

CHAPITRE 4

Le moment autonomiste : de l'endiguement à l'habilitation¹

« Les peuples n'ont jamais que le degré de liberté que leur audace conquiert sur la peur. » Stendhal (1783-1842).

Les philosophes ont fait grand état des travaux d'Isaiah Berlin et en particulier de la distinction qu'il a faite entre la liberté négative et la liberté positive, lorsqu'avaient cours les débats sur la décolonisation. Cette distinction a donné lieu à de nombreux échanges chez les philosophes alors que, du côté des comparatistes, ils ont été largement ignorés. On gagne à s'appuyer sur cette distinction entre liberté négative et liberté positive pour jeter un nouvel éclairage sur la concrétisation de l'autonomie politique au Canada et, par extension, en Espagne ainsi qu'au sein des fédérations multinationales.

-
1. La présente version de ce chapitre a bénéficié des commentaires de deux auditeurs. Tout d'abord, en mai 2009, à l'Université du Québec à Montréal dans le cadre des échanges entre l'Institut Ramon Llull et la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes et, en mai 2010, à la Universidad Carlos III de Madrid dans le cadre du colloque organisé par le Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales de concert avec le Grupo de Investigación sobre el Derecho y la Justicia. Les commentaires de Hugo Cyr, Marc Duenas, Michael Keating, Guy Laforest, André Lecours, Geneviève Nootens, Ferran Requejo, François Rocher, Jean-Philippe Royer, Jose Maria Sauca Cano, Carles Torner, Carles Viver et José Woehrling ont été fort appréciés.

Chez Isaiah Berlin, la liberté négative correspond à l'absence de contrainte, d'ingérence et de domination (ce qu'il désigne par le *freedom from*) alors que la liberté positive (le *freedom to*) suggère un avenir ouvert pour les acteurs politiques sans que nous soyons parvenus à des politiques de reconnaissance et d'habilitation.

Berlin a subséquentement actualisé ses notions de liberté négative et de liberté positive. Il perçoit la première forme comme « une possibilité d'action », alors que la deuxième forme, celle de la liberté positive, est vue comme une « action en tant que telle² ». Berlin avance que « L'essence de la notion de liberté, dans son sens “ positif ” aussi bien que “ négatif ”, réside dans le fait d'empêcher quelque chose, quelqu'un – autrui – d'empiéter sur mon domaine.³ »

Même si ces types de liberté s'appliquent habituellement au niveau des individus, nous souhaitons pousser plus avant la réflexion en pensant la liberté positive davantage sur des bases collectives. Ici, l'agent collectif est le peuple compris dans son identité institutionnelle, conçu en tant que culture sociétale nationale et offrant un « contexte de choix⁴ » spécifique dans un large ensemble de cultures. En conséquence, si l'on accepte ces quelques prémisses, la meilleure illustration du concept de liberté positive de nature collective serait le droit à l'autodétermination interne et externe des peuples. Il existe déjà de nombreux textes internationaux reconnaissant, dans certains contextes et sous certaines conditions, le droit des peuples à l'autodétermination (voir chapitre 5). Nous sommes en présence d'une forme avancée de liberté positive collective.

-
2. Isaiah Berlin, « Two Concepts of Liberty », dans Henry Hardy (dir.), *Liberty*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
 3. *Ibid.*, p. 169-170 (repris de Quentin Skinner, *Un troisième concept de liberté au-delà d'Isaiah Berlin et du libéralisme anglais* (et traduit par Luc Benoit) p. 35. Pour une synthèse sur ces deux notions, on peut se reporter au texte d'Elena Garcia Guitián, « Pluralismo versus Monismo: Isaiah Berlin », dans Ramon Maiz (dir.), *Teorias Políticas Contemporaneas*, 2^e édition, Valence, Tirant lo Blanch, 2009, p. 27-43.
 4. Sur cette notion de contexte de choix, voir les travaux de Will Kymlicka, dont *Multicultural Citizenship*, Oxford, Clarendon Press, p. 82-84.

Il est utile d'introduire dans le propos la distinction que Philip Pettit fait entre la non-ingérence et la liberté en tant que non-domination. Cette distinction est heureuse, porteuse même, et elle nous servira de toile de fond tout au long de ce chapitre⁵. Pour reprendre les termes de Pettit :

Nous pouvons concevoir la liberté comme non-domination, soit comme un objectif que l'État doit promouvoir, soit comme une contrainte qu'il se doit de respecter. Dans le premier cas, nous estimons que l'État devrait être tel que la non-domination escomptée est à son maximum pour ceux qui vivent dans le cadre de ce système. Dans le second, nous pensons qu'il doit être tel que, indépendamment de la question de savoir si la non-domination est ou non maximisée, le système se doit d'affirmer, de manière non ambiguë, la valeur de la non-domination escomptée dans un monde idéalement accommodant et, d'autre part, en évitant plus particulièrement toute trace de domination dans les dispositions constitutionnelles de l'État⁶.

La manière avec laquelle Pettit s'y prend pour situer les rapports politiques constitue une avancée significative bien qu'il faille assurément pousser plus loin le propos de ce libéral républicain en misant sur l'habilitation des communautés nationales au sein des États-nations constitués. Il importe que les nations puissent se faire proactives dans leur quête de sens pour leurs membres.

Ni Berlin ni Pettit ne vont jusqu'à conceptualiser la dimension fermement habilitante de la liberté, cette liberté qui permet aux acteurs politiques de véritablement s'engager dans des actions déterminantes. C'est ici qu'il est possible d'apporter une contribution au présent débat sur l'autonomie en explorant la dynamique politique au Canada, tout en étoffant l'idée que le gouvernement du Québec n'est pas suffisamment proactif et qu'il néglige de passer à l'action de peur de voir ses gestes déboutés en cour ou de créer des tensions avec Ottawa ou avec les États membres de la fédération (voir le chapitre 3). Il s'agit ici de limites et de contraintes que le gouvernement du Québec s'impose volontairement plutôt que

5. Philip Pettit, *Republicanism. Une théorie de la liberté et du gouvernement*, Paris, Gallimard, 2004, p. 132-144.

6. *Ibid.*, p. 134-135.

d'une contrainte réelle imposée de l'extérieur. En bref, l'autonomie positive, inspirée par les lectures de Berlin et de Pettit, cherche à pousser plus loin les travaux portant sur la quête d'un idéal autonomiste afin de le rendre émancipateur et habilitant.

Ce chapitre se déploie sur trois fronts. Dans une première partie, nous nous pencherons sur les difficultés avec lesquelles le Québec a dû et doit encore composer au sein de la fédération canadienne. Puis, dans la deuxième partie, nous verrons de quelles façons le gouvernement du Québec s'y est pris pour faire avancer les revendications québécoises dans son bras de fer avec le gouvernement central et, souventes fois, dans ses rapports avec les autres États membres de la fédération. Enfin, dans la troisième et dernière partie, nous identifierons les avenues à explorer en vue de donner plus de liberté au Québec dans l'espace politique canadien, tout en réfléchissant sur une authentique habilitation du Québec sur la scène internationale. La présente analyse recèle des enseignements utiles pour d'autres nations en quête de reconnaissance et d'habilitation et vient alimenter les travaux menés sur le fédéralisme multinational et la diversité nationale par des intellectuels engagés dans la vie publique⁷.

LES RAPPORTS DE FORCE

Le Canada a été présenté comme *un pays négocié*⁸ sans contrainte contrairement à certains autres États où les règles du jeu ont été dictées ou imposées à la suite d'une guerre civile (comme

7. À titre d'illustrations, voir les travaux de Ferran Requejo, *Fédéralisme multinational et pluralisme de valeurs : le cas espagnol*, Bruxelles, Les Presses interuniversitaires européennes/Peter Lang, Coll. «Diversitas», 2007, et de Guy Laforest, *Pour la liberté d'une société distincte ; Parcours d'un intellectuel engagé*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2004.

8. Alain-G. Gagnon et Richard Simeon, «Unity and Diversity in Canada: A Preliminary Assessment», dans Luis Moreno et César Colino Cámara (dir.), *Unity and Diversity in Federal Systems*, Montréal, McGill-Queen's University Press, International Project: A Global Dialogue on Federalism, Forum of Federations, 2010, p. 109-138.

ce fut le cas aux États-Unis), de décisions arbitraires rendues par les forces victorieuses au lendemain de conflits armés (ex : Deuxième Guerre mondiale), ou dans un changement de régime politique (ex : Espagne post-franquiste). Bien que pouvant être perçu comme un pays négocié, il n'en reste pas moins que, depuis l'adhésion du Québec à la Confédération en 1867, les forces politiques sur le terrain ont été généralement défavorables à ses revendications autonomistes sauf lorsqu'elles avaient des répercussions faibles sur le fonctionnement de l'État central.

Dans *Le fédéralisme canadien contemporain*, la juriste Andrée Lajoie rappelle que le gouvernement central dispose d'importants pouvoirs permettant de faire pencher la balance en sa faveur. Parmi ces pouvoirs, notons celui relatif à la *prépondérance fédérale* qui établit que, lorsqu'il y a des conflits de compétences également fondées, c'est la position du gouvernement central qui doit prévaloir sur celle des États membres⁹.

