

**Essay receiving the 3rd Prize of the 2021 Baxter
Family Competition on Federalism**

**Organized by McGill University's Faculty of
Law and the Peter MacKell Chair in
Federalism**

May 2021

**Le régime fédératif face au triptyque structure-conjoncture-fracture :
évolution structurelle des fédérations canadienne et états-unienne
sous l'effet des crises conjoncturelles et des fractures politiques**

Benoit Delerue

Université Jean Moulin Lyon 3

Depuis la fin des années 1860, les États-Unis, mais aussi le Canada, ont été confrontés à des crises sociales, économiques et sécuritaires qui ont appelé des réponses fortes des gouvernements fédéraux. D'abord permise par l'inaction des États fédérés, l'expansion fédérale s'est toutefois heurtée, après la Seconde Guerre mondiale, mais surtout à partir des années 1960, à une vive opposition des élites gouvernantes au niveau fédéré, décidées à faire face à leurs responsabilités. Cet article propose d'analyser l'évolution des relations intergouvernementales dans ces deux fédérations, en trois grandes phases (1862–1929 : consolidation structurelle de l'union par l'interventionnisme fédéral ; 1930–1960 : engouffrement de l'État fédéral dans l'espace laissé vacant par l'inaction des États ; dès 1960 : émergence des États fédérés). L'objectif est de démontrer que le conflit politique a amené le fédéralisme à se stabiliser grâce au déploiement de l'interdépendance, passant du fédéralisme dual au fédéralisme coopératif. Nous concluons que cette évolution est due à la rencontre de trois phénomènes : d'abord, la survenue de *crises conjoncturelles*, suivies par des *transformations structurelles* imposées par l'expansion fédérale, mais finalement repositionnées au profit des États fédérés, sous l'impulsion de *fractures idéologiques* entre élites fédérales et provinciales.

Since the late 1860s, the United States and Canada have been confronted with social, economic and security crises which have called for strong responses from the federal order of government. While first permitted by the inaction of the federated entities, federal expansion then faced vigorous oppositions from political actors at the state/provincial level, which decided to face their own responsibilities after the Second World War and especially since the 1960s. This paper aims to analyze the evolution of intergovernmental relations within these two federations, through the study of three large eras (1862–1929: structural strengthening of both unions through federal interventionism; 1930–1960: federal growth into areas left unfilled by state and provincial governments; after 1960: rise of the federated entities). The objective is to demonstrate that political conflict led to the stabilization of federalism through the progress of interdependence, going from dual federalism to cooperative federalism. We conclude that this evolution can be attributed to the conjunction of three phenomena: first, the occurrence of *critical conjunctures*, followed by *structural transformations* imposed by federal expansion, which were eventually repositioned to the benefit of federated entities, due to *ideological fractures* among federal and state/provincial governing elites.

Dans le *Fédéraliste 45*, James Madison écrit que « *the operations of the federal government will be most extensive and important in times of war and danger; those of the State governments, in times of peace and security* »¹. Le projet fédéraliste du Père fondateur supposait donc une évolutivité du système fédéral, fondée sur un ajustement perpétuel de la puissance de l'État fédéral à la faveur de *crises*, terme qu'Habermas associe à l'identité. Le sociologue considère en effet que « *only when members of a society experience structural alterations as critical for continued existence and feel their social identity threatened can we speak of crises* »². Friedrichs traduit cette formulation par la somme de deux dimensions : l'une subjective, relative à une « *public perception of survival-threatening conditions and challenges to societal identity* », l'autre, objective, à savoir « *unresolved economic "steering problems"* »³. La littérature scientifique s'est abondamment intéressée à l'instabilité intrinsèque du fédéralisme⁴. Cet article entend y contribuer en démontrant qu'une combinaison de trois facteurs, relatifs à une *structure* fédérative permissive, une *conjoncture* critique et une *fracture* politique occasionnant un pluralisme des doctrines, est capable de faire évoluer un système, voire de le stabiliser, *in fine*. Notre hypothèse est que la canalisation par le fédéral des voies de résolution des crises résulte d'une incapacité des États à trouver des solutions, mais que l'expansion du fédéral entraîne inévitablement une réaction coercitive de la part des États désireux de conserver leur part de souveraineté constitutionnelle. Le produit final de cette

¹ A. HAMILTON, J. MADISON & J. JAY, *The Federalist*, Cambridge, Cambridge UP, 2003, p. 227.

² J. HABERMAS, *Legitimation Crisis*, Cambridge, Polity Press, 1988 (1973), p. 3.

³ D. O. FRIEDRICHS, « The Legitimacy Crisis in the United States: A Conceptual Analysis », *Social Problems*, vol. 27, n° 5, 1980, p. 540.

⁴ Voir notamment : P. RILEY, « The Origins of Federal Theory in International Relations Ideas », *Polity*, vol. 6, n° 1, automne 1973. — W. I. JENNINGS, *A Federation For Western Europe*, Cambridge, Cambridge UP, 1940. — E. KAVALSKI & M. ZOLKOS, *Defunct Federalisms: Critical Perspectives on Federal Failure*, Burlington, Ashgate, 2008.

configuration est alors plus d'interdépendance intergouvernementale. Pour démontrer cette hypothèse, nous proposons une rétrospective comparée sur la construction (pan-)nationale canadienne et états-unienne fondée historiquement sur trois grandes phases, depuis la guerre de Sécession, qui ont assuré le passage systématique d'un fédéralisme dual à un fédéralisme coopératif (Tableau 1).

Décennies	1860–1920	1930–1950	1960–1970
Phases	Consolidation structurelle de l'union : interventionnisme fédéral	Engouffrement de l'État fédéral dans l'espace laissé vacant par l'inaction des États	Émergence des États fédérés
Canada	De la Confédération de 1867 à la Crise de 1929	De la Grande Dépression à la Révolution tranquille	De la Révolution tranquille au trudeauisme
États-Unis	De la Reconstruction à la Crise de 1929	De la Grande Dépression à la Grande Société de Lyndon B. Johnson (LBJ)	De la Grande Société de LBJ au reaganisme

Tableau 1 : Trois grandes phases de bouleversement structurel des unions canadienne et états-unienne.

Grâce notamment aux archives gouvernementales, nous verrons, dans un premier temps, les deux premières phases de modernisation des régimes fédératifs nord-américains caractérisées par un renforcement de la puissance fédérale à la fois volontaire, pour tisser le lien national ou pan-national, et imposé par des circonstances exogènes comme la crise de 1929.

Dans un second temps, nous discuterons du retour aux affaires politiques d'États fédérés jusqu'à présent dans un état de léthargie face à l'interventionnisme fédéral.

1. 1862–1960 : Un siècle de montée en puissance de l'État fédéral

À l'issue de la crise de la guerre de Sécession, l'union des États-Unis doit imposer définitivement le projet fédéraliste originel de la nation indivisible par le biais des amendements de la Reconstruction (*Military Reconstruction Acts*)⁵, soutenus par la Cour suprême. En tant qu'entité créatrice de politiques publiques et de réglementations, le gouvernement fédéral doit gagner en légitimité. Cela passera d'abord par l'aménagement du territoire et la consolidation du budget fédéral, en particulier pour financer la sécurité nationale, contre les factions. La guerre de Sécession aura aussi des effets significatifs pour la nouvelle Confédération du Canada, confrontée à des défis similaires de légitimité, et désireuse d'assurer son unité en évitant le désastre subi par son voisin républicain en proie à la doctrine des *states' rights*, dans les années 1860.

