

4 mars 2005

Allocution à l'occasion de la Conférence internationale sur le fédéralisme

Madame la présidente,

Distingués invités,

Mesdames, messieurs,

J'aimerais d'entrée de jeu remercier les organisateurs – et plus particulièrement la présidente de cette Conférence, Mme Annemie Neys-Uytterbroeck – pour cette invitation et pour ce privilège qu'ils m'ont accordé de m'exprimer à cette tribune. C'est aussi un plaisir pour moi d'être ici parmi vous pour souligner le 175^e anniversaire de l'indépendance et les 25 ans de fédéralisme de la Belgique. Sans autre préambule, je souhaiterais aborder avec vous le thème du fédéralisme à l'heure de la mondialisation. Comment le fédéralisme peut nous aider à répondre aux défis de la mondialisation? Comment la mondialisation pose un formidable défi au fédéralisme, entre autres le rôle des entités fédérées sur la scène internationale. Mais d'abord, il faut se rappeler quels étaient les défis auxquels devait répondre le fédéralisme à ses débuts.

Le fédéralisme pour relever les défis de la modernité

Dans sa version moderne, le fédéralisme est apparu au tournant du 19^e siècle : Les États-Unis en 1787, la Suisse en 1848 et le Canada en 1867. Le fédéralisme se voulait une alternative à l'État nation pour relever les défis de la modernité en proposant de combiner unité, diversité et décentralisation. Unité, parce que nous pouvons partager des valeurs et une vision communes. Parce qu'il y a des entreprises qui exigent que l'on s'unisse; que l'on mette nos efforts en commun; que l'on agisse de concert pour se développer, prospérer et vivre en sécurité. À l'instar d'autres pays, le développement d'un espace presque entièrement intouché, comme le Canada, avec ce que cela supposait en matière d'infrastructure pour les communications, le commerce, la sécurité, était certainement une entreprise difficile à assumer seul. Le fédéralisme permet la création de grands ensembles cohérents, structurés. La diversité, parce que personne ne souhaite abandonner son identité première. Parce qu'aucun peuple ne souhaite tomber sous la domination d'un autre. Parce que le désir de conserver une emprise réelle sur son environnement et son avenir est naturel.

En 1867, l'union des colonies de l'Amérique du Nord britannique n'aurait pas été possible sans la protection de la diversité que permettait la formule fédérale, car les Québécois n'y auraient pas adhéré, comme l'avait compris John A. Macdonald, un des pères fondateurs de la fédération canadienne et son premier Premier ministre, qui paradoxalement a toujours maintenu qu'il aurait, pour sa part, préféré que le Canada adopte le modèle de l'État unitaire. Le fédéralisme permet la cohabitation de plusieurs identités, de plusieurs légitimités. Il s'agit d'un mode de gouvernance adapté à la complexité. La décentralisation, parce que la centralisation n'est pas une solution à tout. Elle peut être inefficace et non démocratique.

Parce que ceux qui sont les premiers concernés savent généralement ce qui est le mieux pour eux. Outre sa sociologie, on a souvent dit du Canada, un vaste territoire peu peuplé

traversant un continent d'un océan à l'autre, que sa géographie commandait, elle aussi l'adoption du modèle fédéral. Le fédéralisme permet une gouvernance décentralisée, quand cela est préférable et plus efficace. En maintenant un ordre infra-étatique et autonome de gouvernement, il offre aussi un contrepoids politique aux gouvernements centraux qui enrichi la vie démocratique. En ce sens, comme nous l'ont enseigné les premiers penseurs du fédéralisme moderne, notamment les pères de la Constitution américaine, le fédéralisme est étroitement lié à la notion de liberté. L'égalité et le fédéralisme Le 20e siècle a mis le modèle fédéral à l'épreuve, notamment par la tentation de l'uniformité souvent confondue avec l'égalité. On peut être égal tout en étant différent. En fait, la vraie égalité inclut le droit à la différence. C'est en recherchant l'uniformité partout et en l'exigeant de tous que l'on brime le droit à l'égalité. La flexibilité participe à l'essence même du fédéralisme. Mais flexibilité ne veut pas dire absence de règles. Au contraire, l'exigence de règles qui s'imposent aux deux ordres de gouvernement est un des principes fondamentaux du fédéralisme. Mais les règles du fédéralisme doivent refléter le fait que celui-ci est d'abord et avant tout un système de gouvernement ancré dans la réalité, qui postule que les institutions que l'on décide de se donner doivent s'adapter à la sociologie des lieux, et non tenter de fondre celle-ci dans un moule unique. Ainsi, le fédéralisme implique des aménagements asymétriques.