Andrée Lajoie fait également état que les *compétences résiduelles* relèvent, selon le paragraphe 29 de l'article 91 de l'Acte constitutionnel (dans lequel sont répertoriées les compétences exclusives des États membres), du gouvernement central. À ces compétences s'ajoutent celles de nature pancanadienne, lesquelles autorisent le gouvernement central à s'approprier un domaine pouvant avoir des incidences extra-provinciales (ex : la consommation d'alcool dans l'espace public à la fin du XIX^e siècle perçue comme étant néfaste aux bonnes mœurs ; pour l'époque contemporaine, on peut penser à la pollution marine)¹⁰. Ajoutons à cela les mesures spéciales adoptées pour répondre aux situations de crise politique, économique, aux situations d'insurrection et de guerre ou aux soulèvements populaires, ainsi qu'à d'autres formes de perturbations

9. Andrée Lajoie, « Le fédéralisme au Canada : provinces et minorités, même combat, » dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2006, p. 183-209.

10. Jean Leclair, « The Supreme Court of Canada's Understanding of Federalism. Efficiency at the Expense of Diversity », *Queen's Law Journal*, vol. 28, 2003, p. 411-453.

sociales. Ces mesures, bien qu'exceptionnelles, se sont fréquemment présentées au cours du XX^e siècle.¹¹

Selon les juristes François Chevette et Herbert Marx, «le Canada a été assujéti à une quelconque forme de législation d'urgence durant environ 40 % du temps depuis le début de la Première Guerre mondiale¹²». C'est dire la fréquence avec laquelle le gouvernement central a pu invoquer ces cadres interprétatifs et ainsi imposer son leadership politique et constitutionnel dans la longue durée. Plusieurs autres outils ont été utilisés par le gouvernement central pour imposer ses propres règles de fonctionnement. Il suffit ici de mentionner le pouvoir de désaveu et de réserve des lois, le pouvoir déclaratoire ou même la possibilité pour le gouvernement central de faire l'acquisition de propriétés publiques, ou encore son pouvoir de dépenser. Les deux premiers pouvoirs sont tombés en désuétude mais ils ont toutefois contribué à créer une impression de domination naturelle de l'ordre politique central sur l'ensemble des membres de la fédération.¹³

Le pouvoir déclaratoire permet au gouvernement central d'étendre ses responsabilités sans le consentement des États membres en déclarant agir au nom du bien-être général de la population. De nature envahissante, le pouvoir déclaratoire a été utilisé à 470 reprises et est tombé en désuétude à compter de 1961. Ce pouvoir touchait des domaines aussi diversifiés que le transport interprovincial, les réseaux d'autobus, le commerce du bois, les aqueducs, les parcs et de nombreux autres secteurs¹⁴. De nouveau, cette pratique est venue inscrire une façon d'agir qui va à l'encontre des pratiques attendues

11. André Lajoie, *op.cit.*

12. François Chevette et Herbert Marx, *Droit constitutionnel*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1982, p. 389.

13. Le pouvoir de désaveu (annulation d'une loi par le gouverneur général au moment de l'adoption d'une loi par un gouvernement provincial), a été utilisé à 112 reprises et a été abandonné en 1943; quant au pouvoir de réserve (non-application d'une loi pendant une période de deux ans), il a été abandonné en 1961 après avoir été utilisé à 70 reprises.

14. Voir les travaux pionniers d'André Lajoie, *Le pouvoir déclaratoire du Parlement: augmentation discrétionnaire de la compétence fédérale au Canada*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1969.

en contexte fédéral et de celles devant garantir le respect des compétences entre ordres de gouvernement.

Le gouvernement central a pu se lancer dans une vaste opération d'acquisitions de propriétés publiques, surtout au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, alors qu'il se faisait plus interventionniste. Il avait pleine autorité pour intervenir à ce chapitre étant donné sa responsabilité reconnue constitutionnellement au chapitre de la propriété publique. Cela contribua à faire du gouvernement central un acteur clé dans le développement urbain et régional, domaine par ailleurs relevant dans son ensemble des États membres. Cela provoqua d'importantes tensions avec le gouvernement du Québec. Le gouvernement central avait beau jeu d'intervenir d'autant plus que les États membres avaient été affaiblis au profit du centre au cours de la période précédant les Trente Glorieuses¹⁵.

En outre, le gouvernement central décida d'intervenir à l'extérieur du cadre constitutionnel formel, en faisant fréquemment usage de son pouvoir de dépenser. Ce pouvoir, non constitutionnalisé, procure une importante marge de manœuvre et permet au gouvernement central d'imposer aux États membres des conditions qu'ils doivent respecter, sans quoi ils se privent des ressources financières versées dans les coffres de l'État central par leurs propres citoyens. Le gouvernement central n'a pas hésité à se servir de ce pouvoir dans les champs de compétence exclusifs des États membres. Pensons aux domaines de la santé, du développement régional, de l'éducation et, plus récemment, aux liens de dépendance qu'il a cherché à tisser avec les municipalités¹⁶.

Tous ces pouvoirs ont contribué à centraliser la prise de décision à Ottawa et à forcer les États membres à prendre position soit en

15. Edmond Orban, *La dynamique de centralisation dans l'État fédéral. Un processus irréversible?*, Montréal, Québec Amérique, 1984.

16. Voir entre autres les contributions d'Alain Noël, « Entente générale sur l'entente », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *L'union sociale canadienne sans le Québec*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 2000, p. 48. Claude Ryan, « L'entente sur l'union sociale canadienne vue par un fédéraliste québécois », *op. cit.*, p. 245-262; André Tremblay, « Pouvoir fédéral de dépenser », *op. cit.*, p. 185-221.

cherchant à stopper l'étiollement de leurs propres compétences, soit en proposant une démarche plus engagée en vue de réaffirmer leurs responsabilités premières. En bref, notons que même dans le cas de la fédération canadienne, décrite généralement comme étant une des plus décentralisées dans le monde, le partage des pouvoirs favorise nettement le gouvernement central.

Dans la prochaine section, les thèmes de l'*endiguement* et du *contentement*, notions qui synthétisent bien la pensée de principaux protagonistes au sein de l'ensemble fédéral canadien, seront au cœur de la réflexion.

ENTRE LE CONTENTEMENT ET L'ENDIGUEMENT

Dans le cadre d'un important colloque portant sur les débats institutionnels et sur l'avenir des fédérations belge et canadienne qui se tenait à Bruxelles en décembre 1995, juste au lendemain de l'échec du référendum tenu par le gouvernement du Québec, le politologue Stéphane Dion identifiait deux stratégies de survie pour les « unions » belge et canadienne. La première stratégie consiste à proposer l'endiguement par le nationalisme majoritaire des sources « divisives » dans une région donnée en invitant les gens à se réunir autour d'objectifs rassembleurs et porteurs d'unité. La deuxième stratégie consiste tout simplement à répondre favorablement et naïvement à toutes les demandes formulées par le rival. Cet acquiescement ou, pour reprendre les termes de Dion, cette politique de contentement permettrait de satisfaire aux demandes des récalcitrants et enverrait le message qu'il s'agit simplement de demander plus pour obtenir davantage de concessions du centre¹⁷.

17. Cette stratégie a beaucoup en commun avec celle évoquée par Léon Dion – le père de Stéphane Dion – quelques années auparavant dans le cadre des travaux de la Commission Bélanger-Campeau portant sur l'avenir du Québec dans la fédération canadienne, alors qu'il utilisait la métaphore du « couteau sur la gorge » pour obtenir des concessions du gouvernement central. Voir Alain-G. Gagnon et Daniel Latouche, *Allaire, Bélanger, Campeau et les autres. Les Québécois face à leur avenir*, Montréal, Québec Amérique, 1991.

Aussi, la logique du contentement est présentée comme une forme de chantage auquel il faut mettre fin puisque, selon la position développée par Stéphane Dion, les protagonistes ne seront jamais satisfaits des gains obtenus, étant donné que leur véritable but est, ultimement, de quitter le régime en place. Voici comment Dion présentait, au moment de son entrée en politique active à l'hiver 1996, les défenseurs de l'endiguement – stratégie aussi connue sous le vocable de « Plan B » :

Selon les tenants de l'endiguement, par contre, les nationalistes identitaires ne peuvent être contents : il leur faut un pays à eux. Plus on leur en donnera, plus ils en demanderont, jusqu'à l'ultime sécession. Chaque nouvelle concession leur permet de se retrancher toujours davantage sur leur territoire, de se définir par un « nous » toujours plus exclusif, de ne plus voir que de loin en loin l'autre groupe et de rejeter les institutions communes comme une menace à la nation, un corps étranger¹⁸.

