

**PERCEPTIONS DE L'INTERDÉPENDANCE INTRAFÉDÉRATIVE : À QUI PROFITE LE
FÉDÉRALISME ? ANALYSE COMPARATIVE DU RAPPORT FISCALITÉ-CONFIANCE DANS LES
RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES AU CANADA ET AUX ÉTATS-UNIS**

Benoît DELERUE, Doctorant contractuel

**Univ Lyon, Université Jean Moulin Lyon III, Institut international pour la
Francophonie (2IF), EA 4586, CLESID, F-69007, LYON, France**

Résumé

Les systèmes fédéraux nord-américains reposent sur une multitude de relations d'interdépendance intrafédérative. En premier lieu, l'interdépendance dépend de l'impact, sur un même corps de citoyens, des politiques élaborées à plusieurs niveaux de gouvernement. Dans un deuxième temps, cette interdépendance verticale est régie par un rapport fiscalité-confiance. L'État fédéral, grâce à son pouvoir de dépenser virtuellement illimité, exerce une dépendance fiscale des États fédérés dopés aux transferts fiscaux. Dès le début du XX^e siècle, les gouvernements centralisateurs canadien et étatsunien ont en effet usé de ce biais jusqu'à exercer une véritable dépendance des États fédérés en matière de redistribution de l'impôt créant parfois, entre États, des disparités ou un sentiment d'inégalité. De l'autre côté, les États en tant que relais indispensables à l'application des programmes fédéraux d'une part, et contributeurs du projet fédéraliste d'autre part, exercent une dépendance idéologique auprès de l'État fédéral qui détient, constitutionnellement, son pouvoir des entités fédérées : ceux-ci renouvellent, implicitement, leur confiance au pacte fédératif, ou s'opposent au Fédéral par le biais de revendications autonomistes. Dans le cas des États-Unis, les empiètements fédéraux sont un argument de défiance des États fédérés traditionnellement conservateurs, principalement dans la région sudiste du pays. Au Canada, le pouvoir de dépenser fédéral est décrié par les souverainistes tandis que la péréquation contribue tantôt à la fédéralisation par l'harmonisation des revenus, tantôt à la perception d'une dépendance fiscale qui profite au Fédéral. Ainsi, l'interdépendance verticale, si elle consolide les systèmes fédéraux par le biais de dépendances réciproques et limite le risque sécessionniste, est aussi susceptible de nourrir des conflits intergouvernementaux quant à la juste répartition des compétences. Enfin, l'interdépendance horizontale quant à elle facilite la coopération inter-États de deux manières : elle permet soit un regroupement d'États, soit de répondre à une concurrence entre États. En nous appuyant sur nos enquêtes de terrain et notre recherche archivistique et journalistique, nous tenterons d'analyser cette interdépendance intrafédérative multidimensionnelle. Paradoxalement, entre transferts fiscaux verticaux et ententes inter-États, il convient de se demander quel niveau de gouvernement sort vainqueur de cette interdépendance accrue, en particulier du point de vue des perceptions politiques au niveau fédéré.

Abstract

North American federal systems rest on a multitude of intrafederative interdependent relations. Firstly, this interdependence relies on the impact – on a same body of citizens – of policies crafted at several levels of government. Secondly, this vertical interdependence is governed by a fiscal-trust connection. The federal government tends to apply a fiscal dependence upon federated units via fiscal transfers, thanks to its spending power. From the beginning of the 20th century, Canadian and U.S. centralizing governments have used this power to the extent where they created a dependence at the federated level in terms of revenue redistribution, which may be the result of disparities between member states, or at least a perception of inequality. From the federated perspective, member states acts as inevitable intermediaries between federal programs and the population, while contributing to the federalist project, creating an ideological dependency from the federal state, which historically, constitutionally holds its power from the federated entities: the latter implicitly renew their trust in the federative pact or confront the federal entity by way of autonomist claims. The case of the United States shows that federal encroachments are used by traditionally conservative states defending their rights, especially in the Southern parts of the country. In Canada, the spending power is denounced by sovereigntists while the system of equalization payments contributes sometimes to federalization via harmonization of revenues, sometimes to the perception of a fiscal dependency favorable to the federal government. Thus, vertical interdependence both consolidates federal systems thanks to a two-way dependency that limits the secessionist risk and potentially nourishes intergovernmental conflicts vis-à-vis the just distribution of powers. Last but not least, horizontal interdependence facilitates cooperation between member units through regionalization, as a response to competition. Resting on archival research, this paper proposes an analysis of this multidimensional intrafederative interdependence, and tries to determine if a level of government stands out as the big winner of this ever increasing interdependence, especially from the point of view of political perceptions at the federated level.

INTRODUCTION : FONDEMENTS THÉORIQUES ET ASPECTS MULTIDIMENSIONNELS DE L'INTERDÉPENDANCE INTRAFÉDÉRATIVE

Alors que les réalistes considèrent les relations internationales comme anarchiques, c'est-à-dire que tout État-nation est potentiellement un ennemi pour l'autre en l'absence d'autorité supérieure à caractère normatif, et se concentrent ce faisant sur l'économie et les facteurs matériels comme attributs de la puissance, les constructivistes se sont eux attachés à mettre en lumière autant les agents que les structures (Kowert 1998). Pour Alexander Wendt, chef de file du projet constructiviste, les États façonnent leurs comportements sur les identités et les valeurs. Dans l'ère de la globalisation, la perception d'intérêts économiques communs et du besoin de sécurité a favorisé le développement d'associations régionales, allant de l'intégration économique à l'amalgamation en communautés politiques éliminant ce faisant, au sein d'une seule et même politique (ou quasi-politique, comme l'Union européenne), le conflit armé. Au cours du XX^e siècle, les États-nations reconnaissent que l'isolationnisme ne peut plus fonctionner. De ce fait, toutes les régions du globe sont aujourd'hui engagées dans une forme de coopération plus ou moins avancée. La charte des Nations Unies fonde la société internationale sur l'interdépendance en reconnaissant l'égalité souveraine de toutes les nations, grandes et petites, riches et pauvres. Même les États-Unis d'Amérique, hyperpuissance économique et militaire, agissent sur un plan d'égalité au niveau régional, lorsqu'en 1947 le Secrétaire d'État américain George B. Marshall, s'adresse aux partenaires latino-américains de leur « chasse-gardée » traditionnelle depuis la Doctrine Monroe des années 1830, lors de la conférence panaméricaine à Rio de Janeiro en faisant de l'égalité entre les nations un droit aussi « *fondamental* » que l'égalité entre les individus (Klein 1974). La réalité politique et économique entre hégémons du centre et nations défavorisées de la périphérie rend toutefois l'interdépendance asymétrique. Dans les années 1970, le concept d'interdépendance complexe grandit donc avec la modernité, en même temps que s'impose la mondialisation (Keohane et Nye 2012). Pour certains, cette globalisation des échanges internationaux menace la souveraineté des États ; pour d'autres, la souveraineté, indivisible et inébranlable, est avant tout une histoire de contrôle plutôt que d'autorité (Thomson 1995 *in* Krasner 2001, 8). Le « Nouvel Ordre Mondial » post-guerre Froide facilitera l'accroissement de cette interdépendance entre les puissances, en même temps qu'un regain d'intérêt pour la souveraineté étatique (Biersteker et Weber 1996). Bien que la fédération soit un système normatif, c'est-à-dire fondé sur des normes établies constitutionnellement et qui ne permettent, en théorie, aucun désordre structurel, l'interdépendance est aussi facilement applicable aux relations entre unités composites d'un

système fédéraliste, à cause de pouvoirs réservés, d'une intégrité territoriale, et d'une autorité exclusive dans certains domaines accordés aux États membres, faisant d'eux des entités potentiellement « souveraines », « demi-souveraines » ou tout au moins autonomes dans la fédération. Wendt identifie notamment trois types d'anarchie dans les relations internationales : hobbesienne (les États se perçoivent comme des ennemies), lockéenne (comme des rivaux) et kantienne (comme des amis) (Wendt 1999). Bien sûr, un système fédéraliste a éliminé la guerre en son sein, et c'est d'autant plus vrai après la guerre de Sécession, aux États-Unis. Malgré tout, les États fédérés peuvent se percevoir tantôt comme des amis, tantôt comme des rivaux, du fait que les élites au niveau fédéré entendent défendre les intérêts particuliers de leur État. L'indépendantisme est aussi une réalité conflictuelle à laquelle se confrontent les communautés de sécurité pluralistes ou amalgamées, autant au Canada où le projet séparatiste est porté, politiquement, par le Parti québécois sur la scène provinciale et le Bloc québécois sur la scène fédérale, qu'aux États-Unis, du moins socialement : velléités autonomistes sans être séparatistes d'une frange de la droite dure, et mouvement séparatiste sporadique à gauche notamment aujourd'hui en Californie porté par le nouveau mouvement *Yes California*, qui appelle au référendum en faveur d'un Calexit en 2019.

Le système à couches caractéristique des fédéralismes permet une prise de décisions à deux niveaux de responsabilité et d'autorité qui ont, de par leur implication sur un même territoire, une incidence sur un même corps de citoyens et d'électeurs. Cet électorat possède la capacité individuelle et collective d'adresser ses demandes aux élites provinciales et fédérales et de les tenir responsables de leurs décisions (« *accountable* »). On distingue ainsi ici un premier type d'interdépendance verticale : les deux niveaux de gouvernement sont interdépendants parce que les choix politiques et les politiques publiques qui en découlent ont un large champ d'application et d'effets l'un sur l'autre, sous la forme de retombées (*spillovers*), qui forcent tantôt à la coopération, tantôt à la concurrence (May 1970, 74), et qui ont fini par faire du *layer cake* un *marble cake* dominé par l'interdépendance intergouvernementale. Ce contrôle exercé par l'opinion publique, facilité d'autant plus par l'essor des médias – le « quatrième pouvoir » (*fourth estate*) – dans la deuxième moitié du XX^e siècle, encourage la coopération intergouvernementale, bien que parfois la concurrence prenne son contrepied, en particulier du fait que chaque niveau de gouvernement tente d'avoir un impact direct sur la vie des citoyens. Généralement, le niveau le plus bas bénéficie d'un avantage considérable sur le plus haut niveau car les compétences provinciales, comme la santé et l'éducation, sont des priorités sociales qui touchent la vie des citoyens de manière immédiate, alors que les pouvoirs

régaliens exercés par le gouvernement fédéral, tels que la sécurité des frontières, les politiques monétaires ou de défense, appartiennent à une politique de grande puissance (*high politics*) et sont par conséquent moins perceptibles par le peuple, plus affecté par la politique locale (*low politics*). Ces *spillovers* sont d'autant plus facilités par une zone grise où se rencontrent les pouvoirs concurrentiels, qui font l'objet tantôt d'empiètements du fédéral sur le provincial et donc de revendications autonomistes de la part du niveau intermédiaire, tantôt d'une plus forte coopération dans des champs de compétences partagées. En règle générale, les constitutions fédérales partagent les compétences en deux : les pouvoirs délégués, et les pouvoirs réservés. Aux États-Unis, le résidu de pouvoirs est laissé aux États en vertu du Dixième amendement alors qu'au Canada l'Article 91.29 réserve le résidu au parlement fédéral. Néanmoins, les pouvoirs concurrents ne sont généralement pas décrits dans les constitutions alors qu'ils existent et créent de l'interdépendance entre les deux niveaux. Les pouvoirs partagés, qui ne sont pas explicitement délégués à l'un ou l'autre niveau de gouvernement (car certainement propres à l'interdépendance apparue ultérieurement), sont un potentiel champ de bataille pour les revendications autonomistes, en particulier quand il s'agit de compétences qui n'existaient pas au moment de l'écriture des constitutions respectives. Seules « *la consultation, la négociation et la collaboration* » entre le fédéral et les gouvernements provinciaux peuvent ainsi « *résoudre ces questions complexes ensemble. Mais en les adressant, les deux ordres de gouvernement se frôlent de plus en plus ; l'interaction entre les deux s'accroît et les fonctions publiques s'accroissent des deux côtés.* »¹ Ces compétences partagées font ainsi des relations verticales une dualité de coopération-compétition.