1.1. 1862–1929 : Grands projets fédéraux d'aménagement du territoire, consolidation du revenu fédéral, et stratégie de sécurité nationale

La construction des fédérations continentales a d'abord nécessité un renforcement de leur maillage territorial, qui ne pouvait que profiter aux échanges, à la coopération et à l'interdépendance inter-États. Rétrospectivement, en 1977, un rapport américain publié par les Regional Development Commissions établit un lien entre « *transportation, communication and*

⁵ G. L. KNIGHT, « Loyalty Oaths », in R. ZUCZEK (dir.), *Encyclopedia of the Reconstruction Era*, vol. 1, Westport, Greenwood Press, 2006, p. 386.

other technologies » et édification *nationale*⁶. Les moyens de communication modernes et l'innovation technologique ont, en effet, été un facteur d'unité dans l'adversité de la crise sécessionniste, d'abord par le déploiement du chemin de fer transcontinental vers le Pacifique amorcé aux États-Unis par le *Railroad Act* de 1862, puis par un programme fédéral en faveur des autoroutes (*highways*) dès 1918⁷. Du côté canadien, la construction par le fédéral de grandes infrastructures ferroviaires des Provinces maritimes à la Colombie-Britannique visait autant à unir politiquement, économiquement et socialement le pays qu'à contrer une autonomie locale propice à une percée des idées révolutionnaires venues du sud⁸. Il faudra cependant attendre l'après-Seconde Guerre mondiale pour qu'Ottawa, en 1945, annonce une politique nationale d'aide et de coopération aux provinces⁹, qui se traduira quatre ans plus tard par le vote au Parlement fédéral du *Trans-Canada Highway Act* jugé par la Canadian Construction Association comme un « *vital project [...] placed on a partnership basis for the Federal and Provincial Governments* »¹⁰. L'objectif est d'encourager le développement économique en soutenant l'accroissement constant des besoins en transport, domaine relevant définitivement, dans la deuxième moitié du XX^e siècle, de l'intérêt pan-national. Dans un second temps, aux États-Unis, bien que les dépenses fédérales eussent déjà plus que quadruplé dans les trente dernières années de l'ère *antebellum*¹¹, c'est surtout après la guerre civile que le Congrès va accorder d'importantes subventions fédérales, notamment à l'armée américaine dès 1900,

⁶ REGIONAL DEVELOPMENT COMMISSIONS, « Summary Recommendations to the White House Conference on Balanced Growth and Economic Development », 31 décembre 1977, Texas Archives Commission, Fonds OSFR, Dossier Southwest Border Regional Commission, Cote [1990/012-26].

⁷ CANADIAN CONSTRUCTION ASSOCIATION, « A National Highways Policy for Canada », 22 octobre 1963, Archives du Nouveau-Brunswick, Fonds Robichaud, Dossier Federal-Provincial Conference, Cote [RS416, 1963 #108].

⁸ B. DELERUE, « La construction historique du paradigme canadien à la croisée d'influences internes et externes », *Études canadiennes*, n° 86, 2019, p. 175.

⁹ CANADIAN CONSTRUCTION ASSOCIATION, « A National Highways Policy for Canada », *op. cit.*, p. 2.

¹⁰ CANADIAN CONSTRUCTION ASSOCIATION, « National Highway Policy », 22 octobre 1963, Archives du Nouveau-Brunswick, Fonds Robichaud, Dossier Federal-Provincial Conference, Cote [RS416, 1963 #108].

¹¹ L. D. WHITE, *The Jacksonians*, New York, Macmillan, 1954, p. 9.

passant de 400 000 à 1 million de dollars, puis en faisant des gardes nationales la première ligne de défense des États avec la possibilité, actée dans le *Militia Act* de 1903¹², de les fédéraliser en cas d'urgence, ce que le gouvernement fédéral fera notamment dans les années 1960 pour faire respecter la déségrégation dans les États fédérés irresponsables¹³. Cette stratégie de sécurité et d'unité nationales se fait sous l'impulsion du secrétaire à la Guerre Elihu Root qui doit faire face à la réticence des gouverneurs souhaitant conserver une relative autorité sur leurs gardes nationales. En 1906, Root en appelle à la responsabilité des États fédérés, qui peinent encore à reconnaître la légitimité du gouvernement fédéral. En d'autres termes, si les pouvoirs fédéraux se sont accrus, les États ne peuvent s'en prendre qu'à eux-mêmes :

The intervention of the National Government in many of the matters which it has recently undertaken would have been wholly unnecessary *if the states themselves had been alive to their duty toward the general body of the country.*

It is useless for the advocates of states' rights to inveigh against the supremacy of the constitutional laws of the United States *or against the extension of national authority in the fields of necessary control where the states themselves fail in the performance of their duty.*

*The true and only way to preserve the state authority is to be found in the awakened conscience of the states, their broadened views of higher standards of responsibility to the general public; in effective legislation by the states, in conformity to the general moral sense of the country; and in the vigorous exercise for the general public good of that state authority which is to be preserved.*¹⁴

¹² S. SKOWRONEK, *Building a New American State*, New York, Cambridge UP, 1982, p. 214.

¹³ A. DUCKWORTH, « Personal Report: States' Rights », *Dallas Morning News*, c. 1966, LBJ Library, Fonds Connally, Dossier General, Contenant 739.

¹⁴ Nous soulignons. Cité in J. CONNALLY, « Remarks by Governor John Connally at the State Dinner of the National Legislative Conference », 29 septembre 1967, LBJ Library, Fonds Connally, Dossier Miscellaneous, Contenant 610.

Fonctionnant principalement sur le prélèvement des droits de douane, le gouvernement fédéral doit cependant trouver davantage de crédits pour financer la défense nationale, notamment dans le contexte tumultueux de la grande guerre, auquel sera également confronté le Canada. Washington et Ottawa vont ainsi user de leur pouvoir de prélever l'impôt, conformément à l'article premier, section 8, clause 1 de la Constitution des États-Unis et l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (AANB). Aux États-Unis, l'impôt fédéral sur le revenu institué en 1862 pour alimenter, déjà, l'effort de guerre pendant la guerre civile devient permanent en 1913 avec l'institution du XVI^e amendement à la Constitution (qui n'oblige pas le gouvernement fédéral à redistribuer ensuite aux États fédérés)¹⁵. Soutien incontournable de l'innovation de défense, le Congrès fédéral accorde des crédits et encourage les universités très tôt : Les *Morrill Acts* de 1862 et 1890 transfèrent des terrains fédéraux aux États pour y installer des campus universitaires¹⁶. C'est le début d'une dépendance fiscale des États au gouvernement général, avec 10 programmes fédéraux à destination des gouvernements infranationaux créés de 1862 à 1930, augmentant à 24 programmes en 1945, 45 en 1962 (c'est-à-dire un siècle après le premier *Morrill Act*), et enfin 170 seulement cinq ans plus tard, en 1967¹⁷. Au Canada, tout commence en 1917 sous le gouvernement Borden, lorsqu'un impôt sur le revenu est institué au niveau fédéral en tant que mesure temporaire devant contribuer à l'effort de guerre et venant compléter le *Business Profits War Tax Act* de 1916 et la *Loi fédérale sur les mesures de guerre* de 1914, qui sera plus tard invoquée une première fois par Ottawa pendant la Seconde Guerre mondiale, puis une seconde fois lors de la crise d'octobre 1970. En

¹⁵ Des tentatives pour abolir l'impôt fédéral sur le revenu seront engagées par des États dont le Texas dans les années soixante par le vote de résolutions en faveur d'un « Liberty Amendment » à la Constitution américaine. E. E. REED, « Liberty Amendment », 25 décembre 1968, LBJ Library, Fonds Connally, Dossier General, Contenant 739.

¹⁶ J. B. CONNALLY, « Federalism – A Cooperative Responsibility: A Proposal for Coordination and Consolidation of Federal Grant-In-Aid Programs Submitted April 12, 1967, To the U.S. Senate Subcommittee on Intergovernmental Relations », 12 avril 1967, LBJ Library, Fonds Connally, Dossier Texas Conference on Federal-State Relations, Contenant 1023.

