3) Quelles options se présentent à nous ? 4) Quelles sont les perspectives de changement ? En réponse à cette dernière question, Banting décrit les conclusions générales de la discussion dans les termes suivants : si le gouvernement du Québec n'appuie pas la législation proposée par le gouvernement fédéral, il est peu probable qu'une telle loi accroisse la légitimité du fédéralisme au Québec ; une proposition qui irait au-delà de l'engagement pris en faveur des provinces dans le discours du Trône risquerait de déclencher une forte opposition parmi les défenseurs du rôle du gouvernement fédéral dans le reste du pays. C'est pourquoi, conclut Keith Banting, la recherche d'une formule qui aiderait à concilier les points de vue d'un bout à l'autre du pays continue de poser un défi qu'il sera difficile de surmonter.

F Leslie Seidle
Directeur du projet