Stéphane Dion voit d'ailleurs chez Pierre Elliott Trudeau le père de cette stratégie. Il dira de cet ancien Premier ministre du Canada qu'il a cherché à « promouvoir les grands symboles canadiens et l'identité canadienne. Il s'est opposé à toute reconnaissance d'un statut particulier pour le Québec et a tenté de freiner le mouvement de décentralisation¹⁹. »

Au cours des quarante dernières années, la stratégie de l'endiguement a été implantée de diverses manières au Canada et a été déployée de façon plus marquée au lendemain des échecs référendaires de 1980 et de 1995. À titre d'illustrations, pensons :

- à l'utilisation répétée du pouvoir de dépenser du gouvernement central imposant aux États membres des normes canadiennes, sans quoi ils seraient privés des ressources financières qui leur étaient dues ;

18. Stéphane Dion, « Belgique et Canada : une comparaison de leurs chances de survie », dans Serge Jaumain (dir.), *La réforme de l'État... et après? L'impact des débats institutionnels en Belgique et au Canada*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1997, p. 152.

19. *Ibid*, p. 154.

- à l'imposition d'une formule d'amendement niant le droit de veto historique du Québec en 1982²⁰ ;
- à la mise en place de l'Union sociale canadienne sans le consentement du gouvernement du Québec²¹ ;
- à l'élaboration d'une politique en matière de relations internationales mettant sur la touche le gouvernement du Québec²².

Au Canada, il est assez facile de démontrer qu'en ce qui a trait aux revendications québécoises, la stratégie de l'endiguement a pris le dessus sur la stratégie du contentement au sein des institutions centrales. Les initiatives ne se comptent plus, que ce soit le projet de création d'une commission canadienne des valeurs mobilières²³ ou l'usage de fonds publics pour convaincre les Québécois des bienfaits de l'unité canadienne et ainsi mettre en valeur les actions du gouvernement central au Québec²⁴.

-
20. Guy Laforest avance que « dans l'affaire du droit de veto du Québec, le gouvernement fédéral a délibérément intimidé les tribunaux. À l'hiver 1982, Buckingham Palace a officiellement annoncé que la Reine viendrait au Canada pour participer à la cérémonie de ratification constitutionnelle. [...] Tous ces préparatifs furent effectués avant même que la Cour d'appel du Québec ne se prononçât, le 7 mai 1982, sur la question du droit de veto conventionnel [...] » Quand on sait que les juges de ces deux tribunaux (Cour suprême du Canada, Cour d'appel du Québec) sont nommés unilatéralement sous la responsabilité ultime du Premier ministre du Canada, et que la réforme de 1982 allait augmenter considérablement leur pouvoir en en faisant les grands interprètes de la *Charte des droits et libertés*, il n'est pas exagéré de se poser des questions sur l'ensemble de l'opération. Guy Laforest, *Pour la liberté d'une société distincte. Parcours d'un intellectuel engagé*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2004, p. 130.
21. Alain-G. Gagnon (dir.), *L'union sociale canadienne sans le Québec*, tout spécialement les chapitres d'Alain Noël, d'André Tremblay et de Claude Ryan.
22. Daniel Turp, *La nation bâillonnée: le plan B ou l'offensive d'Ottawa contre le Québec*, Montréal, VLB éditeur, 2000.
23. Voir l'opposition des gouvernements de l'Alberta et du Québec à ce projet, *La Presse canadienne*, « Valeurs mobilières: d'autres provinces s'opposeraient au plan Flaherty », *Le Devoir*, 15 juin 2010.
24. Ces pratiques ont donné lieu à des abus majeurs et débouché sur la création de la Commission Gomery pour enquêter sur ces pratiques illégales; voir <http://www.gomery.ca/>

Il y a toutefois eu quelques écarts par rapport à cette façon générale de procéder. Remontons au début des années 1960 lorsque le Parti libéral du Canada était dirigé par Lester B. Pearson. À la tête de gouvernements minoritaires de 1963 à 1968, Pearson s'est voulu plus conciliant et a répondu plus favorablement aux revendications du Québec, endossant même l'idée du fédéralisme asymétrique pour le pays²⁵. Cela se traduit par l'instauration d'un régime des rentes spécifique et le transfert de quelques points d'impôt au Québec afin de lui permettre de mieux assumer ses propres compétences²⁶.

Pensons aussi à la période s'étendant de 1984 à 1990 pendant laquelle les conservateurs sous le leadership de Brian Mulroney, alors chef du Parti conservateur du Canada, ont mené des discussions constitutionnelles intenses en vue de réintégrer le Québec *dans l'honneur et l'enthousiasme* au sein de la fédération canadienne. L'élection des conservateurs mettait fin au long régime libéral (1963 à 1984), entrecoupé en 1979 par un très court règne conservateur sous le frêle leadership de Joseph Clark qui s'était montré ouvert aux revendications provinciales et régionales. C'est sous Mulroney que le gouvernement du Québec a pu participer de plein titre au Sommet de la francophonie²⁷.

Au cours des dernières années, il faut faire référence au premier mandat de Stephen Harper, leader de cette même formation politique conservatrice²⁸ à la tête du pays, qui avait été porté au pouvoir en janvier 2006 en se faisant le promoteur d'un fédéralisme d'ouver-

25. Jeremy Webber, *Reimagining Canada: Language, Culture, Community and the Canadian Constitution*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1994, p. 229-259.

26. Claude Morin, *Le pouvoir québécois en négociation*. Montréal, Les Éditions du Boréal Express, 1972.

27. Frédéric Bastien, *Le poids de la coopération*, Montréal, Québec Amérique, Coll. « Débats », 2006.

28. Il ne s'agit pas bien sûr de la même formation politique que celle dirigée par Brian Mulroney de 1984 à 1993 puisqu'elle a intégré en son sein des factions de droite au cours des dernières années.

ture²⁹. Cette nouvelle façon de voir le fédéralisme proposait de mettre fin aux intrusions du gouvernement central dans les champs de compétence provinciale, de régler la question du déficit fiscal menaçant l'autonomie des provinces et de permettre au Québec d'exercer un rôle plus significatif au sein des organisations internationales, en commençant par une présence à l'UNESCO.

Or, la plupart de ces personnalités politiques conservatrices ont été fréquemment vilipendées par leurs adversaires lorsqu'elles se sont dites ouvertes aux revendications du Québec. Pierre Elliott Trudeau et Jean Chrétien sont les leaders qui se sont montrés les plus intransigeants à l'égard des revendications faites par le gouvernement du Québec et qui ont le plus critiqué les initiatives prises par les leaders des autres formations politiques dès que l'idée d'accommoder les régions du pays ou le Québec au sein de la fédération a été évoquée. Depuis 1968, les chefs de file libéraux ont systématiquement cherché à faire adopter des politiques uniformisatrices s'appliquant de façon identique à l'ensemble du Canada³⁰. La mise sur pied de ces politiques entrainait en opposition avec la reconnaissance d'un statut particulier ou, plus récemment, du statut de société distincte pour le Québec. Voici un extrait tiré d'un livre publié en 2007 par Eddie Goldenberg, le principal conseiller politique de Jean Chrétien au moment où il exerçait les fonctions de Premier ministre du Canada de 1993 à 2004. Cet extrait résume bien la vision que les libéraux fédéraux et, par opposition, que les conservateurs fédéraux se font (et continuent généralement de se faire) du rôle que doit exercer le gouvernement central dans la gestion des affaires de l'État :

[...] Le rôle précis du gouvernement fédéral restera au cœur des débats. Les néo-conservateurs continueront de préconiser une restriction de ses pouvoirs, en interprétant de manière étroite ses compétences constitutionnelles, par des réductions excessives des impôts, ou encore par des transferts excessifs des ressources fiscales

29. Éric Montpetit, *Le fédéralisme d'ouverture. La recherche d'une légitimité canadienne au Québec*, Québec, Septentrion, 2007.

30. Dimitrios Karmis et Alain-G. Gagnon, « Fédéralisme et identités collectives au Canada et en Belgique : des itinéraires différents, une fragmentation similaire », dans *Revue canadienne de science politique*, vol. 29, n° 3, 1996, p. 435-468.

aux provinces; d'autres – dont je suis – continueront de défendre l'idée que le fédéral doit assurer le mieux-être du pays tout entier et qu'il a donc besoin d'importantes ressources pour remplir ses obligations, qu'il s'agisse de lutter contre la pauvreté, d'améliorer les soins de santé, de soutenir l'apprentissage et l'enseignement supérieur, de développer les infrastructures publiques *ou de répondre à tout autre besoin des Canadiens*³¹.

Cet extrait est révélateur d'une philosophie affirmée d'un désir d'intervention dans les champs de compétences exclusives des provinces. L'idée n'est pas pour le gouvernement central de se limiter à agir dans le cadre de ses propres responsabilités mais plutôt d'imposer sa propre philosophie et sa propre cadence dans les domaines où les autorités politiques du centre ont le sentiment de devoir intervenir afin de faire avancer leur vision centralisatrice des rapports politiques et sociaux.

Dans le cas des libéraux fédéraux, la stratégie consiste à faire appel à l'interventionnisme étatique pour induire dans la dynamique gouvernementale une force centripète maximale et ainsi mater toute autre expression de nationalisme et toute forme de régionalisme. Les instruments relevant de l'État central constituent par ailleurs une force redoutable permettant la consolidation d'un nationalisme majoritaire dans un jeu où les forces politiques sont de toute évidence inégales et avantagent clairement le centre³². Il importe donc de trouver des façons pour démocratiser davantage les démocraties libérales³³.