¹⁷ *Ibid.*

1942, par le biais d'une convention, Ottawa réclame aux provinces le droit exclusif de prélever l'impôt sur le revenu et sur les corporations afin de « *permettre au Canada de fournir, dans la poursuite de la présente guerre, un effort maximum* »¹⁸. Bien que les provinces aient la possibilité de mettre fin à la convention, la mesure temporaire de fédéralisation de l'impôt est rendue pérenne. La même année, aux États-Unis, le Council of State Governments, organisation non-partisane créée en 1933, va proposer, vainement, de donner aux gouverneurs des « *dictatorial powers during the war emergency* » pour contrer les excès de Washington face à la situation d'urgence de la guerre¹⁹. Au Canada, on finira aussi par répudier les pouvoirs fédéraux acquis en contexte de guerre, surtout au Québec, où le Premier ministre Maurice Duplessis dénoncera, en 1946, « *les accords fiscaux proposés par Ottawa, parce qu'ils tendaient à remplacer le régime d'autonomie fiscale des provinces par un régime de subventions qui permettrait au gouvernement fédéral d'exercer une tutelle financière, ceci étant inconciliable avec la souveraineté des provinces* »²⁰. L'Assemblée législative du Québec finira par instaurer un impôt sur le revenu en 1954²¹. Les plus radicaux s'empareront plus tard des mesures fédérales de guerre pour démontrer la nécessité pour le Québec de se séparer, à l'instar de Rodrigue Guité, deuxième vice-président du Rassemblement pour l'indépendance nationale, mouvement séparatiste fondé en 1960 :

[E]n 1942, profitant de l'état de guerre, le gouvernement fédéral a forcé les provinces à conclure avec lui des ententes spéciales qui donnaient à Ottawa le droit de percevoir l'impôt sur le revenu. Ces ententes ne devaient être valables que pour la durée de la guerre. Mais,

¹⁸ J.-R. THIBODEAU, « "La taxation directe : un pouvoir exclusif des provinces". Mémoire à l'attention de Jean-Jacques Bertrand, président du Comité de la Constitution », 1968, Bibliothèque et Archives Canada, Fonds Trudeau, Dossier 363.42, Cote [MG26, O7, Vol. 332].

¹⁹ *Lawrence Daily Journal-World*, « No Dictatorship », vol. 86, n° 245, 13 octobre 1942, p. 4.

²⁰ MINISTÈRE DES AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES (QUÉBEC), « Les positions traditionnelles du Québec sur le partage des pouvoirs (1900–1976) », 1978, Archives de l'Ontario, Fonds Ministry of Intergovernmental Affairs, Dossier REF 2.1.1 (2), Cote [RG 58-9-1, Q-2.1, 83-1499, Contenant 16].

²¹ J.-R. THIBODEAU, « "La taxation directe : un pouvoir exclusif des provinces" », *op. cit.*

une fois la paix revenue en 1945, le gouvernement fédéral convoque une conférence avec les provinces et déclare son intention de conserver ses revenus de guerre. Par la suite, en 1947, 1952, 1957, Ottawa conclut de nouvelles ententes avec les provinces. Ces ententes sont acceptées par toutes les provinces anglaises mais refusées par le Québec. Le gouvernement québécois, en effet, n'a jamais cessé de dénoncer cette usurpation de pouvoirs de la part d'Ottawa, et Maurice Duplessis, par exemple, s'y est opposé avec acharnement tout le temps qu'il a été au pouvoir.²²

En fait, la fédéralisation de l'impôt faisait qu'« *Ottawa avait des capacités financières qui allaient au-delà de ses compétences* » tandis que « *les provinces avaient des compétences sans les moyens pour les supporter* »²³, créant ainsi un déséquilibre entre besoins et capacités auquel il faudrait *in fine* remédier au niveau provincial. Mais, hormis les nécessités de guerre jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, les gouvernements fédéraux canadien et états-unien s'abstiendront au maximum de légiférer dans le domaine de l'assistance publique aux citoyens, dont les problèmes sociaux étaient encore perçus comme individuels au début du siècle dernier, et auxquels les œuvres de charité au niveau local pouvaient remédier²⁴. La famille et ses « prolongements » — la paroisse et la municipalité — allaient, cependant, bientôt montrer leurs limites, dans un contexte de conjoncture économique critique²⁵.

²² R. GUIE, « Où vont nos impôts ? », *s. d.*, BANQ Vieux-Montréal, Fonds RIN, Dossier Congrès national, Cote [P300, Contenant 1990-10-047/1].

²³ J.-M. FOURNIER, ministre québécois responsable des Relations canadiennes et de la Francophonie canadienne, membre du Parti libéral, entretien réalisé par l'auteur, 5 octobre 2016, Québec (QC).

²⁴ P. BERAMENDI, « North America's Divide: Distributive Tensions, Risk Sharing, and the Centralization of Public Insurance in Federations », in *The Political Geography of Inequality: Regions and Redistribution*, New York, Cambridge UP, 2012, p. 105.

²⁵ J. BROUSSEAU, M. BELLEAU, C. LAMOTHE, J. DECARIE & R. GUIE, « Programme politique du RIN », 12 avril 1965, BANQ Vieux-Montréal, Fonds RIN, Dossier Comité politique, Cote [P300, Contenant 1990-10-047/26].

1.2. La Grande Dépression des années 1930 : l'insuffisance de la charité traditionnelle oblige une réponse centralisatrice

La crise économique de 1929 va illustrer l'incapacité des États fédérés à répondre aux difficultés sociales en Amérique du Nord. Pourtant, les provinces avaient déjà commencé à intégrer les limites des cercles familiaux et des bonnes œuvres : Le Québec, par exemple, avait tenté la « *systématisation de l'assistance* » sociale dès 1921 avec la *Loi de l'assistance publique*, puis notamment la *Loi des accidents du travail* en 1931²⁶, tandis que le rapport rendu en 1963 par le Comité d'étude sur l'assistance publique, dite Commission Boucher, commandé par le gouvernement Lesage le 6 décembre 1961, releva que « *les organismes de charité de l'époque [1921] ne pouvaient plus répondre seuls aux besoins provoqués par les problèmes nouveaux, nés de cette première vague d'industrialisation* »²⁷. Au sud de la frontière, les réformes sociales vont être canalisées dans le *New Deal* du président Roosevelt, mais l'État-providence avait déjà connu ses débuts à l'issue de la guerre de Sécession, lorsque le gouvernement fédéral avait pris en charge les pensions des vétérans, en étroite collaboration avec les États fédérés²⁸. En 1933, Roosevelt déclare, néanmoins, que le recours au gouvernement fédéral ne peut être possible qu'après que les États fédérés et leurs collectivités locales ont eux-mêmes échoué dans leur mission, renvoyant ainsi les États à leurs responsabilités individuelles²⁹. Privilégiant la coopération intergouvernementale, le *Social Security Act* voté le 14 août 1935 implémente un système d'assurance-chômage dont la gestion est confiée aux États fédérés, tandis qu'un régime d'assurance-vieillesse est délégué au

²⁶ *Ibid.*, p. 44.

²⁷ Cité in *Ibid.*

²⁸ T. KOUSSER, « How America's "Devolution Revolution" Reshaped Its Federalism », *Revue française de science politique*, vol. 64, n° 2, 2014, p. 68.

²⁹ Cité in P. BERAMENDI, « North America's Divide », *op. cit.*, p. 125.

gouvernement fédéral³⁰. Le pan « assurance-chômage » du *Social Security Act* contraste cependant avec l'initiative canadienne qui opte pour un programme fédéral dès 1940³¹. Déjà, en 1935, Ottawa avait cherché à légiférer dans ce domaine, conformément aux recommandations formulées en 1919 par la Commission royale sur les relations industrielles, la demande d'emplois s'accroissant avec la démobilisation engendrée par la fin de la Première Guerre mondiale³². Mais c'était compter sans l'avis de la Cour suprême du Canada (1936) et du Conseil privé de Grande-Bretagne (1937) qui déclarèrent l'*Employment and Social Insurance Act* de 1935 *ultra vires*³³, ce domaine social relevant de l'autorité des provinces. En 1937, le gouvernement fédéral décida donc de lancer la Commission royale sur les relations entre le Dominion et les provinces (« Commission Rowell-Sirois ») afin de faire un état des lieux des relations fiscales fédérales-provinciales. En 1940, le rapport rendu met en lumière des dysfonctionnements relatifs au déséquilibre entre les nombreuses compétences des provinces (dont l'assurance-chômage) et leurs faibles capacités financières pour les exercer : Il s'agit là du point de départ annonciateur de politiques publiques de partage vertical de l'impôt (*federal-provincial tax sharing*)³⁴. Mais dans le domaine de l'assurance-chômage, il faudra surtout amender la constitution de 1867 pour offrir au gouvernement fédéral cette compétence. Ce sera chose faite le 10 juillet 1940 avec le passage de la *Loi visant à inclure l'assurance-chômage dans la liste des domaines énumérés à l'article 91 de la Loi de 1867 sur l'Amérique du Nord britannique*. Selon Pablo Beramendi, « *the history of the emergence of the Unemployment Insurance Act (1940) is the history of a failure, the ultimate failure to preserve the welfare*

³⁰ J. BROUSSEAU *et al.*, « Programme politique du RIN », *op. cit.*, p. 43.

