

Le Canada : la fédération des fédérations

Allocution prononcée lors du panel intitulé “Canada’s Levels of Government and the Diplomatic Community”, organisé par le Forum des fédérations et le Centre parlementaire

Tenu le 16 avril 2026, 131 Queen Street, Ottawa

Stéphane Dion

Diplomate en résidence
Faculté des arts et des sciences
Université de Montréal

Je ferai valoir que le Canada est la fédération des fédérations. J'entends par là qu'il n'y a pas un autre pays au monde – à l'exception de la Belgique – qui soit autant marqué par ses relations intergouvernementales, entre partenaires constitutionnels.

Je vois cinq raisons à cela, qui expliquent pourquoi les relations fédérales-provinciales exercent une influence fondamentale sur le fonctionnement du Canada.

1. Des provinces fortes

. Dans le monde des fédérations, il y a peu d'entités constitutives plus puissantes qu'une province canadienne. La Constitution du Canada leur accorde de larges compétences législatives propres.

Il y a très peu de politiques que le gouvernement fédéral du Canada peut mettre en œuvre seul sans avoir à coopérer avec les provinces.

Même dans le domaine de la politique étrangère, le gouvernement fédéral du Canada doit souvent obtenir le soutien des gouvernements provinciaux. Bien que le gouvernement fédéral soit celui qui négocie les traités qui sont ensuite ratifiés par le Parlement, leur mise en œuvre dépend des provinces dans leurs vastes domaines de compétence. La jurisprudence constitutionnelle donne très clairement à chaque gouvernement provincial la latitude d'appliquer ou de ne pas appliquer un traité international qui affecte un ou plusieurs de ses domaines de compétence.

La mise en œuvre de traités aussi vastes que ceux tels que les accords de libre-échange avec les États-Unis et le Mexique, ou l'AECG avec l'Union européenne, ou le CPTPP avec l'Asie-Pacifique, affecte inévitablement les compétences provinciales. Par conséquent, le gouvernement fédéral a intérêt à consulter étroitement les provinces et à les associer tout au long des négociations. Il s'agit d'un processus de consultation que notre fédération apprend à mener, en tirant des leçons de chaque négociation passée.

Une autre source de pouvoir pour nos provinces, en plus de l'étendue de leurs pouvoirs législatifs constitutionnels, réside dans leur poids fiscal et budgétaire. En ce qui concerne le total des revenus propres des gouvernements, la part de nos provinces

est nettement plus élevée au Canada que dans d'autres fédérations. Le poids fiscal et budgétaire des provinces canadiennes est également renforcé par le fait qu'elles dépendent moins des transferts fédéraux pour financer leurs activités, par rapport à ce qui se passe dans d'autres fédérations.

2. Des provinces peu nombreuses

Au Canada, il y a peu de provinces : 10 (plus trois territoires), comparé à 23 provinces en Argentine, 26 au Brésil, 31 au Mexique, 50 aux États-Unis, 26 cantons en Suisse, 16 Länder en Allemagne, etc.

Le nombre relativement réduit de provinces canadiennes n'est pas sans conséquences pour notre vie politique. Il contribue de trois manières au moins à faire des provinces des acteurs majeurs du système fédéral canadien. Tout d'abord, il facilite la construction de la cohésion interprovinciale. Une simple téléconférence, par exemple, est encore faisable avec 10 personnes ; elle devient plus compliquée avec 20 ou 30.

Deuxièmement, ce petit nombre permet de tenir des réunions interprovinciales ou fédérales-provinciales fréquentes, et ce, dans tous les domaines : économique, social, environnemental, agricole. Rarement une semaine passe sans au moins une telle réunion. C'est en grande partie grâce à l'élan de ces échanges entre ministres ou hauts fonctionnaires que le fédéralisme canadien évolue.

Troisièmement, le petit nombre de nos provinces empêche que le pouvoir provincial ne soit trop dispersé. Les plus grandes provinces, l'Ontario et le Québec, mais aussi la Colombie-Britannique et l'Alberta, disposent de structures politiques et administratives d'une taille appréciable par rapport à celle du gouvernement fédéral.

3. Le rôle de la Chambre haute

Les sénateurs canadiens ne sont pas élus. Ils sont choisis par le pouvoir exécutif fédéral. Cela a deux conséquences pour notre système fédéral.