31. Tiré d'Eddie Goldenberg, *Comment ça marche à Ottawa*, Montréal, Fides, 2007, p. 391-392, et cité dans Réjean Pelletier, *Le Québec et le fédéralisme canadien. Un regard critique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2008, p. 230 (nous soulignons).

32. On lira avec grand intérêt le chapitre de James Bickerton, « La question du nationalisme majoritaire au Canada », dans Alain-G. Gagnon, André Lecours et Geneviève Nootens (dir.), *Les nationalismes majoritaires contemporains : identité, mémoire, pouvoir*. Montréal, Québec Amérique, collection « Débats », 2007, p. 217-270.

33. Ilan Pleg nous y invite dans son ouvrage *Democratizing the Hegemonic State. Political Transformation in the Age of Identity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

En bref, il semble bien que la manière de poser la question du lien de confiance entre le Québec et le reste du Canada en se fondant sur une stratégie d'endiguement ou de contentement paraît tout à fait inappropriée, réductrice même, en contexte de démocratie libérale avancée, et *a fortiori* en contexte de fédéralisme multinational. Cette façon de voir la dynamique politique vient jeter un voile sur les jeux de coulisse déployés par le gouvernement central aux dépens des États membres de la fédération.

Cette conception des rapports de force a pour but de fournir toute la latitude au gouvernement central d'agir à sa convenance dans le maintien des équilibres territoriaux au sein de l'État-nation. Or, dans une fédération digne de ce nom, la souveraineté ne relève pas uniquement de l'État central, elle est plutôt partagée entre les deux ordres de gouvernement³⁴.

Dans le cas canadien, ceux qui reconnaissent à l'État central la liberté de contraindre ou de satisfaire souhaitent imposer l'idée que la souveraineté ne peut être partagée et que cette indivisibilité de la souveraineté serait garante d'une plus grande égalité entre les personnes et d'une plus grande stabilité politique. C'est dans cette perspective que le gouvernement central s'inscrit lorsqu'il cherche à s'arroger les pouvoirs en se faisant soit réceptif, soit réfractaire, soit encore carrément opposé aux revendications légitimes en provenance des États membres.

Cela suggère que l'État-nation canadien serait constitué d'un seul *demos* bien que dans les faits la fédération multinationale canadienne est formée de plusieurs *demoi*. Le Renvoi à la Cour suprême concernant le droit du Québec de faire sécession établit de façon claire l'existence de deux majorités nationales au Canada : une dont la zone de rayonnement est le Québec et une autre qui s'étend à l'ensemble du Canada. Voici ce qu'on peut lire à l'article 93 du Renvoi concernant le droit du Québec de faire sécession :

34. Voir Michael Burgess et Alain-G. Gagnon, « Introduction : Federalism and Democracy », dans *Federal Democracies*, Londres, Routledge, 2010, p. 1-25. Xabier Ezeizabarrena, *La ciaboga infinita: una vision política y jurídica del conflicto vasco*, Irun, Alga, 2005.

[...] tant que le Québec exerce ses droits en respectant les droits des autres, il peut proposer la sécession et chercher à la réaliser par la voie de la négociation. Le processus de négociation qui découlerait d'une décision d'une majorité claire de la population du Québec en faveur de la sécession, en réponse à une question claire, exigerait la conciliation de divers droits et obligations par les représentants de deux majorités légitimes, à savoir une claire majorité de la population du Québec et une claire majorité de l'ensemble du Canada quelle qu'elle soit. On ne peut admettre que l'une ou l'autre de ces majorités l'emporte sur l'autre. Une majorité politique qui n'agit pas en accord avec les principes sous-jacents de la Constitution que nous avons décrits met en péril la légitimité de l'exercice de ses droits³⁵.

Il y a donc d'autres façons de mettre en valeur les attentes légitimes des citoyens et des nations en présence sans ramener tout sous le vocable de la puissance et de la faiblesse, ou encore de la contrainte et du laisser-aller. Ne nous faut-il pas envisager des scénarios sensibles à la légitimité des agents collectifs plutôt qu'au simple rapport de forces? C'est ce vers quoi nous nous tournons dans la prochaine section.

DEUX PARADIGMES EN TENSION : INTÉGRATION *VERSUS* HABILITATION

Il existe une littérature de plus en plus riche portant sur les notions de souveraineté partagée (*shared-rule*) et d'autonomie (*self-rule*). Les recherches sur le fédéralisme mettant en relation ces deux grandes préoccupations sont de plus en plus nombreuses et prises au sérieux par les spécialistes des sciences sociales et les décideurs. En outre, il y a un intérêt marqué pour ces notions au sein des organisations internationales appelées à trouver des solutions de paix aux conflits qui ont cours dans plusieurs régions du globe. Parmi les auteurs qui se sont penchés sur le sujet, Daniel Elazar occupe bien sûr une place de choix. La contribution d'Elazar aux

35. *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217.

recherches sur le fédéralisme a permis de faire avancer les travaux portant sur la gestion des ensembles politiques complexes³⁶.

Avant de nous engager plus avant dans l'analyse de la stratégie de gestion de la diversité déployée par le gouvernement central et la contre-stratégie avancée par le gouvernement du Québec, il importe d'exposer quelques faits saillants des rapports Québec-Canada au cours des dernières années³⁷.

Une mise en contexte

Au Canada hors Québec, on a pu noter un certain intérêt pour la notion de souveraineté partagée dans le sillage de l'échec du lac Meech et au moment du référendum de 1995 au Québec. Toutefois, les pratiques démocratiques, telles qu'elles sont souvent présentées par les autorités centrales, ont tendance à considérer la souveraineté comme étant une et indivisible. Or, l'existence d'un système fédéral au Canada confirme la présence d'une souveraineté partagée, dont l'utilité a été confirmée, entre autres, avec la tenue de deux référendums au Québec et celui portant sur l'entente de principe dans le cadre du projet de Charlottetown en 1992. Cette souveraineté partagée a été déclarée comme un pilier constitutionnel au moment du Renvoi de la Cour suprême concernant le droit du Québec de faire sécession.

Une analyse serrée des intrusions fréquentes du gouvernement central dans les champs de compétence provinciale suggère que celui-ci souhaite s'arroger des pouvoirs à l'extérieur de ses propres domaines de responsabilité. Pensons aux négociations qui ont entouré l'entente sur l'Union sociale au Canada ou aux

36. Daniel Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 1987. Jan Erk, *Explaining Federalism: State, Society and Congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland*, Londres Routledge, 2008.

37. Pour une analyse plus élaborée, on pourra consulter Alain-G. Gagnon et Raffaele Iacovino, *De la nation à la multination: les rapports Québec-Canada*, Montréal, Boréal, 2007.

recommandations faites dans le cadre de la tenue des audiences tenues par la Commission sur les nouvelles technologies de reproduction³⁸. Il s'agit ici d'exemples révélateurs d'une volonté centralisatrice préoccupante pour ceux qui tiennent à l'implantation d'une culture fédérale au pays³⁹.

À l'évidence, le domaine de la santé relève directement des États membres dans la fédération canadienne, mais cela n'empêche pas le gouvernement central de se présenter comme étant l'unique acteur légitime, même si le partage des pouvoirs ne lui donne pas raison. Les positions défendues par le gouvernement du Québec, et ce depuis le début des années 1960, confirment sa volonté que le partage des compétences soit respecté de façon plus stricte et réitérent ses demandes de voir le gouvernement central cesser d'intervenir dans les domaines qui ne sont pas de son ressort. Une façon de garantir la division des pouvoirs serait de voir le gouvernement central céder un espace d'imposition permettant aux États membres de remplir pleinement leurs obligations constitutionnelles sans interférence de la part d'Ottawa. Il en va ici des règles d'imputabilité et de transparence dans l'offre de services auprès des citoyens.

Notons par ailleurs que les revendications en provenance des régions de l'Atlantique et de l'Ouest canadien sont formulées soit en fonction d'une meilleure représentation au sein des institutions centrales (Chambre des communes, Sénat), soit en vue de tirer un plus grand profit des politiques de redistribution de l'État central (péréquation) dans le cas des provinces de l'Atlantique, soit encore dans le but de réviser à la baisse les taux d'imposition des contribuables (Alberta). En général, les provinces les moins bien nanties sont promptes à souhaiter l'intervention du gouvernement central pour veiller au bien-être de leurs citoyens (ex : les provinces de l'Atlantique, le Manitoba et jusqu'à tout récemment

38. Alain-G. Gagnon et Hugh Segal (dir.), *The Canadian Social Union : 8 Critical Analyses*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2000 ; Will Kymlicka, « Misunderstanding Nationalism », *Dissent*, hiver 1995, p. 130-137.

39. Sur le thème de la culture fédérale, se référer à l'ouvrage de Michael Burgess, *Comparative Federalism : Theory and Practice*, Londres, Routledge, 2006. Nous y reviendrons au chapitre 6.

la province de la Saskatchewan), alors que les provinces les plus prospères s'en inquiètent.