³¹ C. WEBBER & A. B. WILDAVSKY cités in P. BERAMENDI, « North America's Divide », *op. cit.*, p. 103.

³² P. BERAMENDI, « North America's Divide », *op. cit.*, p. 105-106.

³³ D. A. SMITH, « Employment Insurance », *op. cit.*

³⁴ L. B. PEARSON, « Statement on Dominion-Provincial Conference: Excerpts from an Address by the Hon. L. B. Pearson at a Meeting in Sussex, NB in connection with the Federal By-Election in Royal », 29 octobre 1960, Archives du Nouveau-Brunswick, Fonds Robichaud, Dossier Dominion-Provincial Conference, Cote [RS416, 1960 #81].

provisions established under the British North America Act (1867), in particular the Act's resort to local and provincial relief and charities as the optimal layer to deal with a problem, unemployment, that was viewed as an individual issue »³⁵. D'autres secteurs seront concernés par l'expansion fédérale, comme les allocations familiales (1944)³⁶, le logement, l'aménagement urbain³⁷, ou le domaine des pensions de retraites, dans lequel Ottawa ne pourra intervenir qu'après une nouvelle réforme constitutionnelle : L'amendement de 1951 transforme cette compétence provinciale en compétence partagée par l'ajout de la section 94A. Du côté états-unien, la continuité de la Nouvelle Donne sera assurée par d'ambitieuses politiques fédérales d'aides et de subventions, d'abord à travers le *Fair Deal* de Truman puis, à partir des années 1960, les *New Frontier* et *Great Society* de Kennedy et Johnson. Toutes ces mesures marquent un coup d'arrêt définitif au fédéralisme dual. Mais c'est compter sans une mobilisation sans précédent des élites au niveau fédéré, qui vont percevoir ces changements structurels comme une atteinte à leurs souverainetés résiduelles et vont pousser de toutes leurs forces vers un repositionnement du fédéralisme en leur faveur.

2. 1960–1980 : Le réveil des « géants endormis » contre le *big government* : vers l'interdépendance intrafédérative

Après la crise de la Seconde Guerre mondiale, et en particulier au tournant des années soixante, une prise de conscience des élites au niveau fédéré quant à l'importance de leurs responsabilités individuelles va se concrétiser politiquement dans ce que des acteurs de

³⁵ P. BERAMENDI, « North America's Divide », *op. cit.*, p. 104.

³⁶ J. BROUSSEAU *et al.*, « Programme politique du RIN », *op. cit.*, p. 44.

³⁷ « Évolution de la participation du gouvernement fédéral dans le logement et l'aménagement urbain », Archives du Nouveau-Brunswick, Fonds Robichaud, Dossier Conference of Tomorrow, Cote [RS416, 1967 #109].

l'époque ont appelé le réveil des « *sleeping giants* » aux cultures politiques individuelles³⁸. De 1963 à 1967, le « fédéralisme créatif », défini par le président Lyndon B. Johnson comme l'avènement de « *new concepts of cooperation between the national capital and leaders of local communities* »³⁹, va accélérer la croissance du monstre fédéral du point de vue des responsabilités fiscales et sociales. De son côté, le Premier ministre canadien libéral Lester B. Pearson va accroître la protection sociale tout en jonglant avec les revendications nationalistes québécoises, car en dépit d'un certain fédéralisme d'ouverture qui contraste avec le conservatisme de John Diefenbaker, son prédécesseur, celui-ci compte faire du Canada « *a nation which is greater than the sum of its parts* »⁴⁰. Des deux côtés de la frontière, il y a donc un double aspect socio-économique et identitaire à prendre en compte dans l'étude des relations intergouvernementales des années 1960–1970, avant tout caractérisées par une diplomatie intrafédérative, voire des rivalités de pouvoirs.

2.1. De la prise de conscience des élites provinciales, à la mise en œuvre de politiques responsables

Au début des années soixante, l'heure est à la contestation contre l'accroissement du revenu fédéral au détriment des États fédérés, dont les besoins s'intensifient avec l'avènement de l'État-providence. Dans une lettre adressée au Premier ministre néobrunswickois Robichaud, le directeur de la Canadian Economic Foundation considère que « *during the last war, the provinces gave up some of their taxation rights on what was assumed to have been a temporary*

³⁸ L'expression est utilisée autant par le gouverneur Connally (Texas) que par le gouverneur Scranton (Pennsylvanie) : J. B. CONNALLY, « Remarks by Governor John Connally at the Texas Research League Annual Membership Meeting », 3 novembre 1967, LBJ Library, Fonds Connally, Dossier Miscellaneous, Contenant 610. — W. W. SCRANTON cité in R. M. MOREHEAD, « Governors, Legislatures Thinking Big Financially », *Dallas Morning News*, 10 août 1966, LBJ Library, Fonds Connally, Dossier General, Contenant 739.

³⁹ Cité par Anthony J. Celebrezze, secrétaire à la Santé, à l'Éducation et aux Services sociaux des États-Unis, in NATIONAL GOVERNORS' CONFERENCE, « Proceedings of the Governors' Conference », 1964, LBJ Library, Fonds Connally, Dossier Miscellaneous, Contenant 563.

⁴⁰ Cité in J. N. TURNER, « Canada – Nightmare or Dream », 2 mars 1964, Archives du Nouveau-Brunswick, Fonds Robichaud, Dossier Royal Commission on Biculturalism and Bilingualism, Cote [RS416, 1964 #116].

basis. These should be recovered »⁴¹. Robichaud est de cet avis : Lors de la Conférence fédérale-provinciale de novembre 1963, il déplore que « *the pressures placed upon provincial budgets by the growth of such programmes seriously endangers the financial capability of provinces to carry out the responsibilities specifically assigned to them by the British North America Act* »⁴². Il faut dire que les programmes à coûts partagés (*cost-sharing programs*) exercent une double dépendance : fiscale bien sûr, mais aussi et surtout politique, doctrinale même, de la part du fédéral. En effet, les gouvernements provinciaux sont dans l'obligation de dépenser les dollars fédéraux dans des programmes canadiens relevant de la compétence constitutionnelle des provinces, et d'ajouter par ailleurs le complément budgétaire, laissant ainsi aux provinces un résidu budgétaire limité pour mettre en œuvre leurs propres programmes. Pour cette raison, Jean Lesage, à l'instar de son homologue néobrunswickois, réclame en 1963 la fin de ce système au profit de versements fiscaux sans conditions (« *no strings attached* »)⁴³. Ce déséquilibre fiscal est également une aubaine pour les séparatistes désireux d'acquiescer l'autodétermination pour le Québec sur le fondement d'un fossé centre-périphérie : Selon le Rassemblement pour l'indépendance nationale, la part fédérale relative à l'imposition dans la Confédération est passée de 51 % en 1919 à 75 % en 1949 et jusqu'à 85 % à l'orée des années 1960⁴⁴. Cela creuse d'autant plus le fossé besoins-capacités que les dépenses provinciales et municipales vont augmenter d'environ 8,5 % annuellement, tandis que celles du gouvernement fédéral croîtront de seulement 6,5 % par an⁴⁵, traduisant un besoin de liquidités plus important

⁴¹ G. J. ROGERS, Lettre à Louis Robichaud, 17 juillet 1963, Archives du Nouveau-Brunswick, Fonds Robichaud, Dossier Provincial Premiers Conference, Cote [RS416, 1963 #102].

