



L'union sociale revisitée

Dans son discours de Québec en décembre 2005 et dans différentes déclarations par la suite, Stephen Harper s'est engagé à « encadrer le pouvoir fédéral de dépenser ». Depuis quelques mois, des négociations discrètes seraient en cours entre le gouvernement fédéral et les provinces afin de donner un contenu à cette promesse. Peu de choses ont filtré de ces négociations, mais les principaux paramètres sont déjà apparents. Le gouvernement Harper s'engage en effet sur une route plusieurs fois empruntée, et ses intentions de départ ont été clairement annoncées.

Le document *Rétablir l'équilibre fiscal au Canada*, rendu public avec le budget fédéral de mai 2006, est particulièrement révélateur à cet égard. On y lit que, « conformément à l'Entente-cadre sur l'union sociale signée en 1999 », le gouvernement du Canada « limitera le recours au pouvoir fédéral de dépenser dans les domaines de compétence provinciale », afin de faire en sorte « que les nouveaux programmes à coûts partagés lancés dans des domaines de responsabilité provinciale fassent au préalable l'objet du consentement d'une majorité de provinces » et que les provinces et territoires aient un « droit de retrait avec compensation » pour ces programmes, « à condition que des programmes similaires comportant des structures de reddition de comptes équivalentes soient offerts ».

Sauf pour la référence à l'Entente-cadre sur l'union sociale de 1999 (ECUS), cet énoncé de principe est tout à fait conforme au programme électoral des conservateurs. Celui-ci, en effet, ne prenait en compte que les nouveaux programmes à coûts partagés.

L'orientation du budget 2006 n'en est pas moins étonnante. D'abord, elle engage le gouvernement à respecter une entente signée par les libéraux, entente qui s'est avérée peu fructueuse et qui est

plus ou moins tombée en désuétude. Ensuite, elle n'est pas véritablement conforme à ce que prévoyait l'ECUS, qui concernait toutes les « nouvelles initiatives pancanadiennes [...] qu'il s'agisse de financement fédéral ou de programmes à frais partagés », mais n'offrait pas en revanche de véritable droit de retrait avec compensation. Et, surtout, il semble étrange que, pour répondre à une demande de réforme qui vient principalement du Québec, les conservateurs s'inspirent d'une entente que le gouvernement du Québec n'a jamais acceptée.

En février 1999, le gouvernement de Lucien Bouchard avait refusé de signer l'ECUS précisément parce qu'elle reconnaissait au gouvernement fédéral un pouvoir de dépenser dans les champs de compétence des provinces sans accorder un véritable droit de retrait avec compensation. L'Entente offrait tout au plus à une province la possibilité de réinvestir différemment « les fonds non requis ».

La proposition Harper fait un peu mieux en ce qui concerne le droit de retrait, mais elle limite ce droit aux nouveaux programmes à coûts partagés. Or, ceux-ci sont devenus des espèces en voie de disparition dans le paysage intergouvernemental canadien. Depuis quelques années, le recours au pouvoir fédéral de dépenser prend plutôt la forme de transferts conditionnels, de dépenses fédérales directes ou de dépenses fiscales.

La discussion est donc mal engagée. Mais, aussi maladroite soit-elle, la référence fédérale à l'entente de 1999 n'en est pas moins utile puisque, indirectement, elle nous rappelle que le gouvernement du Québec avait alors précisé ce qui, de son point de vue, constituerait une bonne façon d'encadrer le pouvoir fédéral de dépenser.

À l'époque, il avait en effet fait savoir qu'il pourrait se rallier dans la mesure où les autres gouvernements acceptaient

« un droit de retrait inconditionnel avec pleine compensation financière » pour toute nouvelle initiative fédérale, « cofinancée ou non », dans un champ de compétence provinciale. Québec ajoutait qu'une telle proposition ne devait pas être « interprétée comme une reconnaissance directe ou indirecte d'un pouvoir fédéral de dépenser ou d'un quelconque rôle du gouvernement fédéral en matière de politique sociale ». À Saskatoon, en août 1998, Lucien Bouchard avait assoupli un peu cette position en convenant, à la demande des autres provinces, d'affecter les fonds obtenus à la suite de l'utilisation du droit de retrait aux « mêmes champs d'activité prioritaires que les programmes pancanadiens ».

Une formule existe donc, qui permettrait de rallier le gouvernement du Québec tout en obtenant, comme à Saskatoon, l'assentiment de toutes les provinces. Dans la pratique, cette formule ne serait pas simple à mettre en œuvre puisqu'elle couvrirait un grand nombre d'initiatives fédérales potentielles, allant des dépenses directes aux crédits d'impôts, en passant par les transferts sociaux. Mais avec le pouvoir fédéral de dépenser, un pouvoir qui n'est reconnu ni dans les textes constitutionnels ni dans la jurisprudence, on se situe de toute façon dans une zone grise, où les pratiques, les gestes unilatéraux, les négociations et les compromis déterminent en définitive ce qui peut ou ne peut pas se faire.

L'obstacle principal risque d'être le gouvernement Harper. Pour réussir, celui-ci devra aller plus loin que ce qu'il a annoncé jusqu'ici et laisser de côté sa référence inadéquate à l'ECUS. Il devra surtout faire preuve, en accord avec ses engagements, d'ouverture dans sa conception du fédéralisme.

Alain Noël est professeur titulaire au département de science politique de l'Université de Montréal.