Au Québec, à quelques rares exceptions près depuis 1867, les formations politiques ont adopté des positions favorables à l'autonomie gouvernementale ou, autrement dit, à l'exercice de l'autodétermination interne. Le Parti québécois a généralement opté pour faire avancer le projet de l'autodétermination autant sous sa forme interne (bon gouvernement) lorsqu'il était au pouvoir que sous sa forme externe (indépendance du Québec) lorsqu'il aspirait à former le gouvernement. Toutefois, la quête d'une autonomie interne représente le point commun rassemblant toutes les formations politiques aspirant à gouverner le Québec. Au cours du dernier demi-siècle, l'Union nationale, le Parti québécois, le Parti libéral et l'Action démocratique ont minimalement eu cette position en partage. Quant au Parti québécois, il a à deux reprises fait le test de l'autodétermination externe en tenant deux référendums pendant qu'il assumait le pouvoir à Québec.

Il est toutefois arrivé que des leaders politiques se soient volontairement ralliés au camp fédéraliste pour faire avancer les revendications du Québec. À ce titre, la bataille pour la reconnaissance d'un régime de retraite spécifique au Québec a mené à une convergence de vue entre les libéraux fédéraux de Lester B. Pearson et les libéraux de Jean Lesage à Québec en 1965⁴⁰.

Au lendemain de la défaite des libéraux fédéraux en 1984 – dans le sillage du rapatriement unilatéral de 1982 – le Parti québécois sous le leadership de René Lévesque a proposé de prendre le tournant du *beau risque* en choisissant de faire confiance aux Conservateurs de Brian Mulroney sur la scène fédérale. Cela s'est entre autres traduit, comme nous l'avons évoqué plus haut, par un gain pour le Québec au chapitre de sa représentation au sein de la francophonie et, subséquemment, par la signature d'une entente de libre-échange avec les États-Unis et d'une nouvelle entente couvrant l'ensemble du territoire nord-américain.

40. Claude Morin, *Le pouvoir québécois en négociation*, op. cit.,

Prise dans une perspective québécoise, la signature de l'entente de libre-échange a contribué à la diversification des marchés économiques québécois et à la réduction de sa dépendance à l'égard du marché canadien. Il ne faudrait pas en conclure que les acteurs sociaux et politiques s'entendaient tous sur les retombées favorables de l'entente pour le Québec. En effet, un mouvement d'opposition significatif a été noté, entre autres, dans le mouvement ouvrier ainsi que dans plusieurs des régions du Québec qui n'y voyaient pas leur compte. Une des critiques souvent entendues correspondait à l'affaiblissement de l'autonomie interne du Québec qui allait devoir de plus en plus se plier à des règles imposées de l'extérieur⁴¹.

Toutefois, cette ouverture à un marché plus vaste a contribué à refroidir la gauche canadienne-anglaise à l'égard des demandes de reconnaissance du Québec au sein de la fédération et a offert une excuse pratique pour abandonner le Québec dans le cadre des négociations constitutionnelles entourant l'entente du lac Meech à la fin des années 1980 et, plus tard, pour justifier le désaveu de la société distincte au moment de négocier l'entente de Charlottetown en 1992. Plusieurs acteurs clés de la gauche canadienne ont vu dans l'appui du Québec à la libéralisation des marchés un manque de solidarité à l'égard du Canada et en ont pris ombrage, ce qui a, alors, entraîné une scission entre les forces nationalistes progressistes du Québec et les forces nationalistes progressistes du Canada hors Québec⁴².

Sous le leadership de Robert Bourassa comme chef du Parti libéral du Québec (1970-1976 et 1985-1994), on a pu constater une volonté d'en arriver à des ententes négociées dans plusieurs domaines avec le gouvernement central. Parmi les discussions

41. Dorval Brunelle, « Les illusions du libre échange au Québec. Une intégration nord-américaine destructrice d'emplois », dans *Le Monde diplomatique*, février 1999, p. 6. Steven J. Davis, John C. Haltiwanger et Scott Schuh, *Job Creation and Destruction*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1997, ouvrage dans lequel les auteurs avancent que, bien qu'il y aura création d'emplois, de nombreux postes de qualité seront perdus.

42. Philip Resnick et Daniel Latouche, *Letters to a Québécois Friend*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1990.

constitutionnelles auxquelles il a participé, il y a le projet d'entente de Victoria en 1971, l'entente du lac Meech en 1987-1990 et l'entente de Charlottetown en 1992. L'initiative du lac Meech aurait permis de reconnaître au Québec le statut de société distincte, de confirmer le rôle du Québec dans le recrutement des immigrants; de valider le rôle des valeurs québécoises grâce à la nomination de trois juges de tradition civiliste au plus haut tribunal du pays; d'encadrer le pouvoir de dépenser du gouvernement central dans les domaines de compétence provinciale et, enfin, de restituer au Québec son droit de veto historique. Bien qu'ayant reçu l'assentiment du gouvernement central et l'appui solennel de tous les Premiers ministres lors d'une conférence des Premiers ministres tenue à Ottawa en juin 1987, l'entente du lac Meech a vu ses appuis s'effriter lorsque l'une ou l'autre des assemblées législatives a été appelée à se prononcer sur les suites à donner au projet et que les forces politiques anti-Québec aient soigneusement dénoncé l'entente comme étant l'expression des demandes insatiables du Québec et auxquelles il fallait mettre fin sans quoi la nation *canadian* était vouée à sa perte. Nous étions en pleine phase d'endiguement de demandes du Québec (voir la première section de ce chapitre).

L'échec du projet d'entente du lac Meech en 1990 incita le gouvernement central à reprendre l'initiative constitutionnelle qui déboucha sur un nouvel échec : celui de Charlottetown⁴³. Rappelons toutefois que ces échecs à répétition ont contribué à mobiliser les forces politiques du Québec et à étioiler le lien de confiance entre le Québec et le reste du Canada. Cela s'est traduit par l'arrivée d'un nouveau venu, le Bloc québécois, à Ottawa en août 1990, puis par l'élection du Parti québécois en 1994 et l'année suivante par la tenue du référendum d'octobre 1995⁴⁴.

43. Il serait trop long de passer ici en revue toutes les discussions constitutionnelles de l'époque. On peut se reporter à Alain-G. Gagnon, « Les circonvolutions constitutionnelles », dans *Québec: État et société*, tome 1, Montréal, Québec Amérique, 1994, p. 85-106.

44. Alain-G. Gagnon et Guy Lachapelle, « Québec Confronts Canada: Two Competing Societal Projects Searching for Legitimacy », *Publius*, vol. 26, n° 3, 1996, p. 177-191.

Les années qui ont suivi l'échec du référendum d'octobre 1995 furent particulièrement difficiles pour le Québec au sein de la fédération canadienne puisque le gouvernement central chercha à imposer de façon encore plus intense sa propre façon de faire et son propre leadership politique, et ce, même dans les champs exclusifs des États membres.

Sous la gouverne des libéraux fédéraux de Jean Chrétien et de Paul Martin, la tendance a été de chercher à contraindre les États membres à s'inscrire dans une dynamique centralisatrice en resserrant l'accès au financement des programmes. Il s'agissait pour Ottawa de dicter les règles du jeu en utilisant son pouvoir de dépenser dans les sphères provinciales (santé, éducation supérieure et formation, transport et infrastructures, recherche et innovation ; même les domaines de la culture, des loisirs et des villes n'y ont pas échappé, etc.). Un vaste projet de commandites a d'ailleurs été lancé afin de mettre en valeur la présence canadienne sur le territoire québécois⁴⁵. Ces initiatives ont mené à un important gaspillage de fonds publics ; plusieurs acteurs politiques associés au Parti libéral du Canada ont été appelés à la barre des témoins pour expliquer leurs gestes dans le cadre des travaux de la Commission Gomery, commission appelée en renfort pour redonner de la légitimité aux institutions canadiennes associées au projet (ex : le Parti libéral du Canada, Via Rail, la Gendarmerie royale, etc.).

Pour revenir aux initiatives fédérales dans les domaines des compétences exclusives des États membres, seul le Québec trouve véritablement à redire de cet état des choses, alors que, dans le reste du Canada, on dit trouver dans ces initiatives des façons d'obtenir un financement important pour la mise en place de projets structurants qu'il faudrait de toute façon lancer un jour.

En 1999, au moment de la signature de l'entente-cadre portant sur l'union sociale canadienne, l'heure était à la bonne humeur chez les États membres puisque, après une longue négociation, ils étaient parvenus à obtenir des fonds du gouvernement central.

45. Alain-G. Gagnon et Raffaele Iacovino, « Forget Gomery: The Real Issue is an Insult », *The Globe and Mail*, 2 novembre 2005, p. A23.

Toutefois, le Québec qui avait participé aux négociations fédérales-provinciales avait été une fois de plus isolé et n'a pu obtenir satisfaction pour ses principales demandes.