Nous partons donc d'une grille de lecture initiale empruntée aux théories des Relations internationales² pour penser et analyser l'interdépendance intrafédérative qui, de notre hypothèse, réduit considérablement les risques sécessionnistes par l'accentuation des intérêts communs, quand bien même crée-t-elle des frictions entre élites fédérales et provinciales³. Cette interdépendance avant tout verticale, entre le gouvernement central et les gouvernements périphériques, se développe aussi horizontalement dans le cadre des relations interprovinciales. Ici encore, cette interdépendance entre États est une dualité de coopération-compétition, car comme les États-nations en politique mondiale, les fédérations rassemblent des États grands et

¹ Robertson, Gordon. « Une loi vitale du fédéralisme canadien : la nécessaire interdépendance entre les “deux souverainetés” », Constitution (1950 ; 1961-77), Francis Reginald Scott, MG 30 / D211 / Vol. 35, Bibliothèque et Archives Canada.

² Par exemple, les théories de la dépendance, du sous-développement et de l'égalité souveraine entre États.

³ Nous utilisons le terme « provincial » de manière générique afin de désigner autant les États des États-Unis (*state governments*) que les provinces canadiennes (*provincial governments*).

petits, riches et pauvres, sur un plan d'égalité théorique et constitutionnel. La réalité politique plus complexe montre toutefois un déséquilibre de l'interdépendance à la faveur des États fédérés puissants (le centre), desquels dépendent, inévitablement, les petits États (la périphérie).

Cette interdépendance revêt par conséquent deux dimensions majeures : verticale et horizontale. Son point de convergence se situe là où se rencontrent confiance (ou méfiance) des élites et fiscalité, car les transferts d'argent sont des sujets de rivalités et d'égalité entre États donateurs et bénéficiaires. En effet, si le fédéralisme fiscal représente une caractéristique prépondérante du fédéralisme moderne à cause de transferts fiscaux qui ont renforcé les gouvernements fédéraux et diminué l'autonomie des États au cours du XX^e siècle, ce modèle fédéral s'est fait au détriment de la confiance accordée aux élites fédérales : confiance et méfiance partagées autant par les citoyens des États que par les élites provinciales, qui cherchent à influencer la distribution des pouvoirs. Cependant, l'interdépendance verticale entre gouvernement central et États ne saurait éclipser la problématique de l'interdépendance horizontale, c'est-à-dire entre États fédérés, car l'intégration et l'amalgamation sont le résultat d'un pacte fédératif fondé sur la volonté et la confiance d'États indépendants entre eux.

Cet article entend explorer la problématique de la relation, dans les fédéralismes modernes américain et canadien, entre cette interdépendance intergouvernementale économique accrue et la confiance que chaque niveau de gouvernement accorde à ses homologues : puisque les deux modèles fédéralistes aux histoires coloniales communes ont suivi des chemins bien différents,⁴ en quoi l'interdépendance intrafédérative, verticale et horizontale, consolide ou affaiblit les fédéralismes nord-américains tout en répondant à des réalités et des contextes socio-politico-économiques spécifiques ? *In fine*, face à des disputes intergouvernementales couplées à une centralisation autour de l'État fédéral qui peut éroder la confiance au niveau local, quel niveau sort vainqueur de cette interdépendance ? Pour tenter d'y répondre, nous organiserons notre réflexion en deux temps : d'abord, il nous apparaît essentiel de revenir sur les déterminants de l'interdépendance intrafédérative. Le but ici n'est pas d'être exhaustif mais de mettre en lumière des facteurs clés de l'évolution historique des fédéralismes nord-américains qui leur ont permis de muter d'une forme duale du fédéralisme à une forme de coopération verticale accrue. Dans un second temps, l'interdépendance

⁴ Le fossé entre le Canada et les États-Unis est remarquable pour deux raisons : d'une part, le premier a choisi de suivre le chemin d'une social-démocratie à l'europpéenne alors que de deuxième celui d'un libéralisme économique extrêmement lâche ; d'autre part, le Canada est parti d'un système très centralisé pour procéder ensuite à une forte dévolution des pouvoirs alors que les États-Unis ont subi une dynamique inverse.

horizontale complexifie le partenariat fédéraliste moderne, car les relations intergouvernementales entre États fédérés sont parfois éclipsées au profit des relations entre le pouvoir central et chacun des États, alors que le fédéralisme sans Washington et sans Ottawa permet le développement de la régionalisation (y compris transfrontalière), qu'elle soit profitable ou non à la fédération, à cause de la perception qu'entretiennent les États d'une identité partagée avec d'autres États, généralement leurs voisins, qui influencent leur comportement (Zaum 2007).

Notre méthodologie est plurielle. Elle se fonde sur de la documentation archivistique récoltée dans les bibliothèques fédérales et provinciales aux États-Unis (Texas principalement), et au Canada (Québec, Nouveau-Brunswick, Ontario). Nous ajoutons à ce matériel le concours de quelques-uns des trente-cinq entretiens semi-directifs d'élites menés par l'auteur au Canada de septembre à décembre 2016.

LE DÉVELOPPEMENT HISTORIQUE DE L'INTERDÉPENDANCE VERTICALE INTRA-FÉDÉRATIVE : DÉPENDANCE FISCALE DES ÉTATS FÉDÉRÉS, DÉPENDANCE IDÉOLOGIQUE DU GOUVERNEMENT GÉNÉRAL

L'histoire nord-américaine de l'époque coloniale à l'intégration régionale est une histoire d'interdépendance qui a connu plusieurs vagues dans le processus de fédéralisation, bien que le Canada loyaliste ait suivi une voie opposée aux treize colonies. Les origines sécuritaires et économiques propres aux processus évolutifs d'intégration régionale se retrouvent dans les Articles de la Confédération de 1777, agissant comme un traité cherchant à supplanter la confrontation entre les treize États américains en faveur d'une coopération commerciale et militaire. Le gouvernement central faible et mal doté financièrement facilitera cependant le développement de disputes entre les États et forcera les Pères fondateurs à investir l'État fédéral d'une autorité suprême. Cette fédéralisation, qui ne s'achèvera qu'avec l'ère de la Reconstruction, a favorisé l'interdépendance horizontale entre États fédérés, mais aussi verticale entre ceux-ci et le gouvernement central, et sera appelée ensuite à s'accroître au cours du XX^e siècle. Nous tentons dans cette partie de montrer l'évolution historique de l'interdépendance verticale, à savoir une dépendance fiscale des États fédérés à l'État fédéral, en échange de laquelle ceux-ci exercent une dépendance idéologique auprès de l'État fédéral, dont l'existence repose sur la seule volonté des États-membres, malgré le caractère normatif de la fédération, du fait que la souveraineté des États fédérés est avant tout une construction sociale

(Biersteker et Weber 1996) liée aux perceptions des élites. Pour réduire le fossé que creusent les perceptions populaires selon lesquelles les gouvernements provinciaux affectent la vie des citoyens plus directement que la capitale nationale éloignée de leurs préoccupations, le gouvernement fédéral tente d'occuper tous les champs possibles dans sa juridiction, quitte à empiéter sur les compétences des États fédérés. Finalement, l'expansion devient sa nature (*push in*). Naturellement, les États repoussent ces tentatives (*push back*) car ils se considèrent comme souverains dans leurs champs de compétences, contribuant ce faisant à l'interdépendance intergouvernementale verticale.

1865-1929 : Le gouvernement général s'impose sur les États membres pour garantir la paix et la sécurité

Formé dans le sillon des divergences idéologiques entre centralistes et partisans des droits des États, le modèle fédéraliste américain se concrétise après la guerre de Sécession, lorsque l'Union impose le projet fédéraliste de la nation indivisible avec les Amendements de la Reconstruction. S'ensuit une consolidation du pouvoir central et la propagation des idées pro-américaines dans les États rebelles, à laquelle contribuent l'installation aux bureaux exécutifs de gouverneurs militaires unionistes et l'envoi de l'armée des États-Unis pour contrer toutes nouvelles velléités indépendantistes. Dans le même temps, l'expérience traumatisante de la guerre de Sécession effraie les Pères fondateurs de la Confédération canadienne, qui excluent du débat un gouvernement fédéral faible : l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique (AANB) de 1867 donnera la prééminence au parlement impérialiste sur les législations provinciales. Les changements systémiques apportés par l'ère de la Reconstruction étatsunienne et la loi constitutionnelle canadienne de 1867 (qui accorde, déjà, au gouvernement fédéral de nombreux pouvoirs de taxation tout en empêchant les provinces de faire de même⁵) sont la base de l'interdépendance intrafédérative contemporaine : celle-ci ouvre une fenêtre sur l'époque moderne des grandes guerres hégémoniques du XX^e siècle qui requerront l'action d'un État-nation fort et incontesté sur tous les plans de la politique étrangère et domestique. Mais la guerre de Sécession avait démontré le caractère anarchique des relations entre États fédérés, en dépit du caractère normatif de la fédération fondé sur des bases constitutionnelles solides, parce que les États défendent leurs intérêts particuliers avant tout bien commun. Avec la victoire des unionistes sur les sécessionnistes, le Nord industrialisé s'impose au Sud agraire, comme le centre à la périphérie en faillite. C'est alors véritablement le besoin de sécurité intérieure

⁵ Council for Canadian Unity, "The Tax Reform Debate", *Political Analysis Newsletter*, Vol. 4 No. 1, Jan. 1987, R11883, Box 40, Bibliothèque et Archives Canada.

(réprimer tout soulèvement) et la défense du pays qui amènent le gouvernement général à s'octroyer des pouvoirs, d'abord en augmentant les subventions fédérales allouées à l'armée dès 1900, passant de 400.000 à un million de dollars, puis en faisant des Gardes nationales la première ligne de défense des États avec la possibilité de la fédéraliser en cas d'urgence, actée dans le *Militia Act* de 1903 (Skowronek 1982, 214). 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 autonomie sur leurs Gardes nationales.⁶ En 1906, Root en appelle à la responsabilité des États fédérés qu'il juge seule garante de leurs droits. Sa déclaration sera reprise en exemple par l'influent gouverneur Connally six décennies plus tard :

L'intervention du gouvernement national dans bien des domaines dont il a pris la charge récemment n'aurait été entièrement inutile si les États eux-mêmes avaient été conscients de leur devoir envers l'organe général du pays.

Il est vain pour les partisans des droits des États de fulminer contre la suprématie des lois constitutionnelles des États-Unis ou contre l'expansion de l'autorité nationale dans les champs de contrôle nécessaires où les États ont eux-mêmes failli dans l'exercice de leur devoir.

Le seul et véritable moyen de préserver l'autorité des États doit être trouvé dans la conscience éveillée des États, leurs vues élargies de standards de responsabilité plus élevés vis-à-vis du grand public ; dans la législation effective par les États, en conformité avec le sens moral général du pays ; et dans l'exercice vigoureux du bien public général de l'autorité des États qui est à préserver.⁷

Puis, la Première guerre mondiale donne le ton définitivement en Amérique du Nord. Le renforcement constitutionnel du gouvernement fédéral américain pendant la Reconstruction et

⁶ Même phénomène en 2007 lorsque le Congrès vote le *John Warner Defense Authorization Act* qui autorise le Président des États-Unis à prendre le contrôle total de la Garde nationale d'un État sans l'accord préalable du gouverneur. Les cinquante gouverneurs sans exception s'opposent à cette loi dans une lettre envoyée au Congrès. La loi sera en partie abolie l'année suivante.