Tout d'abord, ces sénateurs non élus ne sont pas en position de rivaliser avec les premiers ministres provinciaux en tant que porte-parole des provinces. La situation est différente aux États-Unis, par exemple, où les sénateurs sont au moins aussi influents que les gouverneurs des États en termes de représentation des États.

Deuxièmement, puisque nos sénateurs sont nommés par l'exécutif fédéral, plutôt que par les branches exécutives ou les législatures des entités constitutives, les

relations intergouvernementales au Canada se déroulent donc entre des branches exécutives qui sont clairement distinctes et non liées institutionnellement par le Parlement. Nous n'avons pas de chambre fédérale des provinces sur le modèle du Bundesrat allemand, par exemple.

4. La force du pouvoir exécutif en comparaison du pouvoir législatif

Il y a 24 fédérations dans le monde. Seules quatre d'entre elles combinent un système parlementaire et un système électoral à majorité simple : le Canada, l'Inde, la Malaisie et Saint-Christophe-et-Niévès. Cette combinaison a tendance à produire des gouvernements, tant au niveau fédéral que provincial, formés par un seul parti qui est généralement capable de faire adopter la législation qu'il propose. En conséquence, les relations intergouvernementales se déroulent entre des gouvernements forts. Lorsque le Premier ministre du Canada et les premiers ministres provinciaux signent un accord, chacun d'eux dispose généralement de la capacité de s'assurer qu'il est mis en œuvre, sans avoir à négocier avec une coalition parlementaire.

En comparaison, les fédérations avec un système présidentiel, telles que les États-Unis, l'Argentine, le Brésil, le Venezuela et le Mexique, ainsi que celles avec un système électoral de représentation proportionnelle, tendent à avoir des relations intergouvernementales plus diffuses et davantage influencées par l'équilibre entre les branches exécutive et législative ou entre les coalitions de partis.

Aux États-Unis, la relation entre la Maison Blanche et le Congrès attire le plus d'attention. Au Canada, c'est la relation entre le Premier ministre et les premiers ministres provinciaux. Dans un certain nombre d'autres fédérations, ce à quoi il faut faire particulièrement attention est l'interaction des coalitions parlementaires.

5. L'existence d'un groupe minoritaire au sein du pays qui constitue une majorité au sein d'une entité constituante

Habituellement, lorsqu'une fédération compte des minorités ethniques, culturelles, linguistiques ou religieuses, elles ont tendance à s'identifier particulièrement au gouvernement fédéral ou aux institutions fédérales en général. Elles ont tendance à voir l'autorité fédérale comme un protecteur.

La situation est différente, cependant, si une minorité constitue la majorité dans l'une des provinces. Dans ce cas, la minorité a tendance à s'identifier particulièrement à la province et à ses institutions puisqu'elle s'y trouve en majorité.

Il n'est donc pas surprenant que les Québécois francophones, en plus de s'identifier au Canada, s'identifient également fortement à leur province et à ses institutions.

Si l'un des grands États des États-Unis était composé d'une population à 80 % hispanique, la dynamique de la fédération américaine serait sans doute modifiée. Au Canada, le Québec est la plus grande province en superficie et la deuxième en population. Le gouvernement du Québec joue un rôle clé dans la promotion de l'autonomie provinciale au Canada. De plus, la présence dans cette province d'un parti séparatiste au pouvoir ou dans l'opposition pendant plus d'un demi-siècle a souvent conféré une dimension existentielle aux relations intergouvernementales, inconnue dans les autres fédérations.

Conclusion

Voici les cinq facteurs qui expliquent fondamentalement l'importance exceptionnelle des relations intergouvernementales au Canada. Aucune autre fédération ne les combine tous les cinq. Les États-Unis ne possèdent aucune de ces caractéristiques. L'Australie, de son côté, n'en a que deux : le petit nombre d'entités constitutives (avec seulement six États) et la force relative de l'exécutif par rapport au législatif. Mais les États australiens ont beaucoup moins de pouvoir et d'autonomie que les provinces canadiennes, le sénat australien est élu, et l'Australie ne possède pas de minorité nationale qui constitue la majorité dans l'un de ses États.

Voilà, mesdames et messieurs les diplomates, les cinq raisons pour lesquelles vous ne devrez jamais perdre de vue, en travaillant avec le Canada, que ce pays est une fédération, la fédération des fédérations.