Du côté des États-membres de la fédération, il fallait, semble-t-il, éviter de se solidariser avec le Québec de peur que cela puisse fournir des munitions politiques au gouvernement du Parti québécois dans le contexte post-référendaire de l'époque. La famille canadienne devait présenter un front uni. La moindre dissension était perçue comme un manque de loyauté à l'égard du pays⁴⁶. Cette façon contraignante de faire ne pouvait perdurer indéfiniment et plusieurs régions exprimèrent graduellement leurs désaccords. Pensons à l'Alberta avec son opposition farouche à l'interventionnisme étatique et à la Colombie-Britannique qui voient rarement d'un bon œil les politiques centralisatrices émanant d'Ottawa. C'est ainsi qu'une nouvelle coalition des forces a pu émerger, contribuant à porter les conservateurs de Stephen Harper au pouvoir en janvier 2006 sous la bannière rassembleuse d'un fédéralisme d'ouverture⁴⁷.

Ce fédéralisme d'ouverture, nous l'avons déjà évoqué, qui s'est malheureusement largement dissipé depuis sa première évocation en décembre 2005, misait sur le respect des compétences provinciales, l'encadrement du pouvoir de dépenser du gouvernement central, l'obligation de redresser le déséquilibre fiscal entre les ordres

46. Les Canadiens ont aussi eu droit, en décembre 2008, au moment où son gouvernement était menacé de renversement, à des propos désobligeants de la part du chef du Parti conservateur, Stephen Harper, à l'égard de ceux qui souhaitaient former un gouvernement de coalition avec l'appui du Bloc québécois. « Cette entente que le chef du Parti libéral a conclue avec les séparatistes est une trahison des électeurs de ce pays, une trahison des intérêts économiques de ce pays et une trahison des meilleurs intérêts de ce pays, et nous la combattons avec tous les moyens à notre disposition. » Propos rapportés par Alec Castonguay et Hélène Buzzetti, « Harper lance la contre-attaque », *Le Devoir*, 3 décembre 2008, p. A1. En outre, Castonguay et Buzzetti rapportent que « Les députés bloquistes sont soudainement redevenus hier des brebis galeuses aux yeux du gouvernement. »

47. Réjean Pelletier, *Le Québec et le fédéralisme canadien. Un regard critique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2008, p. 156-167.

de gouvernement et la représentation du gouvernement du Québec au sein d'organisations internationales, dont au premier titre, à l'UNESCO.

Le Parti conservateur a cherché à inverser une dynamique de fermeture à l'égard des demandes faites par le Québec et par plusieurs des régions. Il fallait, de l'avis des conservateurs qui aspiraient à prendre le pouvoir à Ottawa, d'une part, mettre fin aux querelles entre les États membres et le gouvernement central et, d'autre part, permettre au Québec de jouer un rôle plus actif sur la scène internationale. Le Parti conservateur allait toutefois s'assurer d'inscrire les interventions du Québec auprès de l'UNESCO dans le cadre des représentations qui y seraient faites par les missions canadiennes.

On aurait pu s'attendre à des gains importants pour le Québec avec l'arrivée des conservateurs sur la scène politique à Ottawa ; or, le peu d'enthousiasme démontré par les libéraux de Jean Charest pour faire avancer les demandes du Québec a eu de quoi décevoir (voir chapitre 4). Il y a bien eu des interventions senties de la part du ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes, Benoît Pelletier, qui s'est retiré de la politique active en 2008, mais celles-ci n'ont jamais semblé recevoir l'aval du Premier ministre et ses interventions ont la plupart du temps débouché sur des impasses.

Cela s'explique en partie par le fait que le gouvernement Charest peine à faire valoir les demandes du Québec de peur de créer des attentes trop grandes auprès de l'électorat québécois, ce qui pourrait produire l'étincelle pour la prochaine grande mobilisation politique. Le gouvernement du Québec adopte une position de repli et néglige d'apporter sa contribution aux débats touchant tant le droit à l'autodétermination interne que le droit à l'autodétermination externe. C'est d'ailleurs ce qui a fait dire à Jean-Claude Rivest, ancien conseiller politique de Robert Bourassa et actuellement sénateur à Ottawa, que « Le fait que le Parti libéral du Québec et l'ADQ n'aient pas de revendications claires vis-à-vis d'Ottawa et ne poussent pas à la roue du changement, " c'est exceptionnel

dans l'histoire récente du Québec⁴⁸. » Au printemps 2008, le journaliste Michel David du journal *Le Devoir* résuma la performance du Premier ministre Charest par rapport à Ottawa de la façon suivante : « Peu importe le sujet, M. Charest se contente donc de faire des bulles⁴⁹. »

Cela laisse croire que la stratégie de l'endigement fonctionne en ce sens qu'elle démoralise les acteurs politiques du Québec, lesquels se réfugient dans l'inaction de peur de subir une rebuffade du gouvernement central et des autres États membres de la fédération.

Stratégies d'intégration et d'habilitation

Les travaux des chercheurs anglophones au Canada, dans le champ des études sur le fédéralisme, ont surtout porté sur les façons de construire la fédération canadienne en s'appuyant sur les institutions centrales. C'est ainsi par exemple qu'une littérature importante a été produite autour des notions de fédéralisme intra-étatique et de fédéralisme inter-étatique⁵⁰.

Plusieurs chercheurs y ont vu une façon efficace de contrer les expressions nationalitaires au niveau régional. En bref, il s'agissait de mettre davantage en valeur le centre (l'unité canadienne) que de veiller à l'implantation de pratiques véritablement fédérales (la diversité) au pays. Les termes choisis sont révélateurs. Le fédéralisme est présenté comme une façon de lancer des projets valorisant le *coming together* – ces liens qui nous unissent – par opposition au

48. Propos rapportés par Alec Castonguay et Antoine Robitaille, « Vingt ans après Meech : le long hiver politique québécois », *Le Devoir*, 19-20 juin 2010, p. A10.

49. Michel David, « Une tragique pantalonnade », dans *Le Devoir*, 4 décembre 2008, p. A3.

50. Donald Smiley et Ronald L. Watts, *Le fédéralisme intra-étatique au Canada*, vol. 39 des études réalisées dans le cadre des travaux de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (Commission Macdonald), Ottawa, ministère des Approvisionnement et Services, 1986.

coming apart ou à l'effritement, suggérant par là que la seule façon de veiller à la stabilité politique d'un État-nation se situerait dans la capacité du centre à dominer l'ensemble. Pour ce faire, ces chercheurs ont proposé de miser sur l'intégration des minorités (nationales, culturelles) et d'exercer sans grand partage le leadership, étant donné que le gouvernement central revendique pour lui seul le droit de veiller à la protection de tous les citoyens.

Cette construction par le centre se concrétise de diverses manières. On peut penser au rôle clé exercé par le Parlement canadien (la Chambre des communes et le Sénat), à la force d'attraction et d'influence de la Cour suprême, à l'utilisation de la *Charte canadienne des droits et libertés* comme élément de construction « nationale », à l'instauration graduelle d'un système partisan pan-canadien, à la tenue des conférences des Premiers ministres, à l'établissement de plusieurs commissions royales d'enquête, aux politiques de recrutement prévalant dans la fonction publique fédérale et dans l'armée canadienne, et ainsi de suite.

L'idée se résume ici à faire du centre le lieu par excellence où se déploie le grand jeu politique et à présenter les actions des autres gouvernements comme étant sous-jacentes et comme pouvant être secondaires, entraînant la division, égoïstes même, sans vue d'ensemble. C'est du moins ce que suggère la notion du *coming apart*, comme si le fait d'entrer dans le jeu politique à partir des régions ne pouvait pas être une façon tout aussi légitime et tout aussi porteuse d'un engagement politique serein au sein d'un État fédéral.

Or, les penseurs libéraux ont établi que, plus encore que le consensus, les gouvernements ont besoin de la présence de conflits afin de mettre en place les meilleures politiques gouvernementales possibles et ainsi faire advenir une culture véritablement démocratique. C'est de conflits et de tensions créatrices que les démocraties fédérales ont besoin pour identifier les meilleures politiques. À ce chapitre, Robert Dahl et Charles E. Lindblom ont déjà fait valoir l'importance du pluralisme idéologique (par opposition à la plura-

lité des intérêts) dans le fonctionnement d'une démocratie⁵¹. Plus récemment, Dahl a ajouté la valorisation et le respect du pluralisme culturel comme facteur de stabilité pour les démocraties libérales⁵². Nous partageons cette lecture. En contexte multinational, il faut miser sur l'engagement politique et sur l'exercice démocratique au niveau des nations. Il s'agit à n'en point douter d'une façon efficace de lutter contre l'aliénation politique en incitant les citoyens, à des échelles diverses, à jouer un rôle structurant là où leur influence peut se faire le plus sentir plutôt que d'être diluée dans un ensemble beaucoup plus large.

Une façon complémentaire, pour le centre, d'agir sur les États membres a été de chercher à pénétrer les diverses régions en faisant sentir son influence. L'idée d'instituer des ministres régionaux au sein des cabinets à Ottawa constitue une expression de ce phénomène qui a été habilement utilisé par le Parti libéral du Canada⁵³.

Une autre façon a été, on l'a vu, de faire usage abondamment du pouvoir de dépenser du gouvernement central dans les champs de compétences exclusives des provinces. C'est ainsi que le gouvernement central s'est arrogé un droit de regard dans des domaines qui ne relèvent aucunement de sa compétence, et qu'il a pu donner libre cours à ses propres ambitions centralisatrices.