⁷ Nous soulignons. Traduit de l'anglais : "*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.*" Governor John Connally, Remarks, The State Dinner of the National Legislative Conference, San Antonio, 1967, Speeches by Governor, John Mobley's Files, Office of Governor John Connally of Texas, Box 610, LBJ Library.

le début du XX^e siècle ne suffit pas à en faire un gouvernement fort, notamment à cause de l'accroissement des moyens budgétaires, dans la défense. Fonctionnant principalement sur le prélèvement des droits de douane, celui-ci doit trouver davantage de crédits. Pour assurer la défense nationale dans le contexte tumultueux de la Grande guerre, les gouvernements fédéraux américain et canadien vont ainsi user de leur pouvoir de prélever l'impôt : 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 Seizième amendement à la Constitution (qui n'oblige pas le gouvernement fédéral à redistribuer ensuite aux États fédérés)⁸. Soutien incontournable de l'innovation de défense (Stevenson *in* Campbell et Auerswald 2015), 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 universitaires.⁹ C'est le début d'une dépendance fiscale des États au gouvernement général, avec dix programmes fédéraux de 1862 à 1930.¹⁰ Au Canada, c'est en 1917 sous le gouvernement Borden que l'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 par Ottawa pendant la Seconde Guerre mondiale. Bien qu'initialement présentées comme temporaires, ces mesures de fédéralisation de l'impôt s'inscrivent dans le temps jusqu'à devenir aujourd'hui le socle de la dépendance fiscale des États au gouvernement central, et surtout celui de l'opposition des élites fédérées.

La crise économique de l'entre-deux-guerres va rapidement mettre fin à l'allégresse des années folles (*Roaring Twenties*) quand le Crach boursier de 1929 illustre l'incapacité des États fédérés à répondre aux difficultés sociales. Au final, l'invocation d'Elihu Root de 1906 ne suffira pas à mettre les États face à leurs responsabilités.

⁸ 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, ce qui démontre le réveil des élites au niveau fédéré dans les années soixante (*vide infra*). Ellis E. Reed, "Liberty Amendment", source journalistique inconnue, Dec. 25, 1968, Railroad Commissioner's Race 1966 through Taft-Hartley Act, Newspaper Clippings, Office of Governor John Connally of Texas, Box 739, LBJ Library.

⁹ Governor John 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, Texas Conference on Federal-State Relations, Office of Governor John Connally of Texas, Box 1023, LBJ Library.

¹⁰ *Ibid.*

1930-1989 : Accroissement des transferts, besoin d'administration des programmes fédéraux

Dans une déclaration à la Conférence nationale des gouverneurs de 1964, le gouverneur Connally met à nouveau l'accent sur le besoin de responsabilité des États fédérés :

*Nous avons tendance à reprocher au Congrès et aux agences fédérales d'empiéter sur nos affaires, mais nous oublions que **nos propres échecs sont la racine du problème.***¹¹

Effectivement, il semblerait que l'inaction des États soit un véritable chèque en blanc pour le Congrès. Sous couvert de réponse à la crise, la Révolution constitutionnelle de 1937 entérine une grande partie du programme socio-économique rooseveltien du *New Deal*. Bien que controversée sur certains points, la Nouvelle donne a tôt fait de mettre fin définitivement au dualisme dans le système intergouvernemental américain au profit d'un élargissement du champ de compétences fédéral. Au Canada aussi, l'assistance fédérale aux provinces se développe, avec notamment le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) qui finance à hauteur de 50 % toute une gamme de programmes sociaux administrés par les provinces, les accords sur le financement des programmes établis (FPÉ) créé en 1977 (transferts sans conditions), et surtout le programme le plus controversé jusqu'à nos jours : celui de la péréquation, créé deux décennies plus tôt, en 1957, qui vise à harmoniser les services aux Canadiens sur tout le territoire national par la redistribution, là où besoin est, et à réduire ainsi les inégalités interprovinciales de richesse. L'interdépendance verticale entre les deux gouvernements se fonde alors avec la question du juste partage des coûts entre les deux niveaux. En même temps, il faut compter avec la Révolution tranquille, qui marque une période de désamour entre Québec et le ROC (*Rest of Canada*), alors que l'acadien Louis J. Robichaud, arrivé au pouvoir en 1960, ouvre une décennie de révolution pour le statut des francophones du Nouveau-Brunswick, qui culmine avec la reconnaissance officielle du bilinguisme en 1969, la même année que la Loi fédérale sur les langues officielles. Pendant ce temps, on réfléchit à une union des provinces maritimes – très dépendantes des transferts fiscaux du fédéral¹² – afin de faire du régionalisme une alternative crédible aux puissantes provinces du centre canadien, Québec et Ontario. En 1982, la Charte canadienne des droits et libertés est enchâssée dans la Constitution rapatriée, que le gouvernement péquiste ne reconnaît pas au nom du Québec, et les

¹¹ Nous soulignons. Traduit de l'anglais : “*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.*” Statement by Governor John Connally, Texas, Fifty-Sixth Annual Meeting of the Governors' Conference, Cleveland, Ohio, 1964, Federal-State Relations, Larry Temple's Files, Office of Governor John Connally of Texas, Box 563, LBJ Library.

¹² Conseil pour l'unité canadienne, « Les ‘paiements de transfert’ fédéraux-provinciaux », *Bulletin d'analyse politique*, Vol. 3 No. 2, Mars 1986, R11883, Box 40, Bibliothèque et Archives Canada.

tentatives subséquentes de modifier la constitution (Accords du Lac Meech de 1990 et de Charlottetown de 1992) échoueront à réconcilier le Québec et le ROC. Cette ère consacrée aux droits et libertés individuelles accentue l'interdépendance verticale du fait de l'impact des décisions à venir (concernant, dans le cadre de la charte, des questions sociales et sociétales comme l'avortement ou le mariage) sur un même corps de citoyen car « *contrairement aux affaires d'avant la Charte (i.e. pré-1982) impliquant l'Acte de l'Amérique du Nord de 1867, les affaires sous la Charte transcendent le conflit intergouvernemental en se focalisant sur la relation entre les citoyens d'un côté et les gouvernements de l'autre.* »¹³ En d'autres termes, « *les problèmes constitutionnels entre le fédéral et le provincial seront laissés à la discussion et à la négociation entre les deux niveaux de gouvernement.* »¹⁴ Aux États-Unis, un siècle après la fin de l'esclavage imposée par le gouvernement fédéral aux États rebelles, le « fédéralisme créatif » de l'Administration Johnson, Démocrate texan, va réussir là où Kennedy avait échoué, c'est-à-dire dans la recherche d'égalité entre Afro-Américains et Caucasiens définitivement reconnue dans le *Civil Rights Act* de 1964 : marquant un coup d'arrêt légal à la ségrégation, les droits civiques prévalent désormais sur l'ensemble du territoire de l'union dans le sillon du jugement de la Cour suprême de 1954 qui avait invalidé la doctrine du *separate but equal* qui sévissait encore dans les systèmes scolaires des États de la Bible Belt, principalement. Face aux fervents défenseurs de la ségrégation sous couvert de la doctrine des *states' rights*, l'administration fédérale usera de son pouvoir de fédéralisation des Gardes nationales acquis un demi-siècle plus tôt (*voir supra*) pour faire respecter les nouvelles lois antidiscriminatoires¹⁵. Progressivement, le monopole des États en politiques publiques s'estompe au profit d'une nouvelle république fédérale fondée sur un système canalisé par l'intermédiaire du gouvernement central (Jillson 2014), entraînant ce faisant un accroissement de l'interdépendance intrafédérative. Ainsi, alors que la concentration de la population francophone appelle à un morcellement du paysage politique à la faveur de la société distincte de la province du Québec, l'homogénéité territoriale de la problématique raciale aux États-Unis

¹³ Traduit de l'anglais : “*Unlike pre-Charter cases (i.e. pre-1982) involving the British North America Act, 1867, cases under the Charter will transcend intergovernmental conflict by focussing on the relationship between citizens on the one hand and governments on the other.*” (sic) Council for Canadian Unity, “The Canadian Charter of Rights and Freedoms”, *Political Analysis Newsletter*, Vol. 4 No. 4, April 1987, R11883, Box 40, Bibliothèque et Archives Canada.

¹⁴ Traduit de l'anglais : “*Federal-provincial constitutional issues will be left for discussions and negotiations between the two levels of government.*” *Ibid.*

¹⁵ Allen Duckworth, “Personal Report: States’ Rights”, *The Dallas Morning News*, ca. 1966, Railroad Commissioner’s Race 1966 through Taft-Hartley Act, Newspaper Clippings, Office of Governor John Connally of Texas, Box 739, LBJ Library.

requiert une solution non pas ciblée mais globale, en fédéralisant la question des libertés fondamentales de tous les citoyens. Mais c'est sans compter la mobilisation des États contre la vigueur du pouvoir national (Fellman 1948). Les États-Unis s'en trouvent politiquement, idéologiquement divisés, et le *Solid South* démocrate se tourne progressivement, solidement vers le Parti républicain dans les élections générales (le « *Southern Republicanism* » entamé depuis 1952¹⁶), qui en assume le rôle des « Dixiecrats », marquant le début de l'inversement des polarités idéologiques aux États-Unis, qui semble définitivement achevé en 1980 avec l'élection présidentielle de R. Reagan, aujourd'hui un symbole du *Grand Old Party*.

Pour les modèles fédéraux nord-américains, la décennie 1954-1964 défile donc sur fond d'inégalités sociales et de batailles entre le Fédéral et les États sur la question de la reconnaissance des minorités, et les gouvernements fédérés commencent à s'affirmer face à la fédéralisation qui prévaut depuis la Reconstruction. Les mots du Gouverneur W. W. Scranton de Pennsylvanie sont éloquentes :

*Durant les années trente et quarante, les gouvernements fédérés étaient des géants endormis. Washington a commencé à préempter leurs responsabilités. Mais maintenant les géants se sont réveillés. La plupart des gouvernements fédérés ont montré une formidable vitalité ces dix dernières années – bien plus que jamais auparavant.*¹⁷

En même temps que ces défis identitaires bouleversent les unions nord-américaines, l'interdépendance des deux niveaux de gouvernement pousse à une meilleure administration des relations, y compris parce que les transferts d'argent s'accroissent, aussi, pour s'élever à 27 milliards de dollars du côté canadien en 1985-86, soit environ 19,4 % des dépenses du gouvernement fédéral.¹⁸ C'est ainsi que le Québec crée en 1961 le Ministère des Relations fédérales-provinciales alors qu'au Texas, la législature vote la création du *Texas Office of State-Federal Relations* (OSFR) en 1965, qui deviendra, par décision législative à nouveau, une agence indépendante en 1971. Reflet de l'interdépendance intergouvernementale verticale

¹⁶ O. Douglas Weeks, "The Prospects of the Republican Party in the South", *Public Affairs*, Jan. 1965, Vol. XI, No. 1, Railroad Commissioner's Race 1966 through Taft-Hartley Act, Newspaper Clippings, Office of Governor John Connally of Texas, Box 739, LBJ Library.

¹⁷ Traduit de l'anglais : "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." Cité in Richard M. Morehead, "Governors, Legislatures Thinking Big Financially", *The Dallas Morning News*, Aug. 10, 1966, Railroad Commissioner's Race 1966 through Taft-Hartley Act, Newspaper Clippings, Office of Governor John Connally of Texas, Box 739, LBJ Library.