⁴² L. J. ROBICHAUD, « Federal-Provincial Conference: Opening Statement », 25 novembre 1963, Archives du Nouveau-Brunswick, Fonds Robichaud, Dossier Federal-Provincial Conference, Cote [RS416, 1963 #110].

⁴³ CANADIAN PRESS, « Ready To Depart From "Cost-Sharing" System? », 30 novembre 1963, Archives du Nouveau-Brunswick, Fonds Robichaud, Dossier Federal-Provincial Conference, Cote [RS416, 1963 #109].

⁴⁴ R. GUITE, « Où vont nos impôts ? », *op. cit.*, p. 12.

⁴⁵ COMITE DU REGIME FISCAL, « Rapport du Comité du Régime fiscal à la Conférence fédérale-provinciale : Extrapolations des revenus et dépenses des gouvernements (projet) », 28 octobre 1966, Archives du Nouveau-Brunswick, Fonds Robichaud, Dossier Federal-Provincial Conference, Cote [RS416, 1966 #102].

du côté des provinces que d'Ottawa. Les États-Unis ne sont pas davantage à l'abri du phénomène : Le gouverneur texan John Connally dénonce, en 1967, « *the intoxicating resources of the federal income tax* » qui a amené Washington à outrepasser ses compétences, « *usurping more and more the areas of activities which have been the province of state and local governments* »⁴⁶. Il en appellera Washington à partager le revenu fédéral avec les États, invitant même le parlement texan à initier un amendement à la Constitution des États-Unis pour obliger le gouvernement fédéral à partager 5 % de l'impôt fédéral sur le revenu avec les États fédérés⁴⁷ afin de répondre aux dépenses croissantes des États et des gouvernements locaux, qui ont progressé de 14 milliards de dollars en 1945 à 95 milliards en 1967⁴⁸. Il en va de même au Canada où « *la part des provinces et des municipalités dans les dépenses publiques [...] est passée, entre 1945 et 1978, de 30,8 % à 67,4 %* »⁴⁹. Mais cette prise de conscience s'accompagne aussi d'une sévère autocritique : À la Conférence nationale des gouverneurs de 1964, Connally déplore l'irresponsabilité des États fédérés :

Our tendency is to blame the Congress and the federal agencies for interfering in our business, forgetting that our own failures may be the root of the trouble.⁵⁰

Ce raisonnement n'est toutefois pas nouveau. Avant lui, Allan Shivers, gouverneur démocrate du Texas de 1949 à 1957, avait averti en 1954 qu'il revenait aux États de répondre aux « *needs of the people at home or an answer will, inevitably, be forced upon us from*

⁴⁶ J. B. CONNALLY, « A relentless cloud of conformity threatens us », 5 mars 1967, LBJ Library, Fonds LBJ, Dossier ST43, Contenant 16.

⁴⁷ J. CONNALLY, « Governor's Message to the Members of the Sixtieth Legislature, Regular Session », 18 janvier 1967, LBJ Library, Fonds Connally, Dossier Miscellaneous, Contenant 610.

⁴⁸ J. B. CONNALLY, « Federalism – A Cooperative Responsibility », *op. cit.*

⁴⁹ C. RYAN, « Le Livre Blanc "La Nouvelle Entente Québec-Canada". Un seul dessein clair : faire l'indépendance du Québec », 2 novembre 1979, BAnQ Vieux-Montréal, Fonds Ryan, Dossier Livre Blanc, Cote [P558, S9, SS2, D114, Contenant 1995-12-001/80].

⁵⁰ J. CONNALLY, « Statement by Governor John Connally, Texas, Fifty-Sixth Annual Meeting of the Governors' Conference », 1964, LBJ Library, Fonds Connally, Dossier Miscellaneous, Contenant 563.

Washington »⁵¹. Cette prise de conscience est aussi transpartisane : Le gouverneur républicain W. W. Scranton de Pennsylvanie déclare, en effet, en 1966 :

During the thirties and forties, state governments were sleeping giants. Washington began pre-empting their responsibilities. But now the giants have awakened. Most state governments have shown tremendous vitality in the past 10 years – far more than ever in their previous history.⁵²

Il en va de même pour le sénateur démocrate Joseph D. Tydings du Maryland, en 1967 :

Those who criticize “Washington” for interfering with “States’ rights” should first consider whether the federal government would have acted at all if the states had fulfilled their own responsibilities in these and other areas of proper state concern. [...]

The federal government did not “steal” state power. In most cases, the states just gave it away.⁵³

Shivers, tout comme Tydings, attribuera cette inaction à la structure gouvernementale dépassée des États, incapables de s’adapter à l’industrialisation, à l’urbanisation, au *boom* démographique, et aux défis du XX^e siècle⁵⁴. En plus de politiques publiques, il faut donc moderniser la machine administrative, des deux côtés du 49^e parallèle. Au Québec, on avait instauré un ministère du Bien-être social dès 1944, lequel avait subi par la suite plusieurs restructurations en 1946, 1959 et 1961⁵⁵. Dans le même temps, Maurice Duplessis avait engagé

⁵¹ Cité in *San Angelo Standard-Times*, « Connally Warns: State To Knuckle Down or Lose », 12 juin 1965, LBJ Library, Fonds Connally, Dossier Newspaper Clippings, Contenant 743.

⁵² Cité in R. M. MOREHEAD, « Governors, Legislatures Thinking Big Financially », *op. cit.*

⁵³ J. D. TYDINGS, « Address of Senator Joseph D. Tydings to the Opening Session of the Southern Governors Conference: “States at the Crossroads: Their Future in Our Federal System” », 11 septembre 1967, LBJ Library, Fonds Connally, Dossier Council of State Governments, Contenant 971.

⁵⁴ *Ibid.* — « Congressional Record: Proceedings and Debates of the 90th Congress, First Session », 25 août 1967, LBJ Library, Fonds Connally, Dossier State-Federal-Local Relations, Contenant 1309.

⁵⁵ J. BROUSSEAU *et al.*, « Programme politique du RIN », *op. cit.*, p. 45.

une lutte contre les subventions catégoriques (*conditional grants*) ou à frais partagés (*shared-cost*), estimant que ce type de financement représentait pour le Québec « *non-constitutional infringement of its rights* »⁵⁶. Puis, dans le contexte de la Révolution tranquille portée par Jean Lesage, l'Assemblée législative du Québec accoucha de la *Loi sur l'assurance-hospitalisation* dont la gestion fut confiée au ministère de la Santé en 1961, dans la même veine que la loi fédérale de 1960⁵⁷. Le *Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)* créé en 1966 visait à financer à hauteur de 50 % toute une gamme de programmes sociaux administrés directement par les provinces, tandis qu'en 1977, les accords sur le *Financement des programmes établis (FPÉ)* prévirent des transferts sans conditions. Aux États-Unis, la Grande Société de Johnson se traduisit par la multiplication de programmes fédéraux d'assistance aux États et aux municipalités, ou l'instauration de programmes pilotés par les États, dont *Medicaid*⁵⁸. Face à la mobilisation des gouverneurs, notamment les critiques formulées par le gouverneur Connally contre l'uniformisation transétatique qui ne peut servir, selon lui, l'unité nationale⁵⁹, le président Johnson est bien forcé d'admettre qu'il existe autant de personnalités que d'États dans l'union⁶⁰ et que « *individual states have very different needs* »⁶¹. Celui-ci entend donc faire du gouvernement national « *a constructive partner in a creative federalism, [which] should help restore fiscal balance and strengthen State and local governments by making available for their use some part of our great and growing Federal tax revenues — over and above existing*

⁵⁶ « Conditional Grants and Shared-Cost Programmes », Archives du Nouveau-Brunswick, Fonds Robichaud, Dossier Federal-Provincial Conference, Cote [RS416, 1965 #94].