Au Canada, le Québec, étant le principal héritier de la présence française en Amérique, est la seule province majoritairement francophone. Sa culture, son droit privé, ses institutions le distinguent de ses voisines. Compte tenu de cette particularité, l'asymétrie est fondamentale pour le Québec. La Constitution canadienne renferme d'ailleurs plusieurs dispositions de nature asymétrique qui concernent spécifiquement le Québec, bien sûr, mais aussi d'autres provinces. Récemment, mon gouvernement a conclu, avec l'appui des autres provinces, une entente avec le gouvernement fédéral dans le domaine des services de santé. Cette entente est de nature asymétrique et tient compte de la spécificité du Québec. Elle lui assure la marge de manœuvre nécessaire dans ce domaine, et reconnaît expressément, et pour la première fois de notre histoire, l'asymétrie comme un trait positif du fédéralisme canadien. Je suis particulièrement fier de cette entente qui démontre tout ce que le fédéralisme peut offrir et représente pour moi, une voie porteuse d'avenir.

J'ai cependant été quelque peu surpris de voir plusieurs de mes compatriotes canadiens réagir négativement à la suite de la signature de cette entente. Le plus curieux, c'est que ces critiques ne portaient pas tant sur le résultat de l'entente concernant les services de santé; pas plus qu'elles ne découlaient d'un désir, à l'extérieur du Québec, de profiter des mêmes modalités. Non, on en avait contre l'asymétrie en tant que telle, contre la possibilité que l'autre puisse être différent. La peur de la différence est un phénomène qui se retrouve encore un peu partout dans le monde. Plus que jamais, nous devons surmonter cette peur de la différence, non seulement par respect de l'autre, mais également pour notre propre enrichissement. Aujourd'hui, alors qu'à travers le monde, nous nous rapprochons, nous nous rassemblons, alors que nous commençons enfin à tirer toutes les conséquences de nos valeurs communes, de nos désirs communs face à l'avenir, de notre humanité commune, nous réalisons que, en même temps que la différence est quelque chose que nous devons respecter, voir et même valoriser, que cela constitue une richesse collective. La diversité des langues, des cultures, des modes de vie, tout comme celle de notre

environnement, est une valeur que nous devons protéger. Il y a un autre élément essentiel au fonctionnement de la fédération canadienne. Il ne peut y avoir de fédération équilibrée si l'un des ordres de gouvernement se place dans une situation qui dénature le rapport avec l'autre.

Aussi, pour être effectif, le partage des compétences doit-il aller de pair avec le contrôle des leviers financiers appropriés. Sur ce plan, je dois souligner que la fédération canadienne fait face à un défi majeur. Le gouvernement fédéral dispose de revenus supérieurs à ses besoins alors même que les provinces et les territoires ont des besoins supérieurs à leurs revenus. L'équation est simple : il y a déséquilibre entre les revenus et les responsabilités. Les revenus de chaque ordre de gouvernement devraient être d'un niveau qui leur permette d'exercer leurs compétences et d'offrir les réponses aux besoins que la population attend d'eux. Le déséquilibre fiscal, qui favorise le gouvernement central au détriment des provinces, est structurel. Il appelle impérativement des solutions. Le déséquilibre fiscal n'est pas sans impact substantiel sur la marge de manœuvre du gouvernement du Québec et, partant, sur sa capacité d'agir. Au même titre que le respect du partage des compétences, l'équilibre financier et fiscal est un principe essentiel d'une évolution harmonieuse de la fédération canadienne.

La mondialisation et le fédéralisme

Je vous ai parlé du 19^e siècle et des défis de la modernité. En fait, je crois que les défis de la mondialisation ressemblent beaucoup à ceux de la modernité, mais à une autre échelle: Comment faciliter nos échanges et accroître notre prospérité? Comment résoudre les problèmes qui traversent nos frontières? Comment vivre en sécurité et en paix dans le monde? Comment faire tout cela efficacement sans perdre la qualité de notre vie démocratique, notre identité? Je pense que le fédéralisme peut être ici une source d'inspiration. En fait, les défis de la gouvernance fédérale ne sont pas bien différents des défis globaux de la gouvernance à l'ère de la mondialisation. Notre époque ne nous permet plus de gouverner en vase clos. C'est vrai dans une fédération et c'est vrai entre les États souverains. L'ironie de notre époque, c'est qu'alors que la mondialisation nous incite peut-être à nous tourner vers le fédéralisme au niveau supranational, ce même phénomène pose une difficulté majeure pour la pérennité du fédéralisme au sein des fédérations existantes.