¹⁸ Conseil pour l'unité canadienne, « Les 'paiements de transfert' fédéraux-provinciaux », art. cit.

croissante dans les domaines économiques mais aussi sociaux, ce bouleversement organique est logique, quand on sait qu'en 1968, Washington offrait aux gouvernements subnationaux – y compris aux municipalités – plus de 1270 programmes¹⁹. Cet accroissement des programmes fédéraux, et par conséquent de la dépendance fiscale des États au centre entraîne une méfiance des élites au niveau fédéré qui y voient un risque grandissant de perte d'autonomie, à l'instar du gouverneur texan J. Connally selon qui « *les relations intergouvernementales ne sont pas une fin en soi. Elles constituent seulement un procédé, et en ce moment, c'est un procédé qui laisse beaucoup à désirer. Le procédé est présentement caractérisé dans une large mesure par la mécompréhension, le manque d'harmonie et, à plusieurs endroits, la confusion complète.* »²⁰ Face à cette centralisation, ils vont favoriser la périphérialisation de leurs stratégies politiques, c'est-à-dire « *une mobilisation régionale en quête d'autonomie locale* » (Moreno in Kurian, 2011). A ce rejet de l'interventionnisme fédéral (*big government*), il faut opposer une volonté de faire de ces transferts des versements sans conditions (*no strings attached*). Nombreux souverainistes considèrent encore aujourd'hui les transferts sous conditions comme une forme de paternalisme fédéral,²¹ qui trouve sans nul doute son origine dans l'incapacité des États à répondre aux problèmes rencontrés. La perception des élites fédérales de ce manque de responsabilité des États est exprimée clairement dans un rapport fédéral en 1965 :

*Les décideurs élus aux niveaux fédéré et local furent identifiés (...) comme les méchants dans le drame des relations entre personnels intergouvernementaux.*²²

Pourtant, si autant Washington qu'Ottawa possède le levier financier, les États et les municipalités sont les niveaux de gouvernement qui doivent assumer les problèmes,²³ et en 1985, il devient clair que les questions relatives à l'imposition sont devenues les points de

¹⁹ "Improved Management and Reporting of Federal Assistance Programs", Resolution by the National Governors' Conference, 60th Annual Meeting, Cincinnati, Ohio, 1968, Government Conferences, Office of Governor John Connally of Texas, Box 962, LBJ Library.

²⁰ Nous soulignons. Traduit de l'anglais : "*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.*" Opening Remarks by Governor John Connally at the Texas Conference on Federal-State Relations, June 6, 1967, Speeches, Office of Governor John Connally of Texas, Box 249, LBJ Library.

²¹ Par exemple, les députés péquistes et bloquistes que nous avons rencontrés de septembre à décembre 2016 ont rejeté les transferts fédéraux sous conditions. Ils estiment qu'Ottawa devrait verser les sommes, sans conditions, directement à Québec, y compris pour le financement de projets municipaux.

²² Traduit de l'anglais : "*Elected policymakers at the state and local level [generalists] were identified (...) as the villains in the drama of intergovernmental personnel relationships.*" U.S., Senate, Subcommittee on Intergovernmental Relations, *The Federal System as seen by Federal Aid Officials*, 89th Cong., 1st sess. (Committee Print), 15 December 1965, p. 13, cité in Wright 1975.

²³ Richard M. Morehead, "Governors, Legislatures Thinking Big Financially", art. Cit.

contentieux les plus importants pour le bon fonctionnement des relations entre le fédéral et les États fédérés, à tel point que « *recueillir la coopération des provinces pourrait se montrer être un défi majeur.* »²⁴ Aux États-Unis par exemple, à l'arrivée de Reagan, plus de 500 programmes fédéraux existaient, dont beaucoup outrepassaient l'autorité des États au profit d'une transaction directe avec les collectivités locales. Dans ce contexte, le président du « Nouveau fédéralisme » va s'empresse de consolider ces versements sous forme de *block grants*, c'est-à-dire des subventions avec un minimum de conditions (Kaplan 1991).

La fédération dans le Nouvel Ordre Mondial : Vers plus de coopération ou de confrontation intergouvernementale ?

Au début des années 1990, l'Administration G. H. Bush suit la stratégie de dévolution de son prédécesseur, proposant de consolider, sous forme de *block grants*, des programmes fédéraux à hauteur de 22 milliards de dollars.²⁵ Cette mesure, destinée à accroître l'autonomie – « *la flexibilité* » et « *l'efficacité* » des États²⁶ – fut reçue avec précaution par bon nombre de gouverneurs, y compris dans les États du Sud, qui craignaient de voir l'argent dilapidé dans des procédures purement administratives.²⁷ Dans le même temps, la *National Governors' Association* approuvait une motion appelant à « *un nouveau partenariat avec le Congrès et l'administration pour aborder les problèmes urgents de la nation relatifs à une croissance économique déclinante et la montée du chômage, faisant grimper les coûts en santé et les besoins environnementaux et en infrastructures* ». ²⁸ Aujourd'hui, un tiers des dépenses de l'État du Texas provient de transferts fédéraux (Jillson 2014), ce qui accentue le sentiment des élites provinciales d'un manque d'autonomie, d'autant que cette interdépendance se fonde sur la retenue des législateurs (Massey 1990). Lors d'un échange avec un assistant parlementaire auprès d'un député Républicain à la Chambre des Représentants du Texas, celui-ci s'exclame :

²⁴ Traduit de l'anglais : “*Considering that questions of taxation have been one of the most contentious issues in federal-provincial relations, garnering the provinces' cooperation could prove to be a major challenge.*” Council for Canadian Unity, “The Tax Reform Debate”, *Political Analysis Newsletter*, Vol. 4 No. 1, Jan. 1987, R11883, Box 40, Bibliothèque et Archives Canada.

²⁵ Wayne Slater, “Bush plan greeted cautiously”, *Dallas Morning News*, Feb. 09, 1991, State of State 1991 (Address), Richards (Ann W.) Papers, Box 96-378/A4, Briscoe Center for American History, UT-Austin.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Traduit de l'anglais : “*a new partnership with Congress and the administration to address the nation's urgent problems of declining economic growth and rising unemployment, spiraling health care costs and pressing environmental and infrastructure needs.*” Cité in *Ibid.*

*Si les fédéraux lisaient et suivaient le Dixième amendement, bien des problèmes que vous mentionnez seraient résolus.*²⁹

Ce faisant, l'autonomie des États vis-à-vis du fédéral est un argument électoral qui fonctionne plutôt bien au niveau local. Reste que les États accueillent volontiers les transferts fédéraux pour le développement de leurs industries locales et de projets nationaux sur leur territoire, comme par exemple les programmes spatiaux de la NASA, à Houston au Texas, pour le développement de hautes technologies là où les grands centres universitaires et de recherche sont implantés, ou pour répondre à des situations locales spécifiques dont l'intérêt concerne la nation dans son ensemble comme par exemple lors d'une catastrophe naturelle ou une crise migratoire : En 1991, l'Administration de G. H. Bush accordait à l'État du Texas une augmentation budgétaire de 17 % à sa Garde nationale pour la prévention et la réponse en cas de déversement accidentel d'hydrocarbures (*oil spill*), ainsi qu'un budget de 6,6 millions de dollars pour le nettoyage du Rio Grande, alors que dans le même temps le gouvernement fédéral procédait à des réductions drastiques du budget de défense dont les conséquences sont aussi locales : la Gouverneure du Texas Richards s'est inquiétée de voir la production de systèmes d'armes réduite au Texas (notamment la construction du USS Wisconsin sur un chantier naval dans le sud du Texas, et d'avions de combat à Fort Worth³⁰) ainsi que la réduction du personnel militaire présent sur le territoire de l'État (à San Antonio, qui abrite cinq installations militaires³¹) :

*Nous avons toujours dit qu'un État comme le Texas, qui est si dépendant des bases militaires et des contrats de défense, nous aurions dû commencer à planifier il y a des années ce qui va se passer (sic).*³²

Autre domaine régalién de l'État fédéral aux conséquences locales, l'immigration éprouvera les coupes budgétaires fédérales qui se ressentiront dans l'aide accordée aux États pour éponger les coûts liés à la régularisation d'immigrants.³³

²⁹ Traduit de l'anglais : "If the feds would read and follow the Tenth Amendment, a lot of the problems you have mentioned would be solved." Enquête de l'auteur à la Chambre des Représentants du Texas. Austin, avril 2015.

³⁰ James Pinkerton, "Richards cautious on budget", *Houston Chronicle*, Feb. 05, 1991, State of State 1991 (Address), Richards (Ann W.) Papers, Box 96-378/A4, Briscoe Center for American History, UT-Austin.

³¹ *Ibid.*

³² Traduit de l'anglais : "We've been saying all along that a state like Texas, that is so dependant on military bases and defense contracts, we should have begun years ago planning for what's going to happen." (sic) Citée in *ibid.*

³³ Richard S. Dunham, « State will win a few, lose a few », *Times Herald Washington Bureau*, Feb. 05, 1991, State of State 1991 (Address), Richards (Ann W.) Papers, Box 96-378/A4, Briscoe Center for American History, UT-Austin.

Une méfiance des élites autonomistes est d'ailleurs particulièrement remarquable dans le domaine des relations fédérales-locales, les municipalités étant, aux États-Unis comme au Québec, des créatures des États fédérés. Si le niveau local ne possède incontestablement pas de souveraineté, il en possède des attributs subjectifs. A l'instar de ses homologues aux deux niveaux supérieurs, les élites locales se perçoivent comme le plus haut niveau du partenariat interdépendant fédéral-fédéré-local (Wright 1975), sans doute motivées par l'appellation « gouvernement local » dont bénéficient outre-Atlantique les collectivités locales. De plus, les grandes métropoles « *too big to fail* » comme Montréal, Toronto, Dallas ou New York ont un tel poids démographique et économique que leur poids politique en ressort disproportionné. Elles « *attirent les financements fédéraux, car c'est là où on trouve le plus de voix électorales* »³⁴, ce qui accentue les inégalités territoriales entre ruralité et aires urbaines. À cet égard, les métropoles n'hésitent pas à déployer leur potentiel économique et commercial à l'étranger (le *local globalism* assimilable à la paradiplomatie des entités fédérées), bien que leurs marges de manœuvre soient beaucoup plus restreintes. Le concours de l'État fédéré est généralement essentiel, dans le cadre de ses propres juridictions, aussi. En 2014, le Gouverneur du Michigan, Rick Snyder, en a appelé au gouvernement fédéral afin d'attirer, à travers la politique migratoire américaine, 50.000 immigrants qualifiés dans le Michigan afin de revitaliser la ville de Détroit en ruines (Tobocman 2014). Les ambitions municipales sont bien là, en particulier lorsqu'il s'agit de traiter directement avec le fédéral, ce qui inquiète généralement les élites provinciales qui veulent garder le contrôle sur leurs « créatures », et cela peut mener au conflit politique. Le député péquiste Bergeron exprimait son inquiétude vis-à-vis de cet « *ultimatum du gouvernement fédéral à l'endroit du gouvernement du Québec* » sur le financement des municipalités, en mars 2016 :

*Le risque est ... un nouvel accroc au partage des compétences constitutionnelles, c'est-à-dire que le gouvernement fédéral, actuellement, semble vouloir profiter du mécontentement légitime des municipalités ... là le gouvernement fédéral se livre à un chantage éhonté à l'égard du gouvernement du Québec en disant : ou vous concluez d'ici huit jours, ou on passe par-dessus votre tête puis on verse directement l'argent aux municipalités ; contrevenant ce faisant à la Constitution du Canada, à leur Constitution, et c'est totalement inacceptable.*³⁵

³⁴ Entretien confidentiel avec un(e) député(e) fédéral(e) conservateur(-trice). Ottawa, décembre 2016.

³⁵ Assemblée nationale du Québec, "Point de presse de M. Nicolas Marceau, porte-parole de l'opposition officielle en matière de finances et revenu, et M. Stéphane Bergeron, porte-parole de l'opposition officielle en matière de relations Québec-Canada et de Francophonie d'Amérique", 23 mars 2016, <http://www.assnat.qc.ca/fr/actualites-salle-presse/conferences-points-presse/ConferencePointPresse-29343.html>, consulté le 04/10/2016.

Notons que la loi M-30 au Québec interdit l'interaction directe du fédéral avec le municipal.