Dans les deux cas de figure (intégration aux activités du centre – *coming together* – ou de ce que l'on peut voir comme une colonisation intérieure des espaces excentrés), il s'est agi pour le gouvernement central de voir au resserrement des liens avec les États membres en contrant les stratégies de leur déploiement. En bref, l'intégration souhaitée par le gouvernement central, en n'ouvrant pas la voie à l'habilitation, se bute à cette volonté d'affirmation nationale et, conséquemment, ne réussit pas à concrétiser.

51. Robert Dahl et Charles E. Lindblom, *Politics, Economics, and Welfare*, New York, Harper, 1976 [1953].

52. Robert Dahl, *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989; Robert Dahl, *On Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1998.

53. Reginald Whitaker, *A Sovereign Idea. Essays on Canada as a Democratic Community*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1992.

tiser l'intégration recherchée. *A contrario*, une habilitation des communautés politiques pourrait favoriser un dialogue en réalisant à terme une convergence politique, comme le veut l'argument des défenseurs du libéralisme⁵⁴.

C'est ainsi, par exemple, que les rapprochements interprovinciaux ne sont pas encouragés. Pensons au Conseil de la fédération, lancé à l'initiative de l'ancien ministre Benoît Pelletier, qui peine toujours à prendre son véritable envol depuis sa création en 2003. Le rôle de ce conseil est d'autant plus pertinent pour les États membres de la fédération que le gouvernement central n'en fait pas partie.

Certains voient dans le Conseil de la fédération une structure politique se disputant l'affiliation des citoyens (comme l'économiste Thomas Courchene). D'autres y voient un lieu clé pour corriger des déséquilibres entre les ordres de gouvernement (comme le politologue Alain Noël) et amorcer ainsi le renversement de la dynamique centralisatrice au pays. D'autres analystes, enfin, y voient une façon optimale pour les provinces d'opter pour une politique créatrice plutôt que de se contenter d'être les simples exécutants des politiques décidées par le centre (comme le juriste et ancien ministre Benoît Pelletier)⁵⁵. La mise sur pied du Conseil de la fédération pourrait constituer une forme de décolonisation politique intérieure dans la longue durée⁵⁶. Or, depuis sa création, ce conseil, qui aurait dû être le lieu de concertation interprovinciale par excellence, s'est révélé un instrument de temporisation et d'inaction devant l'incapacité des États membres à dégager des

54. Sur ce thème, on lira avec grand intérêt les propos de Ramon Maiz dans « Nacion y deliberacion », dans *La frontera interior: el lugar de la nacion en la teoria de la democracia y el federalismo*, Murcia, Tres Fronteras Ediciones, 2008, p. 179-235.

55. Voir le dossier préparé par l'Institut des relations intergouvernementales de l'Université Queen's au sujet du Conseil de la fédération : <http://www.queensu.ca/iigr/working/CouncilFederation/FedFR.html>.

56. Nous reprenons et adoptons ici la notion de colonisation intérieure que nous devons à Michael Hechter, *Internal Colonialism: The Celtic Fringe in British National Development*, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1975.

consensus sur des sujets de tout ordre. Le dernier objet de discordes s'est manifesté à l'été 2010 lors de la rencontre annuelle des Premiers ministres provinciaux au sujet de la décision du gouvernement central d'abandonner le questionnaire long, obligatoire, du recensement qui revient tous les dix ans⁵⁷. Bien que ces informations soient essentielles pour la bonne gouvernance de la fédération et pour l'allocation responsable des ressources, les États membres n'y ont pas vu là la nécessité d'agir de façon concertée.

Les États membres sont victimes d'une autre forme de colonisation intérieure. Il s'agit ici de l'obligation faite aux États membres de la fédération de passer par le gouvernement central lorsqu'ils interviennent dans leurs propres champs de compétence sur la scène internationale⁵⁸. Dès le milieu des années 1960, le gouvernement du Québec, sous le leadership de Jean Lesage, avait pourtant fait sien un énoncé politique majeur en vue de permettre au Québec d'assumer pleinement son rôle sur la scène internationale, et ce, dans le respect des compétences des deux ordres de gouvernement. Cela s'est traduit de diverses façons au cours des dernières années en fonction de la volonté ou non des partis ministériels à Québec d'agir sur la scène internationale. Depuis l'élection des libéraux sous le leadership de Jean Charest en 2003, le Québec s'est surtout distingué par une diplomatie tranquille, inspirée par des intérêts économiques plutôt que portée par les enjeux culturels et identitaires. Dans le but d'assumer pleinement ses responsabilités, il y a lieu pour le gouvernement du Québec de mener une politique internationale beaucoup plus affirmée⁵⁹.

57. *Presse canadienne*, « Conseil de la Fédération : les provinces ne s'entendent pas sur tout », 6 août 2010 (cyberpresse).

58. Il existe actuellement une importante littérature portant sur la paradiplomatie. Voir André Lecours, « Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions », *International Negotiation*, vol. 7, n° 1, p. 91-114. Voir aussi, Stéphane Paquin, *La revanche des petites nations : le Québec, l'Écosse et la Catalogne face à la mondialisation*, Montréal, VLB éditeur, 2001.

59. Sur cette question, voir le collectif sous la direction de Stéphane Paquin, *Les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2006.

L'existence de ce phénomène de colonisation intérieure continue de créer des tensions entre le gouvernement du Québec et le gouvernement central, et contribue à défaire les liens qui unissent les Québécois aux Canadiens hors Québec en soulevant de la suspicion de part et d'autre.

La compréhension que les Québécois et que les Canadiens hors Québec ont du partage des pouvoirs et de la souveraineté est souvent mal accordée. Pour les Canadiens hors Québec, la position la plus affirmée est celle voulant que le gouvernement central soit le seul détenteur de la souveraineté canadienne, alors que, pour les Québécois, la souveraineté est à la fois portée par le gouvernement central et par les États membres. Nombreuses sont aussi les personnes qui défendent l'idée que la souveraineté exercée par le gouvernement central émane directement des États membres eux-mêmes. En d'autres mots, le centre tirerait sa propre légitimité des pouvoirs auxquels les États membres ont renoncé au moment de convenir en 1867 du pacte unissant les États membres fondateurs et le gouvernement central autour d'un idéal fédéral. Ces définitions constituent des zones de friction, mais ne peuvent pas être balayées sous le tapis au nom simplement d'un pouvoir de coercition que pourrait vouloir s'arroger le gouvernement central.

Pourquoi les Québécois sont-ils si hésitants à endosser la voie intégratrice proposée par le gouvernement central et pourquoi lui préfèrent-ils la voie de l'habilitation? Il y a au moins trois raisons à cela.

Tout d'abord, les Québécois reconnaissent l'importance d'entreprendre et d'entretenir une conversation nationale au sein de la communauté où elle aura une portée véritable, plutôt que de se satisfaire d'inscrire leurs débats sur le terrain du groupe majoritaire, bien que cela puisse par ailleurs être utile de s'y engager⁶⁰. C'est ici que la notion du Québec en tant que nation, en tant que société d'accueil, en tant que contexte de choix et en tant que foyer interculturel prend tout son sens.

60. Voir Jeremy Webber, *Reimagining Canada: Language, Culture, Community*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1992.

Deuxièmement, l'État ne peut être véritablement neutre puisqu'il défend des principes qui ont été convenus en fonction des rapports de force en présence. Il importe de constater que les structures étatiques portent presque invariablement en elles des éléments favorables au groupe majoritaire⁶¹. Les structures étatiques ont habituellement été mises en place dans le but de veiller au *coming together* plutôt qu'à l'habilitation des communautés minoritaires. C'est ainsi que des politiques intégratrices ont été instaurées afin de maintenir l'hégémonie du groupe majoritaire. Que ce soit la politique nationale de John A. Macdonald, la politique interventionniste canadienne dans le sillage de la Commission Rowell-Sirois (1937-1940), la politique nationale en matière de santé (1982), la *Charte canadienne des droits et libertés* (1982) ou l'Union sociale canadienne (1999), toutes ces initiatives avaient un seul et même objectif, soit celui de donner à l'ensemble des citoyens du Canada des points de repères identiques.

Cette manière de fonctionner est présentée par les membres de la nation majoritaire sous la forme d'une intégration souhaitée par les membres des groupes minoritaires. C'est ainsi qu'au Canada, pays multinational s'il en est un, les porte-parole du gouvernement central parleront du gouvernement du Canada, de la nation canadienne une et indivisible et d'une charte des droits s'appliquant à tous de la même façon. Certains politiciens, comme Paul Martin lors de la campagne électorale de 2006, sont allés jusqu'à remettre en question l'existence de la clause dérogatoire de peur que des États membres l'utilisent pour limiter les droits des personnes. Or, la clause dérogatoire n'a-t-elle pas été instaurée pour offrir un espace démocratique pour les États membres en confirmant l'importance de la souveraineté parlementaire dans le fonctionnement des institutions canadiennes⁶²?