Cette difficulté procède du constat que de plus en plus de questions traitées sur le plan international, notamment dans la multitude de forums internationaux créés depuis la Deuxième Guerre mondiale, sont en fait des questions qui relèvent de la compétence des entités fédérées alors que celles-ci n'ont généralement pas ou peu accès à ces nouveaux lieux de délibération politique. Si le monopole de droit ou de fait des gouvernements centraux en matière de relations internationales pouvait se justifier autrefois et qu'il continue de se justifier quand on touche au noyau dur de la compétence fédérale, il est bien difficile de comprendre pourquoi les entités fédérées ne devraient pas avoir une place, un rôle, une voix, lorsque au sein de forums internationaux ou lors de négociations internationales, on traite de leurs domaines de compétence. Au Canada, la situation est d'autant plus paradoxale que le gouvernement fédéral n'a pas, même s'il signe un traité, le pouvoir de le mettre en œuvre s'il porte sur un domaine de compétence provinciale. Soucieux de préserver le principe fédéral, c'est ce qu'ont tranché les tribunaux dans les années 30 au moment où le Canada a

acquis son indépendance face à la Grande-Bretagne. Mais, ils n'ont fourni que la moitié de la réponse. Comment en effet concilier ce qui, en fait, sont deux étapes d'une même opération : la conclusion et la mise en œuvre d'un traité? Dès les années 60, le Québec avait relevé l'incongruité de la situation actuelle à l'aube de la mondialisation. Pour le Québec, ce qui est de compétence québécoise chez-nous est de compétence québécoise partout! Si le Québec a été un précurseur au niveau mondial avec cette doctrine, aujourd'hui, le Canada, doit faire du rattrapage par rapport à d'autres fédérations, particulièrement de ce côté-ci de l'Atlantique. Il faut dire que les fédérations européennes, devant le développement de l'Union européenne, ont peut-être pu prendre plus rapidement qu'ailleurs la pleine mesure du problème et commencer à y remédier. Il faut également dire que le Canada s'est récemment mis au travail, grâce notamment à l'ouverture du premier ministre fédéral, Paul Martin. Des travaux entre les provinces et le gouvernement fédéral sur les principes-cadres devant guider la participation des provinces aux négociations et aux forums internationaux sont en cours. Par ailleurs, l'absence de règles claires n'a pas empêché en pratique le déploiement par certaines provinces, en particulier le Québec, d'une activité internationale constante, et ce, je tiens à le dire, dans le respect de la politique étrangère du Canada et des conventions du système international, qui demeurent foncièrement interétatiques.

Depuis 40 ans, le Québec est actif sur la scène internationale. Il a conclu un grand nombre d'ententes internationales avec des États étrangers. Il dispose d'un important réseau de délégations et de bureaux dans le monde. Même si cela est difficile et peut soulever les passions, il nous faut aujourd'hui relever le défi que pose l'élaboration de règles équitables, fonctionnelles et prévisibles permettant la participation des entités fédérées sur la scène internationale. Mais, pour réussir, nous devons changer certaines mentalités. Il faut vaincre les résistances. Au Canada, lorsqu'il est question de la place des provinces dans les relations internationales, j'entends souvent certains de mes compatriotes dire que le Canada doit parler d'une seule voix sur la scène internationale. Je souhaite de tout cœur que mon pays soit fort. Je n'aime pas la cacophonie plus que les autres et oui, je conviens que cela implique dans certaines circonstances que le Canada parle d'une seule voix. Mais je n'arrive pas à voir pourquoi il faudrait que les provinces soient systématiquement absentes de la scène internationale et étrangère aux négociations qui s'y déroulent. Il ne s'agit pas ici de remettre en cause la politique étrangère du Canada, au contraire. Dans la mesure où le concours des provinces est nécessaire à la mise en œuvre des traités signés par le Canada, en quoi la concertation avec ces dernières et la présence de représentants et d'experts provinciaux aux négociations rendraient-elles le Canada moins fort? Ce serait plutôt, en l'absence d'une telle concertation, le danger que le Canada ne puisse honorer les obligations qu'il aurait contractées qui, selon moi, pourrait être une faiblesse.

Plusieurs voix ne peuvent-elles pas se renforcer mutuellement et valoir mieux qu'une seule? Je suis d'avis que oui. J'en veux pour preuve la coopération étroite entre le gouvernement du Québec et celui du Canada dans le cadre des travaux à l'UNESCO sur l'élaboration d'une convention sur la diversité culturelle. Plus fondamentalement, comment peut-on refuser aux gouvernements fédérés, démocratiquement élus, l'accès à la scène internationale alors que tant d'Organisations non gouvernementales (ONG) (syndicats, entreprises, etc.) ont déjà ce privilège? Je crois que le fédéralisme est promis à un bel avenir au 21^e siècle pour peu qu'on

ne perde pas de vue la philosophie qui l'anime en étant tenté par des solutions imposées d'en haut, des faux raccourcis ou l'utopie de l'uniformité. Le fédéralisme, c'est l'addition de voix, pas l'inverse! Le fédéralisme, comme la démocratie, est un processus qui, s'il peut parfois paraître laborieux, moins expéditif, moins uniforme, parce que plus participatif, génère en général de meilleurs résultats : des résultats avec lesquels les gens aiment mieux vivre parce qu'ils s'y reconnaissent davantage.