Les évènements majeurs du XX^e siècle vont donc contribuer à établir dans la durée l'interdépendance entre le centre et la périphérie, y compris horizontalement, car la relation de la périphérie sous-développée avec le centre développé creuse les inégalités de développement et par voie de conséquence la dépendance de la périphérie au centre (Matthews 1983). Ces disparités engendrent des problèmes d'égalité dans l'action politique, et par là soulève la question de l'égalité souveraine des États fédérés au sein d'un État-nation permettant la divisibilité du concept bodinien, westphalien de la souveraineté d'État. Les études qui s'intéressent aux disparités territoriales au sein de la Confédération du Canada, par exemple, se focalisent très majoritairement sur les inégalités économiques, ce qui se comprend quand on sait que le système de la péréquation – système politisé, parfois controversé – contribue à l'effacement de ces inégalités, au prix d'une certaine autonomie. La péréquation est essentielle afin de réduire les inégalités territoriales au Canada, mais elle crée, par voie de conséquence, une dépendance des régions sous-développées aux transferts fiscaux du fédéral, ce qui peut créer un sentiment d'assistance chez les États fédérés donateurs. Ces transferts fiscaux et cette dépendance sont perçus soit positivement, soit négativement par les députés provinciaux et fédéraux. Au Nouveau-Brunswick, nos entretiens révèlent par exemple une satisfaction des élites face à ces transferts jugés essentiels à leur survie économique, mais nos interlocuteurs ont tous reconnu que le manque général de moyens engendrait en contrepartie un manque de volonté vis-à-vis d'une affirmation dans des champs de compétence revendiqués, par exemple, par le voisin québécois (comme la paradiplomatie). Le lien politique entre bonne santé économique d'un État ou d'une province et usure de la volonté de partager les recettes est réel, et ne peut être atténué que par l'interdépendance commerciale entre États, car aucun État – bien que sa prospérité soit heureuse et souhaitable – n'est autosuffisant dans tous les domaines. Cette interdépendance horizontale est essentielle à l'unité de la fédération, ce qui démontre de la nécessité d'harmoniser les règles et d'abaisser les barrières.

L'INTERDÉPENDANCE HORIZONTALE ENTRAVÉE PAR LE PROVINCIALISME : VERS L'HARMONISATION DES RÉGLEMENTATIONS INTERPROVINCIALES PAR LA RÉGIONALISATION ?

Deux difficultés majeures s'imposent à l'interdépendance horizontale. Dans un premier temps, les barrières commerciales mettent encore aujourd'hui largement en compétition les

provinces canadiennes, alors même que l'interdépendance des États est en lien avec leur souveraineté, aussi bien sur la scène internationale que la scène nationale (fédérale) – ce que Krasner appelle *interdependence sovereignty* (Krasner 2001). Dans un second temps, la construction supranationale entre le Canada, les États-Unis et le Mexique à travers l'ALENA – le continentalisme – a poussé les États à s'extirper de leur fédération pour traiter directement avec leurs voisins transfrontaliers, sans que cela ne rende les gouvernements centraux obsolètes. Le régionalisme prend tout son sens historique quand on connaît la nature imbriquée des histoires canado-américaines : L'éditorialiste du *Washington Post* Garreau a notamment mis en lumière, dans son célèbre ouvrage de 1981, les « neuf nations » fondatrices des cultures politiques nord-américaines, qui trouveront un écho historique dans l'approfondissement qu'en fera trente ans plus tard Woodard (2011) qui, lui, verra onze cultures politiques transfrontalières. Notre étude ne peut ignorer cette tradition interfédérale tant les échanges commerciaux en Amérique du Nord continuent à progresser selon une dynamique Nord-Sud. C'est pourquoi les barrières commerciales intrafédératives – si elles tendent vers l'abaissement, surtout au niveau régional – sont un paradoxe dans le contexte de la coopération continentale.

L'interdépendance entravée par des barrières commerciales interprovinciales : une anomalie contraire aux principes fédératifs ou un mal pour un bien ?

Nous avons mis en exergue *supra* les inquiétudes des gouverneurs vis-à-vis de l'autorité fédérale croissante dans la Grande Société de Johnson. Cette inquiétude s'est alliée à une prise de conscience du besoin de coopération entre États. J. Connally, à l'ouverture de la conférence nationale des gouverneurs de 1964 qu'il présidait, avertit ses homologues gouverneurs :

*A bien des égards, **les barrières autrefois distinctes entre les États sont tombées.** Nous sommes en train de nous diriger vers une vie économique et sociale qui tend de plus en plus à **oblitérer les lignes des États**, à obscurcir la position des États et à accroître le pouvoir du gouvernement fédéral.*³⁶

Pour les États fédérés, l'abaissement des barrières doit, en priorité, passer par des ententes inter-États, plutôt que par l'interventionnisme classique du Congrès qui, depuis les Articles de la Confédération de 1777, jouit d'une mission traditionnelle de régulation du commerce entre les

³⁶ Nous soulignons. Traduit de l'anglais : "In many ways, the once distinct barriers between states have broken down. We are moving toward an economic and social life which tends more and more to obliterate state lines, to obscure the position of the states and increase the power of the federal government." Proceedings of the Governors' Conference, 1964, National Governors' Conference, Cleveland, Ohio, 1964, Larry Temple's Files, Office of Governor John Connally of Texas, Box 563, LBJ Library.

États membres de l'Union.³⁷ Ce même pouvoir est conféré au parlement canadien en vertu de la section 91.2 de l'AANB de 1867. Ainsi, on peut lire les processus d'intégration régionale à travers une grille de lecture fonctionnaliste, car dans le cas des fédérations nord-américaines, les frontières historiques entre États fédérés persistent bel et bien : tandis que la libre-circulation des biens et des personnes est garantie, des obstacles subsistent et des organismes fonctionnels perdurent pour abaisser ces barrières (même si leur rôle a été étendu au fil des siècles), dont voici quelques exemples criants :

- Le Congrès, de son rôle le plus traditionnel, régule le commerce entre États ;
- La Cour suprême arbitre les disputes entre eux ;
- Les accords multilatéraux (*interstate compacts*) ou ententes interprovinciales harmonisent les réglementations qui sont de la responsabilité des États fédérés ;
- Importer ou transporter certains produits, notamment alcoolisés, à travers les frontières intérieures peut être un acte délictueux ;
- La résidence citoyenne dans un État détermine le degré d'imposition dudit citoyen, tout comme son droit à bénéficier de certaines prestations (sociales, droits d'inscriptions à l'université...);
- Détenir un diplôme ou une formation professionnelle ne garantit pas la jouissance des acquis sur l'ensemble du territoire national, d'un océan à l'autre.

Dans les faits, la circulation des biens et des personnes est complexe, et les organismes de régulation – tout comme les conférences fédérales-provinciales, interprovinciales, et autres associations de gouverneurs dont les rôles s'apparentent davantage à ceux de forums de discussions – constituent le résidu d'une forme de fonctionnalisme qui rend difficile la définition des fédérations en constante évolution : tantôt unions amalgamées, tantôt confédération, les disputes intergouvernementales provoquées par des perceptions différentes du degré d'autonomie des États fédérés font partie intégrante du jeu politique dans un système à plusieurs échelons, un système qui permet l'affirmation de cultures politiques particulières (Elazar 1984).

Malgré ces principes constitutionnels intangibles qui préviennent les guerres économiques entre les États ou provinces, des barrières tarifaires continuent de persister tout particulièrement dans le commerce interprovincial canadien, à tel point que Doern et

³⁷ La dite *Interstate Commerce Clause* de la Constitution américaine correspond à Art. 1, Section 8, Clause 3.

MacDonald (1999) parlent de « *free-trade federalism* », ou « fédéralisme de libre-échange » en soulignant que les États-Unis et même l'Union européenne ont intégré les principes du libéralisme économique plus facilement que le Canada. Aux États-Unis, les frontières intérieures sont extrêmement poreuses, mais n'altèrent en rien la volonté des États individuels de « *promouvoir leurs propres intérêts respectifs au détriment des États frères* »³⁸. Par ailleurs, le partenariat horizontal et la coopération régionale – que ce soit en matière de contrats inter-États (*interstate compacts*) ou d'ententes bilatérales – n'attire que peu de lumière médiatique alors que les cercles de Washington sont constamment rapportés dans la presse, à tous les niveaux. Pourtant, les chefs de l'exécutif au niveau intermédiaire préfèrent traiter d'un problème régionalement (la Commission des grands lacs est un exemple patent), y compris si le problème est national, car c'est un enjeu de souveraineté. En 1966, l'État du Texas, par l'entremise de son Procureur général Waggoner Carr, s'oppose à un projet de loi fédéral, le H. R. 11798 dit *Interstate Tax Bill*, visant à harmoniser l'imposition des entreprises engagées dans le commerce inter-États sur la base que le projet de loi « *est une ingérence dans la souveraineté de l'État et une telle ingérence n'est pas dans le champ de compétence du Congrès* ». ³⁹ De leurs côtés, le *Council of State Governments*, la *National Association of Attorneys General*, la *National Association of Tax Administrators* et le *National Legislative Council* s'accordent en unisson pour partager le besoin du Congrès d'une politique plus unifiée de l'imposition par les États dans ce domaine, mais ils souhaitent que le Congrès ne s'en mêle pas, au profit d'une coopération entre États.⁴⁰ Un rapport du *Council of State Governments* conclut par ailleurs que le projet de loi représente « *une menace sérieuse à l'indépendance fiscale des gouvernements fédérés et locaux* »⁴¹ et en appelle, une fois de plus dans l'histoire des relations intergouvernementales des États-Unis, à la « *responsabilité des États pour éliminer davantage d'intervention fédérale*. »⁴² L'année suivante, un autre projet de loi fédéral sur le salaire minimum crée la controverse chez certains commentateurs qui voient en cette nouvelle tentative d'harmonisation inter-États une porte ouverte vers « *la fin de ceux qui furent jadis appelés les*

³⁸ Traduit de l'anglais : "*Interstate competition, conflict, and cooperation are products of a confederate or a federal system of governance as semiautonomous states may employ their constitutional powers to promote their respective self-interests at the expense of sister states.*" Zimmerman 2006, ix.

³⁹ Traduit de l'anglais : "[*the bill*] is an interference with the sovereignty of the state and such interference is outside the power of Congress to legislate." Cité in Charles Culhane, "Carr Opposes Interstate Tax Bill", *Post Washington Bureau*, March 24, 1966, Railroad Commissioner's Race 1966 through Taft-Hartley Act, Newspaper Clippings, Office of Governor John Connally of Texas, Box 739, LBJ Library.

⁴⁰ Allen Duckworth, "Personal Report: States' Rights", art. cit.

⁴¹ Traduit de l'anglais : "*In totality the provisions of the bill constitute a serious threat to the fiscal independence of state and local governments.*" Cité in *Ibid.*

⁴² Traduit de l'anglais : "*The report urged more state responsibility to eliminate more federal intervention.*" *Ibid.*

« *États souverains* » ». ⁴³ Si la sécurité intérieure est un objectif primordial des volontés d'intégration régionale, le commerce et l'union économique en sont une autre, et le Congrès américain a effectivement fait davantage d'efforts pour harmoniser les échanges entre les États fédérés des États-Unis, grâce à des politiques en faveur du libre-échange, que ne l'a fait le Canada (Doern et MacDonald 1999).