⁵⁷ J. BROUSSEAU *et al.*, « Programme politique du RIN », *op. cit.*, p. 44.

⁵⁸ T. KOUSSER, « How America's "Devolution Revolution" Reshaped Its Federalism », *op. cit.*, p. 68.

⁵⁹ J. B. CONNALLY, « Federalism – A Cooperative Responsibility », *op. cit.*

⁶⁰ « Summary Report to the Governor of Texas on Federal-State Relations: Progress on Basic Federal-State Problems », 10 août 1967, LBJ Library, Fonds Connally, Dossier Federal-State Relations, Contenant 1023.

⁶¹ G. ACKLEY, « Memorandum for the President: The Case Against Federal Revenue Sharing with State Governments », 20 décembre 1966, LBJ Library, Fonds LBJ, Dossier Federal Aid, Contenant 14.

aids »⁶². Pour cela, il convoque notamment en juillet 1964 une Task Force on Intergovernmental Fiscal Cooperation⁶³. L'objectif du « *new federalism* »⁶⁴ coopératif qu'il promet est de replacer les États au centre du jeu intergouvernemental en les aidant à redémarrer⁶⁵. Le 11 novembre 1966, Johnson émet une circulaire à l'attention des départements et agences du gouvernement fédéral afin de les inciter à consulter et écouter les élus des États et des gouvernements locaux lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des programmes qui affectent directement leurs affaires⁶⁶. L'année suivante, le président annonce au Congrès son intention de former une nouvelle *task force* en vue de simplifier les procédures d'octroi de subventions⁶⁷. Lors d'une rencontre avec des gouverneurs, le président leur suggère de nommer un fonctionnaire chargé de surveiller les programmes de coopération intergouvernementale, de considérer une modernisation de leurs structures gouvernementales internes, de travailler main dans la main avec leurs représentants au Congrès, et même de participer aux auditions organisées par le Congrès⁶⁸.

2.2. La création d'agences de gestion des relations intergouvernementales dans le cadre d'un fédéralisme coopératif

Face aux défis sociaux et fiscaux des deux côtés de la frontière, il ne peut y avoir qu'une solution : le fédéralisme coopératif, défini par Maurice Sauvé, ministre canadien des Forêts,

⁶² WHITE HOUSE PRESS SECRETARY, « Presidential Statement #6 on Economic Issues: Strengthening State-Local Government », 28 octobre 1964, LBJ Library, Fonds LBJ, Dossier States-Territories, Contenant 89.

⁶³ L. B. JOHNSON, Lettre au gouverneur de Caroline du Sud Donald Russell, 18 décembre 1964, LBJ Library, Fonds LBJ, Dossier ST40, Contenant 15.

⁶⁴ L. B. JOHNSON, Lettre au gouverneur John A. Love du Colorado, 12 juin 1967, LBJ Library, Fonds LBJ, Dossier ST6, Contenant 7.

⁶⁵ W. W. HELLER, « Memorandum for the President: Some Answers to Criticisms of the Plan to Transfer Federal Funds to the States », 14 novembre 1964, LBJ Library, Fonds LBJ, Dossier Federal Aid, Contenant 14.

⁶⁶ OFFICE OF EMERGENCY PLANNING, « Chronology of Federal-State Events », s. d., LBJ Library, Fonds LBJ, Dossier Harry McPherson, Contenant 8.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ J. DEMPSEY, Lettre aux gouverneurs, 4 mai 1967, LBJ Library, Fonds LBJ, Dossier 40-15-20, Contenant 962.

comme la « *consultation before decision* »⁶⁹, et par le député John Turner comme « *a type of federalism different from the classic federalism, with its strict division of powers between local and central governments* »⁷⁰. Le fédéralisme coopératif est donc une stratégie politique visant à placer les États fédérés au cœur du dispositif intergouvernemental en favorisant leur participation à la prise de décision fédérale sans affecter, pour autant, le rôle du gouvernement fédéral. Cette nouvelle approche doit avoir pour effet de renforcer l'interdépendance des deux niveaux de gouvernement et d'encourager une meilleure administration des relations, ce que le fédéralisme dual, trop compartimenté, n'avait pu mettre en œuvre⁷¹. Dans un premier temps, on assiste à une volonté politique de multiplier les rencontres interprovinciales et fédérales-provinciales, des conférences de Premiers ministres ou de gouverneurs, et de secrétariats des affaires intergouvernementales, qui vont caractériser un nouveau sous-type de fédéralisme, dit « exécutif », défini comme « *the relations between elected and appointed officials of the two orders of government in federal-provincial interactions and among the executives of the provinces in interprovincial interactions* »⁷². La Conférence fédérale-provinciale canadienne de 1963, dont le communiqué final annonce une « *consultation étroite et permanente* » entre le gouvernement fédéral et les provinces, « *dans le cadre du respect mutuel des diverses compétences* », afin de réviser « *les ententes fiscales et les programmes conjoints* », plébiscite clairement le fédéralisme coopératif⁷³. Des initiatives seront prises en ce sens, comme l'échange de fonctionnaires entre gouvernements pour renforcer la compréhension et l'efficacité

⁶⁹ Cité in « Provincial Mergers Might Work », 8 octobre 1964, Archives du Nouveau-Brunswick, Fonds Robichaud, Dossier Union of Maritime Provinces, Cote [RS416, 1966 #225].

⁷⁰ J. N. TURNER, « Canada – Nightmare or Dream », *op. cit.*, p. 6.

⁷¹ Corwin définit le « *Dual Federalism* » comme « *two centers of government [which] are “sovereign” and hence “equal” [...] within their respective spheres* », ajoutant que « *the relation of the two centers with each other is one of tension rather than collaboration* ». E. S. CORWIN, *American Constitutional History*, New York, Harper & Row, 1964, p. 148.

⁷² D. V. SMILEY, *Canada in Question: Federalism in the Eighties*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1980, p. 91.

⁷³ « Texte du communiqué émis à l'issue de la conférence fédérale-provinciale », s. d. (c. 1963), Archives du Nouveau-Brunswick, Fonds Robichaud, Dossier Federal-Provincial Conference, Cote [RS416, 1963 #109].

intergouvernementales, dans un contexte de complexification technique toujours plus importante du fédéralisme fonctionnel⁷⁴.

Mais la discussion ne suffit pas à combler le besoin de liquidités des États pour leur permettre de piloter les programmes : Les transferts d'argent vont ainsi s'intensifier pour atteindre 27 milliards de dollars du côté canadien en 1985–86, soit environ 19,4 % des dépenses du gouvernement fédéral⁷⁵ et 83 milliards en 1979 du côté états-unien (contre 1 milliard en 1946)⁷⁶. Force est de constater qu'il y eut davantage de programmes de subventions créés par Washington de 1963 à 1967 qu'au cours du siècle qui suivit le *Morrill Act of 1862*⁷⁷. La conséquence directe de l'accroissement sans précédent des programmes fédéraux a été de provoquer un véritable « *administrative chaos* » à tous les étages gouvernementaux, y compris au sein d'un gouvernement fédéral inadapté, dépassé et « *poorly organized* »⁷⁸. Le programme présidentiel de lutte contre la pauvreté (*War on Poverty*), autrefois populaire, devient un fardeau administratif, qui piègera également le Premier ministre canadien Pearson : Celui-ci avait emprunté la rhétorique de son homologue pour se confronter ensuite à un véritable imbroglio interadministratif⁷⁹. Pour orienter ces flux massifs de dollars, on va donc assister à une modernisation administrative à l'échelle fédérale, provinciale et intergouvernementale⁸⁰. En

⁷⁴ INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION OF CANADA, « A Proposal for the Interchange of Civil Servants Between Governments in Canada, Prepared for the Premiers' Conference », 1^{er} août 1963, Archives du Nouveau-Brunswick, Fonds Robichaud, Dossier Provincial Premiers Conference, Cote [RS416, 1963 #102].