61. Ferran Requejo, « Cultural Pluralism, Nationalism, and Federalism. A Revision of Democratic Citizenship in Plurinational States », *European Journal of Political Research*, vol. 35, n° 2, 1999, p. 255-286.

62. Peter Russell, « Trust and Distrust in Canada's Multinational Constitutional Politics », atelier de travail, Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales, 4 juin 2010.

Il importe de rappeler que la clause dérogatoire avait justement été incluse dans la Constitution canadienne dans le but de contre-carrer l'effet majoritaire des institutions centrales sur les autres institutions ou des provinces anglophones sur le Québec. Pourquoi cette attaque à l'égard de ceux qui sont les porteurs de la souveraineté au niveau des États membres ?

Troisièmement, les Québécois ont tendance à se méfier des politiques inspirées par le multilatéralisme. Ils y voient habituellement le risque d'être mis en situation minoritaire. Plusieurs exemples viennent confirmer l'appréhension des Québécois puisqu'ils ont souvent été isolés politiquement dans le cadre des négociations fédérales-provinciales. Au cours des trois dernières décennies seulement, le Québec a été isolé au moment du rapatriement de 1982, au cours de la négociation portant sur l'entente du lac Meech (1987-1990), lors des pourparlers sur Charlottetown (1992) ainsi qu'au moment de convenir d'un projet d'union sociale qui aurait pu être rassembleur pour le Canada (1999).

Dans le but de contrer les effets nocifs de cet isolement au sein des institutions canadiennes, le Québec a cherché récemment à habiliter sa population en déployant sa stratégie sur deux voies. D'une part, le gouvernement Québec a cherché à jouer un rôle actif au sein du Conseil de la fédération bien que ses partenaires provinciaux n'ont pas démontré le même enthousiasme⁶³. Il s'agissait là pourtant d'une façon intéressante de redynamiser la fédération canadienne en cherchant à modifier la donne politique.

Toutefois le gouvernement central a su, à ce jour, déjouer la plupart des initiatives prises par le Conseil de la fédération en s'activant à diviser les provinces avec son pouvoir de dépenser, en

63. La stratégie québécoise en matière de négociation a quelque peu changé depuis l'élection de Jean Charest à la tête du gouvernement du Québec en 2003. Le gouvernement se montre de plus en plus ouvert à une démarche fondée sur le multilatéralisme alors qu'auparavant, il avait essentiellement privilégié le bilatéralisme. Voir Alain-G. Gagnon, *Au-delà de la nation unificatrice : plaidoyer pour le fédéralisme multinational*, Barcelone, Institut d'Estudis Autònomicos, 2007, chapitre 4.

convenant d'ententes à la pièce avec les divers États membres et en jouant sur leurs divisions au chapitre de la péréquation⁶⁴. Les tensions avec le Québec et l'Ontario sont évidentes à ce chapitre. D'autre part, le Québec a cherché à entreprendre des négociations bilatérales avec le gouvernement central, mais cela a souvent eu des échos négatifs chez ses partenaires au sein du Conseil de la fédération, lesquels voient de moins en moins pourquoi le Québec devrait avoir un traitement particulier. Devant l'opposition à l'égard de ses demandes, le Québec s'est plutôt fait discret depuis 2003. Il reste donc énormément à faire pour que ces lieux d'intervention soient reconnus comme étant pleinement légitimes auprès de l'ensemble de la classe politique.

* * *

Tout comme la liberté, l'autodétermination interne et externe gagne à être explorée à partir des travaux de Berlin. D'entrée de jeu, on a pu se remémorer la contribution exceptionnelle de ce penseur pour la compréhension des rapports entre les citoyens. Il importe maintenant de pousser plus avant la réflexion en faisant porter l'analyse non pas tant sur les individus mais plutôt sur les communautés nationales⁶⁵. Il y a ici un heureux mariage entre la politique comparée et la théorie politique.

La distinction conceptuelle que nous proposons concernant l'autonomie négative et l'autonomie positive recèle des éléments intéressants et peut faire progresser notre compréhension des rapports politiques entre nation minoritaire et nation majoritaire.

La matrice proposée par Berlin permet aussi de contrer les arguments plutôt paternalistes évoqués par les penseurs unitaristes

64. Voir les travaux publiés par l'Institut des relations intergouvernementales de l'Université Queen's sur ces sujets : <http://www.queensu.ca/iigr/working/CouncilFederation/FedFR.html>.

65. Voir, à ce sujet, la récente analyse de Michel Seymour et de Jean-Philippe Royer, « Les nations comme sujets de reconnaissance », dans Michel Seymour (dir.), *La reconnaissance dans tous ses états : repenser les politiques de pluralisme culturel*, Montréal, Québec Amérique, Coll. « Débats », 2009, p. 157-184.

(ou les unionistes comme ils se perçoivent aujourd'hui en Écosse) selon lesquels le centre seul possède sans partage la souveraineté et que seul le centre peut s'arroger le pouvoir soit de contraindre (endiguer), soit de satisfaire (contenter). Or, cette façon de comprendre les rapports de pouvoir est moyenâgeuse et peu encline au respect des communautés d'où le centre tire justement sa propre légitimité.

Les chercheurs qui avancent des modèles d'intégration par opposition à l'assimilation ou à l'arasement identitaire contribuent à faire avancer une conception libérale de la vie en société. Mais nous devons aller plus loin afin d'épauler les communautés nationales dans un monde qui est en mal de reconnaissance⁶⁶ et en quête d'habilitation⁶⁷.

Il importe de poser la question de l'autorité politique d'une autre façon, soit celle qui permettrait à la fois de reconnaître les rapports de force mais surtout la légitimité des acteurs en présence. En ce sens, toute atteinte à l'autonomie négative (*freedom from*) et à l'autonomie positive (*freedom to*) doit être dénoncée par les acteurs politiques afin de procurer aux membres des nations minoritaires des contextes de choix pleinement compatibles avec le libéralisme avancé.

Plutôt que d'être conçue comme une fermeture à l'autre, l'autonomie doit être vue et vécue comme une forme d'affranchissement en opposition à la notion du contentement évoquée plus haut. Plutôt que d'être étudiée sous l'angle d'une force à endiguer, il faut voir dans l'autonomie une voie porteuse et habilitante pour les communautés nationales.

66. Michel Seymour, *De la tolérance à la reconnaissance*, Boréal, Montréal, 2008 ; Michel Seymour (dir.), *La reconnaissance dans tous ses états. Repenser les politiques de pluralisme culturel*, op. cit.

67. Alain-G. Gagnon, « Le Québec, une nation inscrite au sein d'une démocratie étriquée », dans Alain-G. Gagnon et Jocelyn Maclure (dir.), *Repères en mutation. Identité et citoyenneté dans le Québec contemporain*, Montréal, Québec Amérique, Coll. « Débats », 2001, p. 37-65.

Les spécialistes des sciences sociales ont encore beaucoup de travail à accomplir pour repenser la politique sur ces nouvelles bases. Cette refondation devra se faire en tirant profit des travaux sur le constitutionnalisme⁶⁸. Il importe de faire une place juste aux revendications fondées sur la continuité historique, prêter une attention particulière aux demandes énoncées en termes de respect mutuel et engager les conversations intra-nationales pour que les nations puissent se comprendre au sein des institutions qu'elles se sont dotées dans la longue durée. Il faut mettre fin, comme le dirait James Tully, aux pratiques impérialistes qui ont été imposées par les nations dominantes en contexte plurinational⁶⁹.

Les défis à relever pour les communautés minoritaires, tant pour le Québec que pour la Catalogne, en contexte de nationalisme majoritaire, sont majeurs. Il s'agit d'un engagement à long terme dont les membres ne peuvent se déresponsabiliser. Il s'agit aussi d'une démarche dialogique qui met en tension des communautés de forces inégales avec des projets de construction nationale⁷⁰ concurrents sans qu'ils n'aient à être antinomiques. Il s'agit par ailleurs de projets qui se doivent d'être pluralistes afin de ne pas exclure les membres des autres communautés invitées à se joindre et à adopter à la société d'accueil.

68. James Tully, *Une étrange multiplicité. Le constitutionnalisme à une époque de diversité*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1999. Nous y reviendrons au chapitre 6.

69. James Tully, « Défi constitutionnel et art de la résistance: la question des peuples autochtones au Canada », dans Isabelle Schulte-Tenckhoff (dir.), *Altérité et droit: contribution à l'étude du rapport entre droit et culture*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 263-200. Tully souligne en outre que, depuis les premiers mouvements de colonisation européenne, « Presque chaque juriste ou philosophe politique européen a justifié l'impérialisme » (p. 275).

70. Voir l'excellent texte de Claude Ryan sur le projet de construction nationale au Canada: « Nation-Building in a Multinational Society: The Canadian Experience Since World War II », texte de conférence présenté à l'Université d'Édimbourg le 12 avril 2000 dans le cadre du colloque annuel de la *British Association of Canadian Studies*.

Quoi qu'il en soit, une obligation incontournable demeure : celle de poursuivre la conversation démocratique, tout en étant conscient des rapports de force politique inégaux en présence.