Bien qu'il s'agisse d'un vieux débat au Canada, les barrières protectionnistes interprovinciales font à nouveau parler d'elles depuis qu'un résident néobrunswickois a été verbalisé pour avoir transporté en grande quantité des boissons alcoolisées depuis le Québec en contravention avec la loi provinciale du Nouveau-Brunswick ⁴⁴. Jugée inconstitutionnelle par le juge provincial LeBlanc en avril 2016 statuant que la loi provinciale sur l'importation d'alcool entre provinces « *constitue une barrière commerciale qui viole la section 121 de la Loi constitutionnelle de 1867* » ⁴⁵, l'affaire est à présent entre les mains de la Cour suprême, mais aussi du législateur. Du côté politique, une majorité s'accorde pour relever l'obsolescence des barrières commerciales interprovinciales, soulignant qu'« *il est plus facile pour une province de faire du commerce international que de commercer avec d'autres provinces canadiennes.* » ⁴⁶ Le Parti conservateur porte notamment le projet de loi *Free the Beer* en réponse à l'affaire du néobrunswickois citée *supra*. Un responsable politique conservateur nous dit :

Si nous voulons être un pays prospère, il nous faut nous débarrasser des barrières commerciales, de ce protectionnisme. (...) Ce sont des lois archaïques. (...) Nous devons aussi harmoniser les codes, et nous unir davantage. ⁴⁷

La question des barrières tarifaires est d'autant plus importante que l'union économique et commerciale est à la base de toute communauté de sécurité, que ce soit dans le cas des États-Unis, du Canada, ou de l'union supranationale européenne. S'il est impossible pour les États fédérés de transformer leur compétitivité en coopération, alors le risque est grand de les voir s'opposer et de percevoir une perte d'efficacité et d'utilité dans la fédération, les incitant à faire cavalier seul (*exit option*). Dans le cadre d'une amalgamation réussie, comment alors

⁴³ Traduit de l'anglais : "That would signal the end for what once was called the "sovereign states"" Anon., "Principle in Danger in State Pay Issue", *Fort Worth Star-Telegram*, March 29, 1967, Railroad Commissioner's Race 1966 through Taft-Hartley Act, Newspaper Clippings, Office of Governor John Connally of Texas, Box 739, LBJ Library.

⁴⁴ *Liquor Control Act*, RSNB 1973, c L-10, s 134 (b).

⁴⁵ *R. v. Comeau*, 2016 NBPC 3 (CanLII).

⁴⁶ Entretien confidentiel avec un(e) député(e) fédéral(e) libéral(e). Ottawa, décembre 2016. *Nota bene* : cet argument est revenu très souvent dans nos entretiens, et en tout cas aucun argument contraire n'a été exprimé.

⁴⁷ Entretien confidentiel avec un(e) député(e) fédéral(e) conservateur(-trice). Ottawa, décembre 2016.

développer l'interdépendance horizontale en présence de barrières protectionnistes que fédéralistes et antifédéralistes semblent tous répudier ? Dans les années soixante, le régionalisme et le provincialisme avaient largement dominé le cœur de la politique au Canada (Stanley 1984, 53), et les réalités économiques et les différences de cultures politiques régionales ont forcé les provinces et Ottawa à répondre au cas par cas. Dans les années 1980 par exemple, Ottawa a cherché à résoudre les difficultés économiques des provinces de l'Ouest en négociant avec des puissances étrangères afin d'ouvrir les marchés internationaux aux énergies et au bois en provenance des provinces de l'Ouest canadien. Pendant ce temps, la Colombie-Britannique regardait vers le *Pacific Rim*,⁴⁸ l'Est vers la Nouvelle-Angleterre ou l'Europe, et l'Ontario conclura des ententes avec des partenaires du Commonwealth britannique. Leurs intérêts très hétérogènes ne facilitent pas l'harmonisation interne, sauf dans le Canada atlantique, et éventuellement entre provinces des prairies. Ainsi, une consultation sur le budget de 1987 révèle que « *le défi crucial auquel fait face le gouvernement fédéral est d'allouer les ressources de la nation équitablement entre régions et groupes, limitant ce faisant les tensions qui sont inhérentes au système fédéral canadien. Un budget efficace a un potentiel considérable pour entretenir à la fois le renouveau économique et la réconciliation nationale.* »⁴⁹ Dans l'ère de la mondialisation, le besoin d'échanges croissants et la flexibilité de la main d'œuvre tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Canada poussent les élites à percevoir le besoin d'abaisser ces barrières et d'harmoniser les codes, y compris dans la reconnaissance des systèmes éducatifs, mais d'un autre côté, la standardisation (tout comme la mondialisation) comporte un risque d'effacement des particularismes régionaux et de l'identité canadienne par rapport aux flux importants venant des États-Unis (Brownsey et Howlett 2001). C'est sans doute ce qui explique la continuation du protectionnisme provincial, qui reste un attribut de la souveraineté des provinces, dans une logique anticentralisatrice. Il faut aussi considérer les rapports de force entre États riches et États pauvres, parce que le protectionnisme permet également la préservation des ressources et des savoir-faire et la mise en place de politiques propres à des situations locales spécifiques en luttant, par exemple, contre la délocalisation au profit des États riches, peuplés et attractifs.

⁴⁸ Council for Canadian Unity, "Western Economic Development", *Political Analysis Newsletter*, Vol. 4 No. 2, Feb. 1987, R11883, Box 40, Bibliothèque et Archives Canada.

⁴⁹ Traduit de l'anglais : "The crucial challenge facing the federal government is to allocate the nation's resources equitably between regions and groups, thereby limiting the tensions which are inherent in the Canadian federal system. A successful budget has considerable potential to foster both economic renewal and national reconciliation." Council for Canadian Unity, "Federal Budget – February 18, 1987", *Political Analysis Newsletter*, Vol. 4 No. 3, March 1987, R11883, Box 40, Bibliothèque et Archives Canada.

La dépendance de la périphérie au centre : le continentalisme comme solution ?

Le sentiment d'aliénation du Canada occidental s'explique par une forte centralisation de la politique fédérale sur le centre : Québec et ses revendications, et le « GTA », *Greater Toronto Area*,⁵⁰ dont ferait partie, d'ailleurs, le Manitoba, « *pratiquement une annexe de l'Ontario* ». ⁵¹ Le Québec et le GTA sont, en outre, un réservoir « *très important de voix qui contrôle le Canada* »⁵². Ce sentiment d'inégalité de traitement entre provinces peut engendrer une politique de ressentiment, y compris dans les contrées lointaines, en Colombie-Britannique (Resnick 2000), plus tournée vers l'Asie que vers Ottawa. La combinaison du ressentiment ouest-canadien, des fortes revendications autonomistes québécoises, du laissez-faire albertain, et de la forte dépendance maritime aux financements fédéraux est certainement une raison qui pousse nos enquêtés parlementaires à prendre la question constitutionnelle avec beaucoup de prudence : si certains expriment, surtout en *off*, leur souhait de voir rouvrir la question constitutionnelle afin de résoudre la problématique québécoise, tous s'accordent pour la qualifier de « *boite de pandore* ». Cette problématique démontre que si la Constitution reconnaît l'égalité des provinces, la réalité politique illustre des déséquilibres régionaux, notamment en termes de répartition de la population, réservoir de voix électorales.⁵³ Prenons l'exemple de l'immigration économique. Si le Canada attire et accueille la plus forte proportion de migrants parmi les pays du G8, la très grande majorité de celle-ci (94,8 %) vit dans les quatre provinces économiquement fortes, en particulier les centres urbains de l'Ontario, de la Colombie-Britannique, du Québec et de l'Alberta.⁵⁴ Les provinces de l'Atlantique sont comparativement très faiblement impactées par l'immigration, y compris le Nouveau-Brunswick avec seulement 0,6 % de l'immigration totale,⁵⁵ ce qui représente une perte de main d'œuvre importante pour un Nouveau-Brunswick à la population vieillissante, moins dynamique, et par conséquent dépendante des transferts fiscaux du fédéral. Pour remédier à la faiblesse des provinces de la périphérie atlantique, de nombreuses initiatives ont été mises en place depuis les années 1920.

⁵⁰ Entretien confidentiel avec un(e) député(e) fédéral(e) conservateur(-trice). Ottawa, décembre 2016.

⁵¹ Entretien confidentiel avec un(e) député(e) fédéral(e).

⁵² Entretien confidentiel avec un(e) député(e) fédéral(e) conservateur(-trice). Ottawa, décembre 2016.

⁵³ La même problématique s'impose aux territoires canadiens, où l'économie et la démographie ne leur permettent ni de s'extirper des financements fédéraux, ni d'espérer obtenir, à l'heure actuelle, le statut de province (*provincehood*), bien que la fonte des glaciers leur offre de nouvelles opportunités économiques, comme nous le rappelle un député fédéral (Ottawa, décembre 2016).

⁵⁴ Source : Statistique Canada, « Immigration et diversité ethnoculturelle au Canada : Enquête nationale auprès des ménages, 2011 », Ministère de l'Industrie, 2013, <https://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/as-sa/99-010-x/99-010-x2011001-fra.cfm>, accédé 19/02/2017.

⁵⁵ *Ibid.*

En janvier 2017, un projet pilote en matière d'immigration a été instauré par le gouvernement du Nouveau-Brunswick en collaboration avec Ottawa, qui s'apparente, selon un conseiller politique à Fredericton, aux initiatives engagées par le Québec dans les années 1990.⁵⁶ Cette stratégie comporte par ailleurs un volet francophone.⁵⁷ Autant au Canada qu'aux États-Unis donc, la dépendance des États s'exerce aussi à cause d'une concurrence interprovinciale vis-à-vis du pouvoir de dépenser fédéral, et vis-à-vis de l'attractivité économique, qui détermine le dynamisme démographique. S'ils reprochent au fédéral son côté boulimique (les *Reagan Republicans* américains et les conservateurs progressistes canadiens revendiquent le « dégraissage du mammoth »), les États restent dopés aux transferts fiscaux du fédéral soit parce que « *contrairement au gouvernement fédéral, qui peut se féliciter d'avoir un budget qui ajoute près d'un milliard de dollars par jour à la dette nationale, les gouverneurs doivent équilibrer leurs budgets chaque année* »⁵⁸, soit parce que les élites provinciales considèrent les dollars du fédéral comme leur dû du fait du pouvoir de taxation fédéral. Dans la défense de leurs propres intérêts, les provinces tentent ainsi d'obtenir le plus de capitaux possibles du fédéral, bien que les élites aux pouvoirs jouent un double jeu « *parce que, bien que les Premiers ministres des provinces vont, durant les élections, utiliser [la dépendance provinciale au fédéral] comme un argument en affirmant « on va devenir plus indépendants, on va arrêter de se faire dire quoi faire par le fédéral* », ils demandent au fédéral de les aider dans leurs propres compétences, dans toute sorte de juridiction. »⁵⁹ Ces transferts fiscaux ne concernent pas seulement les programmes fédéraux et les grands projets, qui peuvent susciter la jalousie et un sentiment d'injustice de certaines provinces qui se sentent délaissées ; il s'agit aussi de remboursements de ce qu'ils estiment être la mise en application par le provincial d'une juridiction fédérale, ou la prise en charge financière par le fédéral d'une catastrophe forcément localisée sur le territoire d'un État fédéré.⁶⁰ Lors d'un point presse le 23 mars 2016, le porte-

⁵⁶ Entretien confidentiel avec un(e) député(e) provincial(e), Fredericton, NB, novembre 2016.

⁵⁷ Desaulniers J.-P., « Un projet pilote mobilisateur en immigration dès le début de 2017 au Nouveau-Brunswick », Radio-Canada, 18 nov. 2016, <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1000714/un-projet-pilote-mobilisateur-en-immigration-des-le-debut-de-2017-au-nouveau-brunswick>, accédé 19/02/2017.

⁵⁸ Traduit de l'anglais : « *Unlike the federal government, which can congratulate itself on a budget that adds close to \$1 billion a day to the nation's debt, the governors have to balance their books each year.* » David Broder, « Governors called on to perform tough balancing act », *Fort Worth Star-Telegram*, Feb. 6, 1991, State of State 1991 (Address), Richards (Ann W.) Papers, Box 96-378/A4, Briscoe Center for American History, UT-Austin.