⁷⁵ CONSEIL POUR L'UNITE CANADIENNE, « Les "paiements de transfert" fédéraux-provinciaux », *Bulletin d'analyse politique*, vol. 3, n° 2, mars 1986, Bibliothèque et Archives Canada, Fonds Conseil de l'unité canadienne, Dossier Political Analysis Newsletter, Cote [R11883, Vol. 40].

⁷⁶ M.-F. TOINET & H. KEMPF, « La fin du fédéralisme aux États-Unis ? », *Revue française de science politique*, vol. 30, n° 4, 1980, p. 752.

⁷⁷ J. B. CONNALLY, « Federalism – A Cooperative Responsibility », *op. cit.*

⁷⁸ J. RESTON, « Administrative [...] », 1966, LBJ Library, Fonds Connally, Dossier State-Federal-Local Relations, Contenant 1309.

⁷⁹ *Financial Post*, « Poverty fighters are poised for big drive », 22 mai 1965, Archives du Nouveau-Brunswick, Fonds Robichaud, Dossier Federal-Provincial Conferences, Cote [RS416, 1965 #95].

⁸⁰ « The Emergence of Intergovernmental Machinery », *s. d. (c. 1974–1976)*, Archives de l'Ontario, Fonds Ministry of Intergovernmental Affairs, Dossier CICS, Cote [RG 58-9-1, FD-3, 79-964, Contenant 12].

1967, tandis que le sénateur américain Edmund Muskie propose la création, au sein du Bureau ovale, d'une nouvelle agence de coordination intergouvernementale, le National Intergovernmental Affairs Council⁸¹, la National Governors' Conference décide d'ouvrir un organe de liaison conjoint à tous les États à Washington : l'Office of Federal-State Relations, effectif dès mars 1967⁸². Côté canadien, Lesage avait proposé la création d'un secrétariat permanent pour les relations fédérales-provinciales, à Ottawa⁸³, à la manière du Council of State Governments, aux États-Unis⁸⁴, tout comme le Premier ministre de l'Ontario, John Robarts, favorable à un comité ministériel de coordination des politiques économiques fédérales-provinciales⁸⁵. Au lieu de cela, Lesage réussit à faire de la Conférence des Premiers ministres une rencontre annuelle, depuis 1961⁸⁶. Avec la tenue régulière de la Conférence fédérale-provinciale, la Conférence des Premiers ministres contribue à la logique d'un fédéralisme exécutif de coopération⁸⁷.

Pour les États fédérés, le défi que représentent les transferts fiscaux est considérable. Face à « *l'émergence et l'enracinement de la grande bureaucratie fédérale* »⁸⁸, il y eut donc des initiatives provinciales pour canaliser ces flux, comme au Québec où la Révolution tranquille

⁸¹ E. S. MUSKIE, Lettre à John Connally, 4 janvier 1967, LBJ Library, Fonds Connally, Dossier Legislation, Contenant 996.

⁸² NATIONAL GOVERNORS' CONFERENCE, « Strengthening the States in the Federal System », 1967, LBJ Library, Fonds Connally, Dossier National Governors' Conferences, Contenant 963.

⁸³ CANADIAN PRESS, « Quebec Asks Voice On Finance Policies », *The Daily Gleaner*, s. d. (c. 1963), Archives du Nouveau-Brunswick, Fonds Robichaud, Dossier Federal-Provincial Conference, Cote [RS416, 1963 #109].

⁸⁴ « Federal-Provincial Liaison », Archives du Nouveau-Brunswick, Fonds Robichaud, Dossier Federal-Provincial Conference, Cote [RS416, 1965 #94].

⁸⁵ CANADIAN PRESS, « Premiers », s. d. (c. 1963), Archives du Nouveau-Brunswick, Fonds Robichaud, Dossier Federal-Provincial Conference, Cote [RS416, 1963 #109].

⁸⁶ « Federal-Provincial Liaison », *op. cit.*

⁸⁷ C. R. MCELMAN, Lettre à Richard H. Leach, 25 août 1965, Archives du Nouveau-Brunswick, Fonds Robichaud, Dossier Federal-Provincial Inquiries, Cote [RS416, 1965 #97].

⁸⁸ R. LEVESQUE, « Déclaration de Monsieur René Lévesque, Premier ministre du Québec, à l'ouverture de la Conférence des Premiers ministres sur la Constitution », 30 octobre 1978, BAnQ Vieux-Montréal, Fonds Lévesque, Dossier Déclaration du PM, Cote [P18, S5, SS4, SSS1, D2, Contenant 1992-02-005/9].

impulsa un « *désir de construire sa machine de fonction publique* » qui traduisait une volonté politique d’acquérir « *les moyens d’exercer [ses] compétences* », ainsi que les « *outils d’un État normal, certainement d’un État fédéré qui veut jouer* », car le Québec ne possédait jusqu’alors que très peu de ministères (aucun, par exemple, pour l’éducation et la culture)⁸⁹. Jean-Marc Fournier témoigne que c’est la création de ces outils pour exercer les compétences qui a alors entraîné un basculement de la centralisation à la décentralisation d’après-guerre⁹⁰. Le Québec pouvait ainsi, grâce à cette nouvelle artillerie, négocier des ententes avec le Canada, par exemple dans le domaine de l’immigration⁹¹. On notera surtout la création en 1961 du ministère québécois des Relations fédérales-provinciales, imité par la suite par d’autres provinces, dont l’Alberta⁹². Cependant, certaines provinces, comme le Manitoba et les Provinces maritimes, s’abstiendront de faire de même, soit parce que l’intervention fédérale a pu être perçue positivement dans certaines régions du *Rest of Canada*, soit parce que ces dispositifs constituent un coût non-négligeable pour des provinces moins peuplées⁹³. On constate une même dynamique du côté des États-Unis, en particulier chez les grands États : En 1964, le gouverneur du Texas se dote d’une nouvelle agence, le Texas Office of Economic Opportunity, faisant écho au vote de l’*Economic Opportunity Act of 1964* par le Congrès⁹⁴. L’année suivante, le parlement texan décide de la création de la Division of State-Federal Relations au sein du bureau du gouverneur. Celle-ci est chargée d’identifier les programmes fédéraux auxquels le Texas est

⁸⁹ J.-M. FOURNIER, entretien du 5 octobre 2016 avec l’auteur, *op. cit.*

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Ibid.*

⁹² D. W. STEVENSON, « Notes for Possible Use at Niagara Institute Seminar », 17 novembre 1977, Archives de l’Ontario, Fonds Ministry of Intergovernmental Affairs, Dossier FD-1d-1, Cote [RG 58-9-1, FD-1, 83-1499, Contenant 1].

⁹³ J.-M. FOURNIER, entretien du 5 octobre 2016 avec l’auteur, *op. cit.*

⁹⁴ « Press Memorandum – Office of the Governor », 9 novembre 1967, LBJ Library, Fonds Connally, Dossier Miscellaneous, Contenant 610.

éligible, pour en informer ensuite le gouverneur et le parlement⁹⁵. La Division (devenue une agence indépendante en 1971, le Texas Office of State-Federal Relations), comporte surtout une délégation à Washington, où elle effectue un travail de *lobbying* et de *monitoring*⁹⁶. Son directeur, Wayne Gibbens, dira en 1968 que les années 1962–1966 furent « *explosives* » en termes de programmes fédéraux, à tel point qu’il était devenu impossible pour les États fédérés de tenir la cadence, forçant même la Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR)⁹⁷ à publier en 1966 un catalogue des aides fédérales disponibles⁹⁸, suivi du Catalog of Federal Assistance Programs par l’Office of Economic Opportunity en 1967⁹⁹. En 1968, plus de 1270 programmes étaient, en effet, proposés par Washington aux États¹⁰⁰. Il faudra du temps avant que cette nouvelle machinerie ne montre ses effets, toutefois : En 1967, le gouverneur Connally considère toujours les programmes fédéraux ingérables, les agences fédérales et régionales inefficaces, et la consultation intergouvernementale insuffisante¹⁰¹. Il déclare, à l’ouverture de la Texas Conference on Federal-State Relations de 1967 :

⁹⁵ TEXAS HOUSE OF REPRESENTATIVES, « Division of State-Federal Relations in the Office of the Governor », LBJ Library, Fonds Connally, Dossier State-Federal Relations, Contenant 490.