⁵⁹ Entretien confidentiel avec un député fédéral conservateur canadien. Ottawa, décembre 2016.

⁶⁰ Ce qui peut engendrer des contentieux relatifs aux sommes versées par le fédéral par opposition aux sommes demandées par l'État affecté par la crise. Entretien confidentiel avec un(e) député(e) provincial(e) péquiste. Québec, octobre 2016.

parole de l'opposition officielle en matière de relations Québec-Canada, Stéphane Bergeron, exprimera ce sentiment d'injustice dans le traitement fait par le fédéral à la Belle province :

*Alors, moi, je veux bien, là, qu'on soutienne toutes les régions du Canada, mais c'est quand même un peu frustrant, voire décevant, que le Québec envoie à Ottawa annuellement des dizaines de milliards de dollars et voit si peu de retour sur son investissement.*⁶¹

Le député péquiste réclamera du gouvernement fédéral « *un transfert en bloc, sans condition et sans exception* » afin que « *le Québec choisisse les projets* »⁶², ce qui comparativement nous rappelle les mécanismes de dévolution étatsuniens à travers les politiques de *block grants*. Cette demande se fait également dans un contexte de perceptions négatives de la péréquation.

Par conséquent, les États fédérés cherchent à exercer la grande majorité des pouvoirs, mais lorsqu'un pouvoir leur est refusé constitutionnellement ou par décision du fédéral, ils réclament d'une part le dû retour de l'impôt que leurs contribuables versent au fédéral, et d'autre part une haute exigence ou « qualité de service » de la part du fédéral dans ses propres champs de compétences, et ils n'hésitent pas à le tenir responsable en cas d'échec. L'immigration a ainsi joué un rôle dans l'accroissement du lien entre dépendance fiscale des États et confiance accordée par ceux-ci au gouvernement central. Sur le plan régional, la *National Governors' Association* s'est ainsi réunie en 1994 pour demander au gouvernement fédéral notamment le remboursement de la santé et de l'éducation fournies aux immigrants clandestins présents sur le territoire de leur État.⁶³ Dans le cas du Texas, l'OSFR a pour mission de faciliter l'accès des agences gouvernementales du Texas aux programmes fiscaux du gouvernement fédéral, en particulier dans un contexte d'intégration régionale avec le Canada, et surtout le Mexique. En 1993, dans le sillon de la signature de l'ALENA par l'Administration Clinton, un rapport sur les priorités de l'agence rappelle que deux-tiers des flux commerciaux entre les États-Unis et le Mexique transitent par le Texas du fait de sa position géographique stratégique, et que par conséquent celui-ci a « *un rôle visible et influent dans le débat et le passage de l'ALENA par le Congrès. La proximité géographique signifie que le Texas bénéficiera davantage que les*

⁶¹ Assemblée nationale du Québec, "Point de presse de M. Nicolas Marceau, porte-parole de l'opposition officielle en matière de finances et revenu, et M. Stéphane Bergeron, porte-parole de l'opposition officielle en matière de relations Québec-Canada et de Francophonie d'Amérique", <http://www.assnat.qc.ca/fr/actualites-salle-presse/conferences-points-presse/ConferencePointPresse-29343.html>, consulté le 04/10/2016.

⁶² Nicolas Marceau, porte-parole de l'opposition officielle en matière de finances et revenu *in ibid.*

⁶³ Rachel Lewis, "Memo Re Immigration Meeting with FL, CA, NY, and IL", 10 January 1994, National Governors' Association Conference issues, State Comparisons, Richards (Ann W.) Papers, Box 95-019/640, Briscoe Center for American History, UT-Austin.

autres États du flot commercial que l'ALENA provoquera »⁶⁴ ; mais le rapport rappelle aussi que ces retombées économiques engendreront des dépenses pour l'État du Texas en matière d'infrastructures, de contrôle des frontières, de pollution et donc de santé, en appelant ainsi le gouvernement fédéral pour le partage du fardeau, dans une logique, toujours, d'interdépendance entre les deux gouvernements, qu'elle soit relative au soutien financier du fédéral à l'État fédéré que de la confiance que celui-ci lui accorde dans l'accomplissement de cette mission – une confiance souvent défiée par la politique partisane au sein des parlements fédérés mais aussi par les exécutifs. Alors que le Texas a déployé sa Garde nationale à sa frontière avec le Mexique⁶⁵ en réponse à un manque perçu d'efficacité du gouvernement fédéral à protéger les frontières extérieures,⁶⁶ des législateurs ont proposé de soumettre au Congrès une injonction « *pour rembourser l'État du Texas ... le coût du fardeau financier que représente la responsabilité du gouvernement fédéral à sécuriser la frontière internationale entre le Texas et le Mexique.* »⁶⁷ Face au pouvoir central, les États de la périphérie pèsent davantage en misant sur la régionalisation des revendications. Ainsi, le député Larson s'est exprimé dans un éditorial en faveur d'une alliance entre États du Sud-Ouest partageant des frontières et une culture politique communes – et donc des intérêts particuliers – :

*Nos plus importants alliés, du point de vue de la gouvernance, devraient être les quatre États et le pays qui bordent notre État. Nous devons régionaliser notre accroissement pour mieux absorber la demande de services, et pour étendre les besoins en infrastructure et les ressources limitées en eau à travers la région entière.*⁶⁸

En citant l'État-nation du Mexique comme partenaire privilégié, et donc en élevant les besoins des États fédérés au rang international, cette stratégie s'apparente à du fédéralisme sans Washington, voire à du « *survivalisme d'État* », à savoir, selon les mots du député Larson,

⁶⁴ Traduit de l'anglais : “*Being on the geographic border with Mexico puts Texas in a visible and influential role in the debate and passage of the NAFTA by the Congress. The geographic proximity means Texas will gain more than other states by the increased flow of trade NAFTA will spark.*” Anon., « DRAFT: OSFR Priority Issues », January 1993, Office of State-Federal Relations Files, Richards (Ann W.) Papers, Box 95-019/750, Briscoe Center for American History, UT-Austin.

⁶⁵ Tilove, J. “Greg Abbott calls for action on education, roads, ethics and border”, *Austin American-Statesman*, Feb. 18, 2015.

⁶⁶ Taylor, S. “Abbott makes border security a legislative priority”, *Rio Grande Guardian*, Feb. 18, 2015.

⁶⁷ Traduit de l'anglais : “*to reimburse the State of Texas ... for bearing the financial burden of the federal government's responsibility to secure the Texas-Mexico international border.*” Texas Legislature, session 2015, House Concurrent Resolution No. 61.

⁶⁸ Traduit de l'anglais : “*Our strongest allies, from a governing perspective, should be the four states and one country that border our great state. We must regionalize our growth to better absorb the demand for services, and to spread the infrastructure needs and finite water resources across the entire region.*” Larson, L. “A provocative notion: states must plan to survive without federal help”, *San Antonio Express-News*, Jan. 11, 2015.

« l'importance des États individuels à servir leurs intérêts et à répondre à leurs responsabilités dans un environnement où le gouvernement national est financièrement insolvable. »⁶⁹ Si l'aide financière du gouvernement central permet d'apaiser la défiance des États, ceux-ci tendent à privilégier l'action unilatérale, en coopérant ou en mutualisant leurs actions en se concertant, dans une logique qui, pour autant, ne répond pas forcément aux lignes des partis ou à une logique traditionnelle anti-*big government* du *Grand Old Party*. Ainsi, le Gouverneur démocrate de Floride Lawton Chiles, dans une lettre à son Procureur général Bob Butterworth datée du 28 décembre 1993, en appelle Washington à ses responsabilités :

*Je crois depuis longtemps que les États-Unis ont un devoir d'appliquer les textes de loi actuellement en vigueur sur l'immigration et de prévenir l'entrée illégale d'individus dans ce pays, peu importe leur pays de provenance. Si le gouvernement des États-Unis choisit d'appliquer la loi de manière sélective, il a une obligation équivalente de subir les coûts associés à cette application sélective.*⁷⁰

Les invocations de Root (1906) ou de Connally dans les années soixante se retrouvent ici dans ce type de discours, cette fois dirigés contre le gouvernement fédéral et son incapacité présumée à faire face aux problèmes qui relèvent de sa compétence. Insistant sur le coût financier que représente, pour son État, ce pouvoir régalien du contrôle de l'immigration, Chiles insiste :

*Le peuple de Floride ne devrait pas être obligé de subventionner l'entrée d'étrangers clandestins aux États-Unis, pas plus qu'il ne devrait tolérer l'échec continu du gouvernement des États-Unis d'exécuter son devoir selon la loi.*⁷¹

Dans le même temps, l'État du Texas se tourne vers le gouvernement fédéral du Mexique pour le même objet. La Gouverneure Richards écrit dans une lettre au Sous-secrétaire au commerce mexicain :

Durant ma visite à Mexico, j'ai été informée que le Gouvernement du Mexique a cherché à initier un dialogue avec l'État du Texas pour rembourser les

⁶⁹ Traduit de l'anglais : "State Survivalism is defined as the importance of individual states to serve their interests and meet their responsibilities in an environment of a financially insolvent national government." *Ibid.*

⁷⁰ Traduit de l'anglais : "I have long believed (...) that the United States has a duty to enforce immigration laws currently on the books and to prevent the illegal entry of individuals into this country regardless of their source country. If the United States government chooses to selectively enforce the law, it has a corresponding obligation to incur the costs associated with this selective enforcement." Lawton Chiles, Letter to Attorney General Bob Butterworth, December 28, 1993, National Governors' Association Conference issues, State Comparisons, Richards (Ann W.) Papers, Box 95-019/640, Briscoe Center for American History, UT-Austin.

⁷¹ Traduit de l'anglais : "The people of Florida should not be compelled to subsidize the entry of illegal aliens into the United States nor should they tolerate continued failure of the United States government to carry out his duty under the law." *Ibid.*

*services fournis aux immigrants sans papiers qui résident aux États-Unis ... Ces coûts sont particulièrement pesants pour des États comme le Texas ... Je serais très intéressée de discuter d'idées ou de suggestions que le Gouvernement du Mexique pourrait vouloir proposer.*⁷²

En juillet 1992, se tient un sommet entre dix-neuf gouverneurs des États sudistes et sept présidents d'États-nations d'Amérique centrale⁷³, suivi d'une réunion six mois plus tard d'un groupe de travail (*taskforce*) entre les mêmes protagonistes afin de réfléchir à un partenariat commercial, suite auquel un mémorandum de la *Southern Governors' Association* recommande qu'« afin de garder la structure maîtrisable, la relation devrait être limitée, bien sûr pour commencer, aux États sudistes et aux pays d'Amérique centrale, et non étendue à tout autre région aux États-Unis ou à l'étranger. »⁷⁴ C'est donc une approche différenciée qui est privilégiée afin de garantir l'efficacité de ce « fédéralisme sans Washington ». Soulignons également l'implication des États sudistes dans leurs relations de bon voisinage (*good-neighbor policy*) avec les États du Mexique : en complément de délégations installées à Mexico – délégations qui « fonctionnent comme des consulats »⁷⁵ – des accords commerciaux et de coopération sont signés entre États fédérés. C'est le cas de l'accord du 30 mars 1994 signé entre l'État du Texas et les États mexicains de Chihuahua et Coahuila visant à « encourager la coopération et l'assistance technique dans la protection de la région *Serria del Carmen*. »⁷⁶ Ceux-ci ne sont que quelques exemples d'une continentalisation des États fédérés depuis les années 1990, car on estime à environ 400 le nombre d'ententes conclues entre les provinces canadiennes et les États américains (Nossal, Roussel, et Paquin 2007, 549), alors que près de la

⁷² Traduit de l'anglais : “During my visit to Mexico City, I was informed that the Mexican Government had made an attempt to initiate dialogue with the State of Texas regarding reimbursement for services provided to undocumented immigrants residing in the United States. (...) These costs are especially burdensome to states such as Texas (...). I would be very interested in discussing any ideas or suggestions that the Government of Mexico might want to propose.” Ann. W. Richards, Letter to Subsecretario Lic. Andrés Rozental, March 23, 1994, Southern Governors' Association Files, Richards (Ann W.) Papers, Box 95-019/640, Briscoe Center for American History, UT-Austin.

⁷³ Rencontres entre les gouverneurs d'Alabama, Arkansas, Floride, Géorgie, Kentucky, Louisiane, Maryland, Mississippi, Caroline du Nord, Caroline du Sud, Virginie, Virginie occidentale et Îles vierges des États-Unis, et les présidents du Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua et Panama.

⁷⁴ Traduit de l'anglais : “(...) in order to keep the structure manageable, the relationship should be contained, certainly in the beginning, to the Southern States and Central American countries and not expanded to include any other regions in the United States or abroad.” Southern Governors' Association, “Draft Executive Summary”, Memorandum, January 7, 1993, Southern Governors' Association Files, Richards (Ann W.) Papers, Box 95-019/640, Briscoe Center for American History, UT-Austin.

⁷⁵ Office of California/Mexico Affairs, Report by the Task Force on California-Mexico Relations, 9/3/1987, Hearing Files: “California-Mexico Joint Bonding Authority” (1 of 2), Richard Polanco files, LP441:910, California State Archives.

⁷⁶ Ann. W. Richards, Letter to World Bank Director in Mexico, March 23, 1994, Southern Governors' Association Files, Richards (Ann W.) Papers, Box 95-019/640, Briscoe Center for American History, UT-Austin.

moitié de ces accords se sont faits sans le concours de Washington et d'Ottawa (Conklin cité in Nossal, Roussel, et Paquin 2007, 550). Par conséquent, bien qu'ils soient moins connus du grand public, ces nombreux accords contribuent à une intégration continentale dans un contexte de collaboration transfrontalière entre États fédérés très désireux de déployer leurs ailes en toute autonomie leur permettant de s'extirper de l'interdépendance verticale.

CONCLUSION : À QUI PROFITE LE FÉDÉRALISME ?

« *L'unité du pays se mesure à la qualité des relations qu'entretiennent le fédéral et les provinces.* »⁷⁷ Les fédérations canadienne et étatsunienne, dès l'entre-deux-guerres et davantage à partir des années 1960, peuvent être qualifiées de partenariats interdépendants, tant elles permettent le renforcement de liens très serrés entre l'État fédéral et les États fédérés. Nous avons tenté de démontrer dans une première partie les origines de l'interdépendance intrafédérative qui se situent dans le besoin d'expansion de l'État fédéral pour répondre aux crises tant internes qu'externes. Cette interdépendance est née de l'accroissement de la dépendance fiscale des États fédérés, « *géants endormis* »⁷⁸ jusqu'aux années soixante. Leur réveil accentuera, cette fois, la dépendance idéologique de l'État fédéral aux États fédérés qui insistent sur leur indépendance originelle dans l'union des États, sur le rôle d'agent du fédéral et sur les volontés de revenir à l'autonomie provinciale d'antan. En même temps, les élites aux niveaux fédérés restent extrêmement dépendants des transferts fédéraux, mais prudents car ils acceptent moins les conditions imposées par le fédéral, qui doit alors conquérir le cœur des élites par un habile jeu politique, car ce jeu peut se retourner contre lui lorsque les gouvernements fédérés, vers la fin du XX^e siècle, adoptent une stratégie similaire critique vis-à-vis du fédéral en l'appelant à ses responsabilités. Pour Hedley Bull (2002), les États consolident leurs intérêts nationaux, et donc leurs souverainetés, sur la scène internationale, par le biais du respect mutuel. Il en va de même pour les États fédérés. Plus que la confiance, c'est le respect, la loyauté des gouvernements provinciaux que doit obtenir, et maintenir, le gouvernement central⁷⁹. Cette relation de confiance est mutuellement bénéfique, car elle conforte le gouvernement fédéral dans son rôle, et garantit aux provinces des transferts pour des grands projets.

⁷⁷ Conseil pour l'unité canadienne, « Les 'paiements de transfert' fédéraux-provinciaux », art. cit.

⁷⁸ Richard M. Morehead, "Governors, Legislatures Thinking Big Financially", art. cit.

⁷⁹ Entretien confidentiel avec un(e) député(e) libéral(e) néobrunswickois(e). Fredericton, novembre 2016.

Parce que la complexité et l'interdépendance de chaque champ de politique publique s'accroissent, la coopération et la négociation garantissent à chaque province un droit au partage équitable au sein de la fédération, en particulier car aucun territoire ou État n'est complètement autosuffisant. Nous avons alors tenté de mettre en exergue la valeur de l'interdépendance verticale dans les relations intergouvernementales au sein d'un système d'intégration fonctionnelle. Si le partenariat fondé sur l'interdépendance (le *marble cake*) est ce qui pourrait caractériser le modèle le plus solide du fédéralisme *a contrario* du modèle dualiste (le *layer cake*) car il encourage la coopération, et incarne *in fine* l'évolution la plus souhaitable car plus pérenne pour les processus d'intégration confédéralistes, force est de constater que l'interdépendance fondée sur une dépendance bidirectionnelle fiscalité-confiance est fragilisée lorsque l'une ou l'autre est mise en porte-à-faux : si le fédéral investit trop ou pas assez, la confiance au niveau provincial s'effrite. Mais cette interdépendance est davantage mise à mal lorsqu'elle se confronte aux intérêts particuliers des États qui, sur le plan de l'horizontalité, cherchent davantage à protéger leur économie qu'à ouvrir les barrières interprovinciales, ce qui tantôt accentue la dépendance des États pauvres ou dépeuplés de la périphérie aux États riches abritant les grandes métropoles nord-américaines, tantôt leur permet de protéger leurs industries et leurs savoir-faire. Les États de la périphérie n'ont alors d'autre solution que d'envisager la coopération régionale avec leurs voisins de même taille, avec lesquels ils partagent des intérêts convergents et une vision commune. C'est notamment le cas des provinces maritimes ou des prairies, au Canada, ou du Bloc sudiste aux États-Unis.

Au final, la dépendance de la périphérie au centre ne doit pas creuser le fossé des inégalités territoriales, mais permettre, par la coopération et la négociation permanentes, le développement de la périphérie en conservant la prospérité du centre, qui doit aussi tirer des bénéfices du partenariat, en matière d'importations et d'exportations notamment, et voir au-delà de l'égalisation des richesses par la péréquation ou le partage du revenu général qui contribuent à la prospérité de la nation entière (c'est le principe de partage du fardeau). Aucun État n'est autosuffisant pour s'en résoudre à l'autarcie ou, pire, à la sécession, et c'est pourquoi, bien que les intérêts provinciaux et les disputes inter-États soient nécessaires au débat démocratique, l'interdépendance intrafédérative profite à l'unité du pays, à sa diversité, sa pluralité et sa position sur la scène internationale.

SOURCES PRIMAIRES

Acte de l'Amérique du Nord Britannique, 1867.

Constitution des États-Unis, 1789.

Entretiens de l'auteur avec des parlementaires canadiens à Québec (QC), Fredericton (NB),
Ottawa (ON). Septembre à décembre 2016.

Enquêtes de l'auteur à la Chambre des Représentants du Texas. Austin, avril à juin 2015.

Points presse, Assemblée nationale du Québec.

Statistique Canada, Ministère de l'Industrie.

FONDS D'ARCHIVES

Conseil pour l'unité canadienne, Fond R11883, Bibliothèque et Archives Canada.

Fond Connally (J.), LBJ Library.

Fond Francis Reginald Scott, MG 30 / D211 / Vol. 35, Bibliothèque et Archives Canada.

Fond Richard Polanco, LP441:910, California State Archives.

Fond Richards (Ann W.), Briscoe Center for American History, UT-Austin.

JUGEMENTS

Liquor Control Act, RSNB 1973, c L-10, s 134 (b).

R. v. Comeau, 2016 NBPC 3 (CanLII).

SOURCES JOURNALISTIQUES

Radio-Canada.ca

Via Texas Legislative Reference Library:

Austin American-Statesman

Rio Grande Guardian

San Antonio Express-News

BIBLIOGRAPHIE

- Biersteker, Thomas J., et Cynthia Weber, éd. 1996. *State sovereignty as social construct*. Cambridge studies in international relations 46. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brownsey, Keith, et Michael Howlett, éd. 2001. *The Provincial State in Canada: Politics in the Provinces and Territories*. Peterborough, Ont., Canada ; Orchard Park, NY: Broadview Press.
- Bull, Hedley. 2002. *The anarchical society: a study of order in world politics*. 3rd ed. Basingstoke: Palgrave.
- Campbell, Colton C., et David P. Auerswald, éd. 2015. *Congress and civil-military relations*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Doern, G. Bruce, et Mark MacDonald. 1999. *Free trade federalism: negotiating the Canadian Agreement on Internal Trade*. Toronto ; Buffalo: University of Toronto Press.
- Elazar, Daniel Judah. 1984. *American Federalism: A View from the States*. 3rd ed. New York: Harper & Row.
- Fellman, David. 1948. « Federalism and the Commerce Clause, 1937-1947 ». *The Journal of Politics* 10 (1): 155-67.
- Jillson, Calvin C. 2014. *Texas politics: governing the Lone Star state*. Fourth edition. New York: Routledge.
- Kaplan, Marshall. 1991. *The governors and the new federalism*. Boulder: Westview Press.
- Keohane, Robert O., et Joseph S. Nye. 2012. *Power and interdependence*. 4th ed. Boston: Longman.
- Klein, Robert A. 1974. *Sovereign Equality among States: The History of an Idea*. Toronto, Buffalo: University of Toronto Press.
- Kowert, Paul A. 1998. « National Identity: Inside and out ». *Security Studies* 8 (2-3): 1-34.
- Krasner, Stephen D., éd. 2001. *Problematic sovereignty: contested rules and political possibilities*. New York: Columbia University Press.
- Massey, Calvin R. 1990. « The Locus of Sovereignty: Judicial Review, Legislative Supremacy, and Federalism in the Constitutional Traditions of Canada and the United States ». *Duke Law Journal* 39 (6): 1229-1310.
- Matthews, Ralph. 1983. *The creation of regional dependency*. Toronto ; Buffalo: University of Toronto Press.
- May, Ronald J. 1970. « Decision-making and Stability in Federal Systems ». *Canadian Journal of Political Science* 3 (01): 73-87.
- Nossal, Kim Richard, Stéphane Roussel, et Stéphane Paquin. 2007. *Politique internationale et défense au Canada et au Québec*. Montréal, Qué.: Presses de l'Université de Montréal.
- Resnick, Philip. 2000. *The politics of resentment: British Columbia regionalism and Canadian unity*. Vancouver: UBC Press.
- Skowronek, Stephen. 1982. *Building a new American state: the expansion of national administrative capacities, 1877-1920*. Cambridge [Cambridgeshire]; New York: Cambridge University Press.

- Stanley, Della Margaret Maude. 1984. *Louis Robichaud, a decade of power*. Halifax, N.S: Nimbus Pub.
- Tobocman, Steve. 2014. « Revitalizing Detroit: Is There a Role for Immigration? » Washington, D.C: Migration Policy Institute.
- Wendt, Alexander. 1999. *Social theory of international politics*. Cambridge studies in international relations 67. Cambridge, UK ; New York: Cambridge University Press.
- Wright, Deil S. 1975. « Revenue Sharing and Structural Features of American Federalism ». *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 419 (1): 100–119.
- Zaum, Dominik. 2007. *The sovereignty paradox: the norms and politics of international statebuilding*. Oxford University Press on Demand.
- Zimmerman, Joseph Francis. 2006. *Interstate disputes: the Supreme Court's original jurisdiction*. Albany: State University of New York.