⁹⁶ TEXAS OFFICE OF STATE-FEDERAL RELATIONS, « OSFR Priority Issues (draft) », janvier 1993, Dolph Briscoe Center for American History, Fonds Richards, Dossier Gub-Fainter’s Files, Cote [95-019/750].

⁹⁷ L’ACIR est née des suites du Rapport Kestnbaum qui, en 1955, mit en lumière les défis à relever en matière de relations intergouvernementales complexes dans les États-Unis de l’après-guerre. Sa création annonce les prémices d’un fédéralisme coopératif. T. CONLAN, « From Cooperative to Opportunistic Federalism: Reflections on the Half-Century Anniversary of the Commission on Intergovernmental Relations », *Public Administration Review*, vol. 66, n° 5, septembre 2006, p. 663.

⁹⁸ GOVERNOR’S OFFICE – DIVISION OF STATE-FEDERAL RELATIONS, « A Report to the Governor and Texas Legislature », 1^{er} octobre 1968, Texas Legislative Reference Library, Cote [G851.3 R299].

⁹⁹ « Summary Report to the Governor of Texas on Federal-State Relations: Progress on Basic Federal-State Problems », *op. cit.*

¹⁰⁰ NATIONAL GOVERNORS’ CONFERENCE, « Resolution on Improved Management and Reporting of Federal Assistance Programs (60th Annual Meeting) », 21–24 juillet 1968, LBJ Library, Fonds Connally, Dossier National Governors’ Conferences, Contenant 962.

¹⁰¹ J. CONNALLY, « Opening Remarks by Governor John Connally at the Texas Conference on Federal-State Relations », 6 juin 1967, LBJ Library, Fonds Connally, Dossier Texts, Contenant 249.

Intergovernmental relations is not an end in itself. It is only a process, and at the moment, it is a process which leaves much to be desired. The process is presently characterized, in large measure, by misunderstanding, disharmony and, in some instances, utter confusion.¹⁰²

Plus qu'une dépendance fiscale, le risque réside également dans une dépendance à l'action politique fédérale, qui ne peut être que contraire au principe du partenariat impliquant l'égalité des partenaires, tel que l'entendait Connally :

We need more than anything else at this time to face up to the fact that abdication of our responsibilities to provide strong and effective state and local government can lead inevitably to total dependency upon the federal government. When this occurs, we will no longer have a federal system or a partnership between our states and our Federal government, because a partnership implies implicitly that each party contribute effectively of its resources. [...] When one partner surrenders or abdicates its responsibility, it surrenders and abdicates also its right to play an effective role in the partnership.¹⁰³

On ne peut que constater le même scepticisme du côté des provinces canadiennes, exprimé, par exemple, par l'Alberta en 1966 :

Too frequently, new, costly social welfare programs and other shared-cost projects have been developed by Federal Government departments with little or no prior consultation with the Provinces, notwithstanding the fact that such programs are primarily in the field of provincial constitutional jurisdiction. [...] [T]he most objectionable aspect is the usurping by the Federal Government of the Provinces' constitutional right and authority to make their own policy decisions with respect to public services and programs which fall

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ J. CONNALLY, « I come before you tonight filled with a sense of deep concern for the future of our State [...] », LBJ Library, Fonds Connally, Dossier Miscellaneous, Contenant 610.

within their sphere of jurisdiction and for which they must assume financial responsibility in whole or in part.¹⁰⁴

C'est donc une perte d'autorité et, *in fine*, de souveraineté résiduelle, qui est en jeu. Le sénateur démocrate John Stennis du Mississippi conclut que « *the brand of "federalism" is running wild and unless it is checked we will have nothing but a centralized government in which the majority of the people will be held in bondage to a remote bureaucracy by a network of federal grants and subsidies* »¹⁰⁵. L'incapacité des États fédérés à s'adapter aux nouveaux enjeux du XX^e siècle a donc constitué, selon les mots du gouverneur du Texas John Connally, une « *crisis of confidence* » imposée aux États par les crises successives du siècle *postbellum*, les forçant, *in fine*, à prendre leurs responsabilités¹⁰⁶.

Conclusion : La transformation fédérative au gré du triptyque structure-conjoncture-fracture

Dans un contexte de crises tout à fait conjoncturelles, les fédérations nord-américaines ont engagé des transformations structurelles coïncidant avec une volonté de renforcer et moderniser l'État fédéral, tandis que l'État fédéré a conservé un fonctionnement traditionnel, sur fond d'attentisme vis-à-vis des défis du XX^e siècle. Les mesures temporaires instaurées par le gouvernement fédéral se sont, cependant, systématiquement muées, au Canada comme aux États-Unis, en mesures permanentes. La multiplication des programmes fédéraux provoqua une dépendance fiscale des États, mais l'affirmation politique de ces derniers, d'abord timide après

¹⁰⁴ « Submission by the Province of Alberta to the Federal-Provincial Tax Structure Committee », 14 septembre 1966, Archives du Nouveau-Brunswick, Fonds Robichaud, Dossier Federal-Provincial Conference, Cote [RS416, 1966 #102].

¹⁰⁵ D. LAWRENCE, « A Crisis for U.S. Federalism », *The Ocala Star Banner*, s. d. (c. 1967), LBJ Library, Fonds Connally, Dossier Federal Project Applications, Contenant 1023.

¹⁰⁶ J. CONNALLY, « I come before you tonight filled with a sense of deep concern for the future of our State [...] », *op. cit.*

la Seconde Guerre mondiale, puis énergique dans les années 1960, força un repositionnement de la doctrine fédérale, à la faveur d'une dépendance idéologique de l'État fédéral aux États fédérés, fondée sur l'idée que le gouvernement fédéral est l'agent des États, dont il ne peut usurper les responsabilités constitutionnelles. Le partenariat interdépendant fédéral-États se caractérise ainsi par une double dépendance, bidirectionnelle, fondée sur les transferts fiscaux et la confiance mutuelle. De ce fait, le fédéralisme coopératif ne pouvait réussir qu'à la condition que les acteurs politiques au niveau fédéré consentissent à l'action fédérale, au risque de provoquer une crise de légitimité, c'est-à-dire une « *situation involving the withdrawal of all loyalty and support when the normative commitment to society has been undermined* »¹⁰⁷. C'est ce que nous appelons la *fracture*, c'est-à-dire la multiplication des stratégies politiques permises par les structures fédératives de souverainetés plurielles, sur laquelle reposent les transformations *structurelles*, destinées à répondre aux crises *conjoncturelles*. En d'autres termes, dans un État fédéral, « *la politique intérieure devient une sorte de diplomatie* »¹⁰⁸. Les décennies qui cloront le XX^e siècle devront donc prendre cet aspect crucial du problème en considération, conformément aux recommandations du Conseil pour l'unité canadienne, pour qui « *[l]’unité du pays se mesure à la qualité des relations qu’entretiennent le fédéral et les provinces* »¹⁰⁹. L'idée est présente également aux États-Unis, où on exhorta dès les années 1960 un partenariat fédéral-États fondé sur les « *three C's – communication, cooperation, and coexistence* »¹¹⁰.

¹⁰⁷ A. VINCENT, *Theories of the State*, New York, Basil Blackwell, 1987, p. 177.

¹⁰⁸ M. HAURIOU, *Principes de droit public*, Paris, Société du Recueil Sirey, 1916, p. 319.

¹⁰⁹ CONSEIL POUR L'UNITÉ CANADIENNE, « Les "paiements de transfert" fédéraux-provinciaux », *op. cit.*

¹¹⁰ B. G. HACKNEY, Lettre à John Connally, 9 juin 1967, LBJ Library Fonds Connally, Dossier Federal-State Relations, Contenant 1023.